



**Tagung: „Facility-Management - Transparenz schaffen,
Aufgaben bündeln, Kosten optimieren“**

Gebäudemanagement:

ein wichtiges Reformthema des öffentlichen Sektors in Deutschland --

Ansätze und praktische Erfahrungen

Referent: Reinhard Redmann

Wien, 30. Jänner 2003

 **Redmann Kommunal Consult**

Hanninghof 30
48249 Dülmen

Tel. (++49) 02594 / 45 23
Fax (++49) 02594 / 78 57 10
e-mail: r.k.c@t-online.de

■ Situation in der kommunalen Gebäudeverwaltung

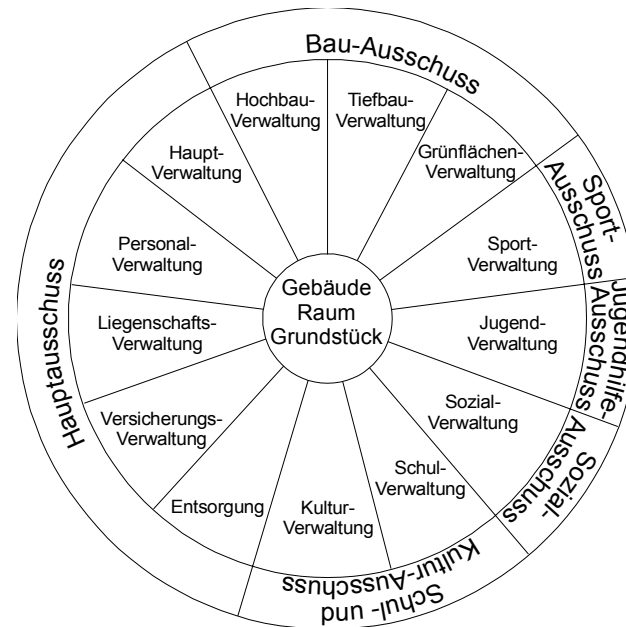
- Die meisten Kommunen verfügen über keine exakten und jederzeit abrufbaren Informationen zu den / zur
 - wesentlichen Strukturdaten ihrer Gebäude und Liegenschaften
 - Kosten der Bereitstellung und Bewirtschaftung
 - Auswirkungen auf den Haushalt
 - möglichen Einspar- / Kostensenkungspotenzialen
 - Bedeutung für das kommunale Vermögen.
- Allgemein besteht die Vermutung überhöhter Nutzungskosten.
- Häufig wird der Verzehr von Vermögenswerten für wahrscheinlich, z.T. sogar für nachweisbar gehalten.
- Punktuelle und anlassbezogene Diskussionen über Missstände bestimmen das Bild:
keine Strategiediskussion !
- Zum Teil wird die vollständige Privatisierung der immobilienwirtschaftlichen Leistungen als „die Lösung“ angesehen.

■ Gründe / Anlässe für eine notwendige Neukonzeption der Gebäudeverwaltung

- Veränderung / Organisationsentwicklung der Gesamtverwaltung im Sinne des New Public Management (NPM) bzw. des Neuen Steuerungsmodells (NSM)
- Wirtschaftlicher Druck auf die Kommunen:
Gefährdeter Haushaltsausgleich / Haushaltsdefizit
- Erkannte Struktur- / Organisationsmängel
 - Dezentrale Verantwortlichkeiten
 - Mangelnde Datengrundlagen
 - Fehlende Kostentransparenz
 - Keine definierten Leistungsziele
 - Keine nutzerbezogene Ausrichtung
 - Kein Anreiz bei den Nutzern zur Kostenreduzierung
 - Kein Flächenmanagement

■ Struktur- / Organisationsmängel

□ Dezentrale Verantwortlichkeiten

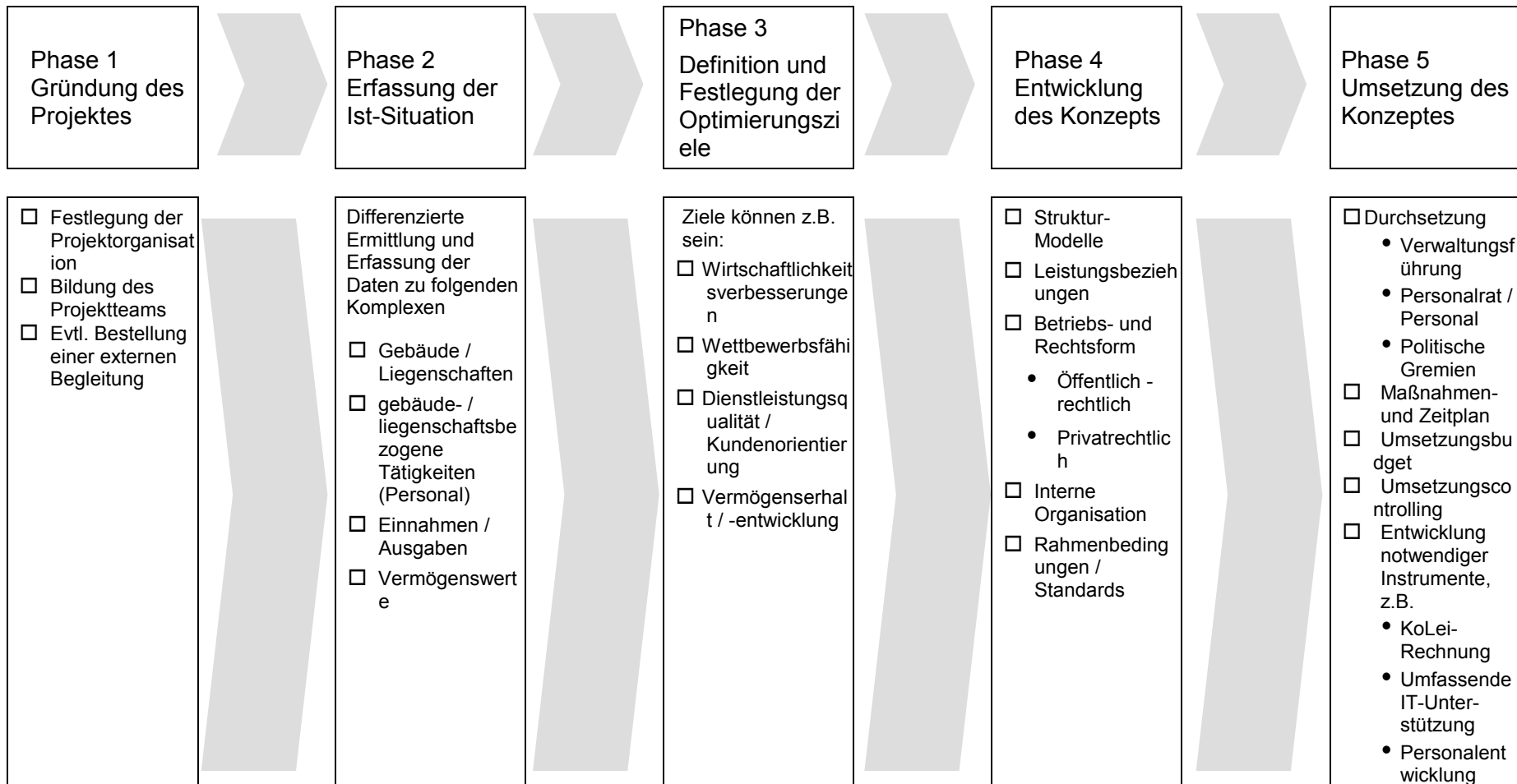


- ▶ Selbst in kleinen / mittleren Kommunen nehmen im Durchschnitt fünf Organisationseinheiten gebäude- / liegenschaftsbezogene Aufgaben wahr.
- ▶ 75 % aller Kommunen halten eine Konzentration an einer Stelle für sinnvoll.

■ **Bedeutung der Gebäudewirtschaft für den kommunalen Haushalt: Wirtschaftlichkeit, Vermögenserhalt**

- Die mit der Gebäude- / Liegenschaftsverwaltung verbundenen Gesamtkosten stellen in den kommunalen Haushalten in Deutschland i.d.R. den zweitgrößten Kostenblock nach den Personalkosten dar.
- 12 - 15 % des Verwaltungshaushaltes entfallen auf das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement.
- Der Gesamtaufwand (kameral) liegt im Durchschnitt bei rd. 200 Euro / Einw. / Jahr.
- Das Einspar- / Kostensenkungspotenzial wird bisher in der Fachdiskussion / Literatur zwischen 10 % und 30 % der Gesamtkosten erwartet.
- Durch Reduzierung der Haushaltsmittel unter das für eine ordnungsgemäße Unterhaltung der Gebäude notwendige Niveau findet in vielen Kommunen inzwischen faktisch ein Vermögensverzehr statt.

■ Vorgehensweise bei der Entwicklung und Einführung eines Gebäudemanagements



■ Ziele eines optimierten Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

- Wirtschaftliche Leistungserfüllung/-optimierung**
 - Herstellung von Kostentransparenz
 - Optimierung der Prozessabläufe
 - Herbeiführung eines kostenorientierten Nutzerverhaltens
- Wettbewerbsfähigkeit**
 - Interkommunale Wettbewerbsfähigkeit
 - Kennzahlen-Vergleiche / Benchmarking
 - Marktorientierter Wettbewerb
- Nutzer- / Kundenorientierung**
 - Definition von Standards
 - Technische / Kaufmännische Bewirtschaftung versus „Kundenbetreuung“
 - „Der Nutzer / Kunde stellt keinen Antrag, sondern erteilt einen Auftrag !“
- Erhalt / Entwicklung der Vermögenswerte**
 - Feststellung / Bewertung des Vermögens-„Status“
 - Festlegung des notwendigen Unterhaltungsaufwandes für den Vermögenserhalt
 - Entwicklung der Vermögenswerte z. B. durch aktive Vermarktung

■ Organisationsmodelle / Betriebs- und Rechtsform

- Bei einer Neuorganisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements lauten die grundsätzlichen Fragen:
 - Sollen die immobilienwirtschaftlichen Aufgaben
 - bei der nutzenden Organisationseinheit oder
 - in einer zentralen Organisationseinheitangesiedelt sein ?
 - Sollen die immobilienwirtschaftlichen Aufgaben
 - innerhalb der Kernverwaltung / des Haushalts oder
 - in einer organisatorisch - möglicherweise auch rechtlich - sowie wirtschaftlich selbständigen Betriebs- / Rechtsformwahrgenommen werden ?

■ Organisationsmodelle

- Zusammenfassender Überblick

Vermieter-Mieter-Modell	Eigentümer-Modell	Management-Modell
<p>Die raumnutzende Organisationseinheit ist Mieter. Sie trägt die Verantwortung für alle Kosten und finanziert diese aus ihren Finanzmitteln.</p> <p>Das Zentrale Gebäudemanagement ist „Eigentümer“ und „Vermieter“. Es bewirtschaftet und unterhält, erfasst Kosten und rechnet mit den Mietern ab.</p>	<p>Die raumnutzende Organisationseinheit übernimmt die Funktion des Eigentümers.</p> <p>Sie bewirtschaftet und unterhält die Gebäude.</p> <p>Die Finanzierung aller Kosten erfolgt aus den Finanzmitteln des Nutzers / Eigentümers.</p>	<p>Mischform aus Eigentümer- und Mieter-Vermieter-Modell, bestehend aus einer selbständigen Vermieter - Mieter - Leistungsbeziehung, die durch eine getrennt davon bestehende eigenständige und für die Bewirtschaftung / Unterhaltung zuständige Organisationseinheit ergänzt wird.</p>



ergänzt wird.

■ Organisationsmodelle

- Die Kommunen orientieren sich bei ihrer Entscheidung über die Organisationsform ganz überwiegend an den von der Kommunalen Geschäftsstelle (KGSt) entwickelten Modellen:

- Eigentümer-Modell
- Vermieter-Mieter-Modell
- Management

- Entwicklung / Erfahrungen

Als praxissgerechtes Organisationsmodell des kommunalen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements für verwaltungsinterne Lösungen hat sich das

- ▶ Vermieter-Mieter-Modell

durchgesetzt.

■ Organisationsmodelle

□ Wesentliche Aspekte des Vermieter-Mieter-Modells

- Kein Abweichen vom Prinzip des Neuen Steuerungsmodells / der dezentralen Ressourcenverantwortung.
- Die Mieter / Nutzer bestimmen weitgehend über die Inanspruchnahme von Ressourcen.
- Die Nutzung des Gebäudes und die Inanspruchnahme von Dienstleistungen sind in Leistungsvereinbarungen zu regeln.
- Die Festlegung von Rahmenregelungen und Standards für die gesamte Verwaltung sichert eine gewisse Einheitlichkeit, ohne die gewünschten Optimierungsmechanismen einzuschränken.
- Basis für das Vermieter-Mieter-Modell ist immer die Optimierung gesamtstädtischer Interessen, nicht einzelner Fachlichkeiten / Nutzergruppen. Im Rahmen dieses Modells können auch die speziellen Anforderungen einzelner Nutzergruppen (z.B. Schulen) problemlos erfüllt werden.
- Die z.T. von einzelnen Verwaltungsbereichen geforderte parallele Anwendung unterschiedlicher Modellvarianten innerhalb einer Kommune bedingt eine „Aufsplittung“ der Bewirtschaftungsstrukturen und führt zu Intransparenz und Unwirtschaftlichkeit.

■ **Betriebs- und Rechtsformen**

öffentlich-rechtliche Rechtsformen

- Regiebetrieb
- optimierter Regiebetrieb
- Eigenbetrieb
- Anstalt des öffentlichen Rechts

Privatrechtsformen

- Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)
- Aktiengesellschaft (AG)

Entwicklung / Erfahrungen

Für zentralisierte Organisationseinheiten des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements werden fast ausschließlich öffentlich-rechtliche Betriebsformen gewählt.

Ergebnisse einer Befragung von 1999:

- optimierter Regiebetrieb (Amt o.ä.) 67 % -- Eigenbetrieb 21 %

■ Problemstellungen, Lösungsansätze bei der Konzeptentwicklung

Im Rahmen erster Überlegungen zur Neukonzeptionierung oder der tatsächlichen Entwicklung werden nach unserer Erfahrung in den Kommunen vielfach grundsätzliche Fehler gemacht, die häufig zum Scheitern des Entwicklungsprozesses führen.

Beispiele hierfür sind:

Mangelhafte Kenntnis der Ist-Situation

Aufgaben- / Problemstellung	Lösungsansatz
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Fehlende Gebäude- / Liegenschaftsdaten <input type="checkbox"/> Dezentral vorhandene, aber nicht kompatible Daten <input type="checkbox"/> Fehlende ordnungsgemäße Vermögensbewertung <input type="checkbox"/> keine strukturierten Aufwands- und Ertragsdaten 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Gezielte Ermittlung, Erfassung und Zusammenführung der festgelegten, notwendigen Daten <input type="checkbox"/> Datenerfassung mit IT-Unterstützung (CAFM-Software) <input type="checkbox"/> Erfahrung: Bei strukturiertem Vorgehen ist die Erfassung der Daten für den Neuorganisationsprozess in relativ kurzer Zeit möglich.

■ Problemstellungen, Lösungsansätze bei der Konzeptentwicklung

□ Strategiedefizit I

Aufgaben- / Problemstellung	Lösungsansatz
<ul style="list-style-type: none">□ Keine eindeutige Positionierung der Verwaltungsführung und der politischen Gremien zum Prozess selbst und zu seinen Zielen.□ Unpräzise(r) Projektentwicklungsauftrag / -organisation	<ul style="list-style-type: none">□ Klare und begründete Vorgaben / Festlegungen zur<ul style="list-style-type: none">- Notwendigkeit- Zielen- Umsetzung□ Festlegung der Form und Rahmenbedingungen des Prozesses<ul style="list-style-type: none">- Eindeutige Verantwortung in der Verwaltungsführung- Beteiligte festlegen- Festlegung eines Zeit- und Maßnahmenplans

■ Problemstellungen, Lösungsansätze bei der Konzeptentwicklung

□ Strategiedefizit II

Aufgaben- / Problemstellung	Lösungsansatz
<ul style="list-style-type: none">□ Fehlende Integration dieses konkreten Organisationsprozesses in die Struktur und Entwicklung der Gesamtverwaltung, (New Public Management, Neues Steuerungsmodell)	<ul style="list-style-type: none">□ Sinnvoll ist die begleitende Einführung von<ul style="list-style-type: none">- outputorientierter Steuerung- dezentraler Ressourcenverantwortung- Leistungsvereinbarungen- Lösungen und konkrete Regelungen schaffen Klarheit und Sicherheit- Budgetierung der Einnahmen / Ausgaben- Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung.

■ Problemstellungen, Lösungsansätze bei der Konzeptentwicklung

Prozess-Verständnis

Aufgaben- / Problemstellung	Lösungsansatz
Falsch verstandener Perfektionismus im Entwicklungs- und Umsetzungsverfahren	Die Neuentwicklung und Optimierung muss als mehrjähriger Prozess verstanden werden: „Vom Groben ins Feine“

■ Problemstellungen, Lösungsansätze bei der Konzeptentwicklung

Aktive Mitgestaltung der notwendigen Veränderungen

Aufgaben- / Problemstellung	Lösungsansatz
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Eingriff in viele Aufgabenfelder und Zuständigkeiten auf allen Hierarchieebenen <input type="checkbox"/> Offener oder verdeckter Widerstand <ul style="list-style-type: none"> - Ängste, Unsicherheiten - Ressortdenken / -egiosmen - Festhalten an gewachsenen Strukturen <input type="checkbox"/> Fehlende Akzeptanz zur - auch wirtschaftlichen - Unterstützung des Fortbildungsbedarfs und Bereitstellung notwendiger Instrumente 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ein erfolgreicher Prozess ist nur möglich gemeinsam mit MA und Personalvertretung <ul style="list-style-type: none"> - Herstellung eines breiten Konsenses - Einbeziehung MA/innen, Information <input type="checkbox"/> Vorteile deutlich machen <ul style="list-style-type: none"> - Kostensenkung und bessere Qualität - Senkung der GLM-Kosten entlastet Fachbudgets <input type="checkbox"/> Bereitschaft der <ul style="list-style-type: none"> - MA/innen zur Ausbildung, Fortbildung, Schulung - Verwaltungsführung / Kommunalpolitik zur entsprechenden

Aufgaben- / Problemstellung	Lösungsansatz
	Mittelbereitstellung

■ Problemstellungen, Lösungsansätze bei der Konzeptentwicklung

□ Kameralistik vs. kaufmännisches Rechnungswesen

Aufgaben- / Problemstellung	Lösungsansatz
<ul style="list-style-type: none">□ Kameralistik kennt nur Einnahmen / Ausgaben und weist nicht den Ressourcenverbrauch aus□ Kalkulatorische Kosten liegen i.d.R. deutlich über den kameralen Kapitalkosten□ Daraus können sich bei einer Umstellung Probleme des Haushaltsausgleichs ergeben	<ul style="list-style-type: none">□ Einführung betriebswirtschaftlicher Strukturen einschließlich eines kaufmännischen Rechnungswesens□ Einstieg durch „Deckelung“ der kalkulatorischen Kosten□ Jährliche Anhebung im Rahmen der erwirtschafteten Kostensenkungen bis zur Erreichung ordnungsgemäßer kalkulatorischer Zinsen und Abschreibungen

■ Problemstellungen, Lösungsansätze bei der Konzeptentwicklung

□ IT-Unterstützung

Aufgaben- / Problemstellung	Lösungsansatz
<p data-bbox="443 571 741 612">Fehlenschätzung:</p> <p data-bbox="443 651 1151 884">Die Einführung einer umfassenden CAFM-Software ist identisch mit der Einführung und Optimierung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagement oder löst automatisch deren Mängel / Defizite</p>	<p data-bbox="1182 571 1429 612">- Feststellung:</p> <p data-bbox="1211 651 1906 788">IT-Unterstützung / -software ersetzt keine organisatorische Neuentwicklung und Prozessoptimierung</p> <p data-bbox="1182 831 1928 1011">- Die Auswahl eines entsprechenden Systems zur Unterstützung der optimierten Prozessabläufe erfordert ein hohes Maß an Fachlichkeit, Marktkenntnis und Sorgfalt.</p>

■ **Zentrales Gebäude- und Liegenschaftsmanagement: Interne Organisationsstruktur**

- Überlegungen zur Gestaltung der internen Organisationsstruktur gehen häufig von „traditionellen“ Verwaltungsorganisationsansätzen aus.

- Kriterien sollten sein:
 - Reduzierung der Hierarchieebenen
 - Einführung flexibler Strukturmuster / Förderung eigenverantwortlichen Handelns
 - Klare Verantwortlichkeiten für
 - Wirtschaftlichkeit / Wettbewerbsfähigkeit
 - Vermögenserhalt / -entwicklung
 - Kundenorientierung / Qualitätsmanagement

■ Das Beispiel Lünen:

Zentrales Gebäude- und Liegenschaftsmanagement

□ Ausgangssituation:

- Einwohner	93.000
- bewirtschaftete Gebäude	175
• davon Eigentum	145
• davon angemietet	30
- bewirtschaftete Gebäudenutzfläche	178.000 m ²
- Kosten (1998)	20,1 Mio. €
- mit gebäudewirtschaftlichen Aufgaben befasste (Voll-)Stellen der Kernverwaltung (1998)	23,5
- Zuständigkeiten Ämter	8
- Zuständigkeiten Dezernate	5

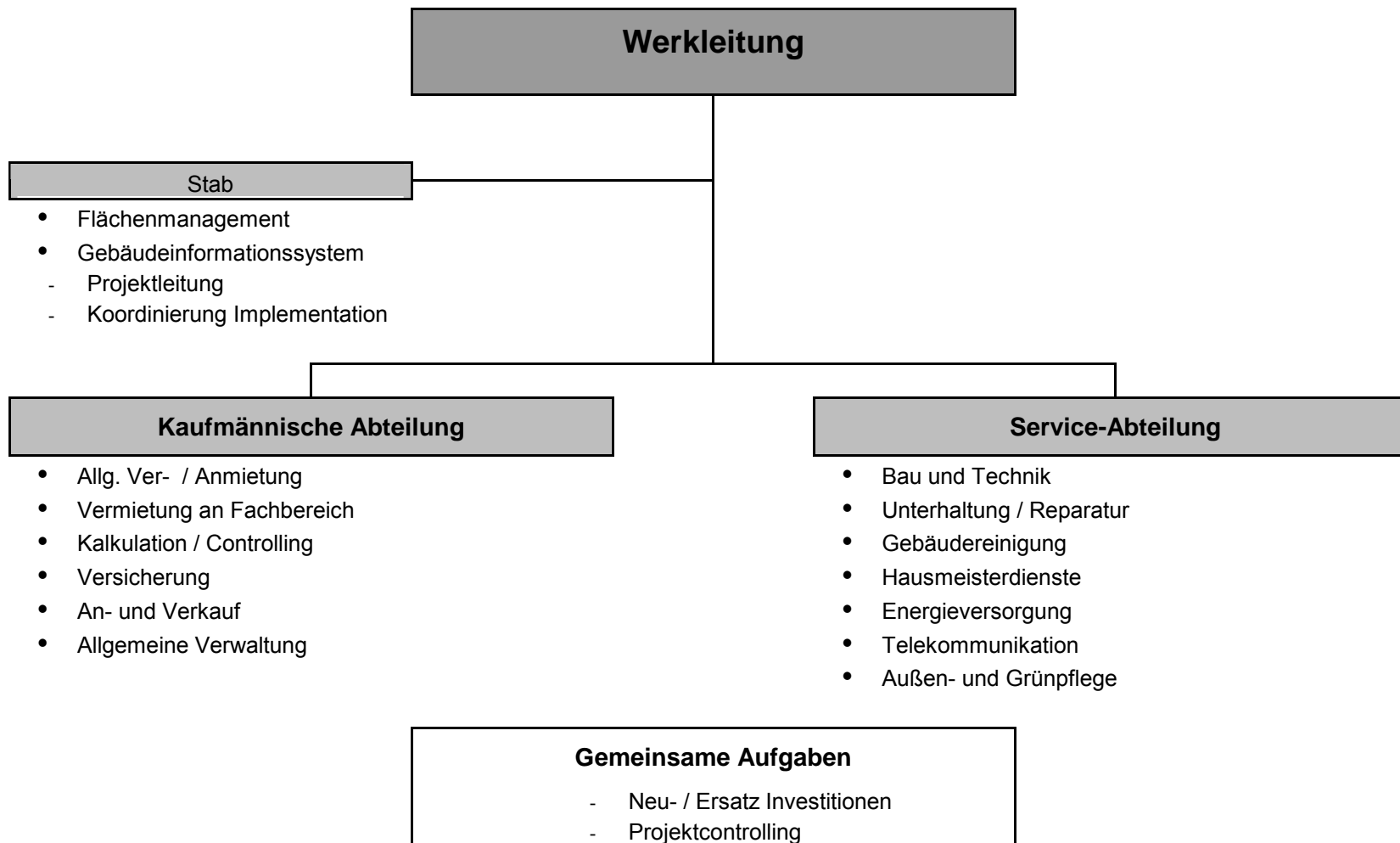
■ **Das Beispiel Lünen:**

Zentrales Gebäude- und Liegenschaftsmanagement

Konzeptentwicklung:

- Externe Begleitung
- Beginn September 1996,
Fertigstellung Februar 1997
- Einrichtung eines zentralen Gebäudemanagements ab Mitte 1997
(Gebäude einschließlich der dem Gebäudezweck dienenden Grundstücke)
- Einführung des Vermieter-Mieter-Modells
 - Nutzungsvereinbarung
 - Dienstleistungsvereinbarung
- Betriebs- / Rechtsform: Eigenbetrieb

■ Zentrales Gebäude- und Liegenschaftsmanagement: Interne Organisationsstruktur am Beispiel der Stadt Lünen



■ Das Beispiel Lünen: Zentrales Gebäude- und Liegenschaftsmanagement

- Entwicklung der Gesamtkosten nach Wirtschaftsplan:

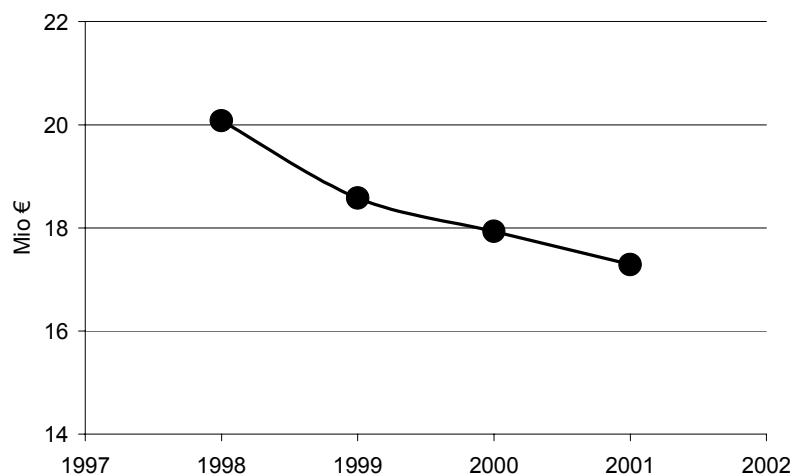


1998 = 20,078 Mio. €

1999 = 18,579 Mio. €

2000 = 17,934 Mio. €

2001 = 17,290 Mio. € = - 2,788 Mio. € = - 14 %



Die durch Wirtschaftsprüfer testierten Jahresabschlüsse wiesen in jedem Jahr geringere Gesamtkosten aus, so dass die tatsächlichen Wirtschaftlichkeitsverbesserungen / Kostensenkungen im Durchschnitt bei 18 % lagen.

■ **Das Beispiel Lünen:**

Zentrales Gebäude- und Liegenschaftsmanagement

Ausblick:

Die Kostensenkungspotenziale sind noch nicht ausgeschöpft. So wird u.a. zurzeit ein Energiemanagement-Konzept umgesetzt, dass in diesem und in den nächsten Jahren zu weiteren erheblichen Kostenreduzierungen führen wird.

Ferner wird z.B. der Kern-Personalbestand von derzeit 20 Stellen auf 18 Stellen sinken.

■ Das Beispiel Potsdam: Zentrales Gebäude- und Liegenschaftsmanagement

□ Ausgangssituation:

- Einwohner	134.000
- bewirtschaftete Gebäude	420
- bewirtschaftete Gebäudenutzfläche	376.500 m ²
- bewirtschaftete Grundstücksfläche ¹	1.464.000 m ²
- Kosten (2001)	29 Mio. €
- mit gebäude- und grundstückswirtschaftlichen Aufgaben befasste (Voll-)Stellen der Kernverwaltung (1998)	80,5
- Zuständigkeiten Ämter	9
- Zuständigkeiten Dezernate	4

¹ Garagen, Kleingartenflächen, Erbbaurechte

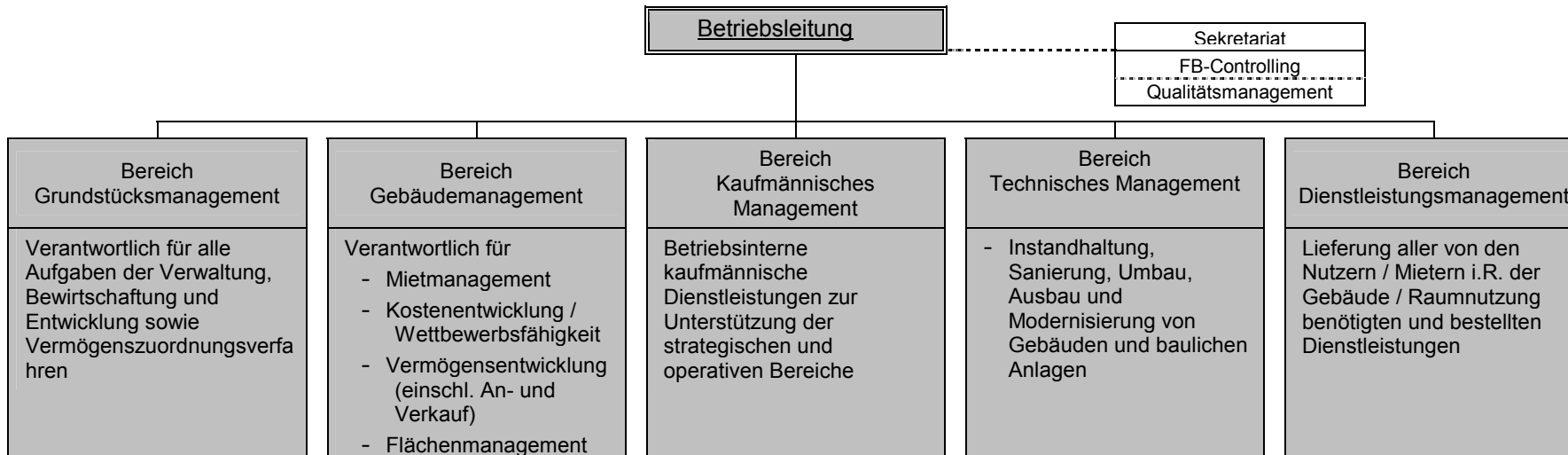
■ **Das Beispiel Potsdam:**

Zentrales Gebäude- und Liegenschaftsmanagement

- Konzeptentwicklung:
 - Externe Begleitung
 - Beginn Oktober 2001,
Fertigstellung April 2002
 - Einrichtung eines zentralen Immobilienmanagements
 - Einführung des Vermieter-Mieter-Modells
 - Nutzungsvereinbarung
 - Dienstleistungsvereinbarung
zum 01.01.2004
 - Betriebs- / Rechtsform:
 - ab 01.01.2003: optimierter Regiebetrieb
 - ab 01.01.2005: Eigenbetrieb

- Entwicklung der Gesamtkosten: Kostenreduzierung
 - Haushaltsplan 2003: - 0,7 Mio. €
 - mittelfristige Planung 2004 bis 2007: - 1,9 bis - 3,5 Mio. € p.a., jährlich ansteigend

■ Zentrales Gebäude- und Liegenschaftsmanagement: Interne Organisationsstruktur am Beispiel der Landeshauptstadt Potsdam



Tagung Facility-Management

Vortrag Gebäudemanagement: ein wichtiges Reformthema des öffentlichen Sektors in Deutschland

<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> AG Vermögensentwicklung, An- und Verkauf, Erbbaurechte, dingliche Rechte<input type="checkbox"/> AG Verwaltung, Bewirtschaftung<input type="checkbox"/> AG Vermögenszuordnungsverfahren, Sachenrechtsbereinigungsgesetz	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> AG Verwaltungsgebäude, Feuerwehr, Wohn- und Gewerbeobjekte, sonstige Objekte<input type="checkbox"/> AG Sozialeinrichtungen, Kitas, Jugendheime<input type="checkbox"/> AG Sporteinrichtungen, Gebäude für Wissenschaft und Kultur<input type="checkbox"/> AG Schulen	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> AG Haushaltsplan / Wirtschaftsplan / mittelfristige Finanzplanung<input type="checkbox"/> AG Rechnungswesen / Buchhaltung<ul style="list-style-type: none">- kamerales Rechnungswesen / Finanzbuchhaltung- Kosten- und Leistungsrechnung- Anlagenbuchhaltung<input type="checkbox"/> AG Auftragsabwicklung (intern und extern)<input type="checkbox"/> AG Zentrales Berichtswesen, Kennziffern<input type="checkbox"/> AG Zentrale IT-Unterstützung	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> AG Verwaltungsgebäude, Feuerwehr Wohn- und Gewerbeobjekte, sonstige Objekte<input type="checkbox"/> AG Sozialeinrichtungen, Kitas, Jugendheime<input type="checkbox"/> AG Sporteinrichtungen, Gebäude für Wissenschaft und Kultur<input type="checkbox"/> AG Schulen I<input type="checkbox"/> AG Schulen II<input type="checkbox"/> Fachgruppe technische Anlagen<input type="checkbox"/> Energiemanagement	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> AG Hausmeisterdienste (einschl. Schließ- / Kontroll- / Bewachungsleistungen / Winterdienst)<input type="checkbox"/> AG Reinigungsdienste<input type="checkbox"/> AG Grün- und Außenpflege<input type="checkbox"/> AG Umzugsmanagement, Raumausstattung, Möblierung, Veranstaltungsdienste<input type="checkbox"/> AG Gebäudeleittechnik, Handwerker
--	---	--	---	--

■ **Ausblick**

- Das Interesse in deutschen (Kommunal-)Verwaltung an der Optimierung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements ist ungebrochen.
- Inzwischen setzen sich auch kleine Kommunen, z.B. bis zu einer Einwohnerzahl von 10.000 - 15.000 Einwohnern, mit diesem Thema auseinander.
- Die Nachweise der Wirtschaftlichkeitsverbesserungen, der anhaltende finanzwirtschaftliche Druck auf die Kommunen sowie die zunehmenden Bestrebungen / Umsetzungen der Elemente des NPM / NSM und des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in der Gesamtverwaltung werden diesen Trend noch verstärken.
- Dabei wird jede Kommune vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Situation die für sie beste Lösung finden müssen: „Es gibt keinen Königsweg !“