K o n z e p t 2 0 1 3

Gebäudemanagement

in der Stadt Schortens

Ausgangssituation

Die Nieders. Kommunalprüfungsanstalt (NKPA) hat in ihrem Abschlussbericht im Jahre 2010 empfohlen, dass die Stadt Schortens die Möglichkeiten eines zentralen Gebäudemanagements prüfen sollte, da durch einen solchen Schritt mit verbesserten Strukturen, Synergieeffekten und damit Einsparpotentialen (u.a. in der Gebäudeunterhaltung) zu rechnen sei.

Zurzeit werden die städtischen Liegenschaften dezentral betreut. Jeder Fachbereich ist verantwortlich für die dem Fachbereich angegliederten Gebäude/Einrichtungen. D.h. im Einzelnen:

Fachbereich 10/Innerer Service:
Rathaus, Bürgerhaus, Freizeitbad, Naturfreibad, Zentrum für Kinder, Jugendliche & Familien „Pferdestall“, Grundschulen und Kindertagesstätten

Fachbereich 11/Finanzen
Allgemeine Liegenschaften (Gebäude mit Mietwohnungen)

Fachbereich 20/Ordnung & Soziales
Obdachlosenunterkünfte, Feuerwehrgebäude

Dabei bedienen sich die Fachbereiche für die Unterhaltungsmaßnahmen dem Fachbereich Bauen, d. h., der Hochbaubereich ist Servicedienstleister für die Fachbereiche, berät sie in baulichen Angelegenheiten und führt diese Maßnahmen auch durch. Der Fachbereich ist Auftraggeber und Budgetverantwortlicher.

Empfehlungen

Die eindeutige Regelung im Verantwortungsbereich ist wichtig bei der qualifizierten Betreuung einer Aufgabe bzw. eines Objekts. Die Teilung zwischen Fachbereich mit Budgetverantwortung einerseits und dem Hochbaubereich als Servicestelle andererseits lässt in der Praxis in Teilbereichen eine optimale Gebäudebetreuung vermissen. Diese Einschätzung wird auch unterstrichen von dem Bericht des *Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU)*:

Jede Kommune ist reich - zumindest hinsichtlich des verfügbaren Bestandes an Flächen und vor allem Gebäuden: vom Rathaus über Schulen, Kulturhäuser und Stadthallen bis hin zu den Feuerwachen. Bei Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung fällt dabei der prüfende Blick zwangsläufig auf dieses Verwaltungsvermögen. Tatsächlich wird der Gebäudebestand in der Mehrzahl der Städte nur unzureichend erfasst, bewertet und bewirtschaftet. Die offensichtlich vorhandenen Rationalisierungspotentiale und Reserven (wie Kostenersparnis durch eine optimierte Flächennutzung, Nutzungsflexibilität oder eine verbesserte Qualität der Immobilie) werden lediglich in

geringem Umfang genutzt. Seit Mitte der 90er Jahre wird jedoch in deutschen Städten zunehmend über Möglichkeiten diskutiert, die Idee eines Facility Management aus dem privaten Bereich aufzunehmen und auf die kommunalen Bedingungen angepasst fortzuschreiben.

Dabei erfasst der Begriff Facility Management die Konzeption, Planung, dauerhafte Bereitstellung und Überwachung sämtlicher Gebäude (mit Grundstücken), einschließlich der dazugehörigen Technik, Infrastruktur, des Inventars und der Dienstleistungen. Das Gebäudemanagement ist ein Teilaspekt dieses umfassenden Ansatzes und bezieht sich ausschließlich auf die unmittelbare Nutzungszeit des Gebäudes. Sowohl technische, infrastrukturelle als auch kaufmännische Aufgaben werden damit erfasst.

Im Rahmen des Prozesses der Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene, besonders der flächendeckenden Einführung der Budgetierung und einer breit angelegten Neuregelung der Ressourcenverantwortung, ist zwingend eine Entscheidung über die Zuständigkeiten für das Gebäudemanagement zu treffen. In diesem Kontext stellen sich unter anderem folgende Detailfragen:

- *Wie sind Informationsdefizite im Hinblick auf den Bestand, die Bewertung der Gebäude, die Kosten für den Bauunterhalt usw. zu beheben?*
- *Unter welchen Umständen sollte über eine Veräußerung von städtischen Gebäuden nachgedacht werden?*
- *Welche Organisationsmodelle für ein Gebäudemanagement sind praktikabel? Inwiefern müssen die Besonderheiten einzelner Fachverwaltungen bei einer Kompetenzneuregelung beachtet werden?*
- *Worin bestehen die Grenzen dezentraler Verantwortung für Gebäude, welche Formen zentraler Steuerung müssen entwickelt werden? Mit Hilfe welcher Kennzahlen ist dezentrales und zentrales Controlling für ein Gebäudemanagement möglich?*

Anhand dieser Fragen soll dieses Konzept im ersten Schritt die derzeitige Situation in der Stadt Schortens betrachten, um daraus schließlich Änderungen in der Organisationsstruktur abzuleiten.

Festzustellen ist nach den Erfahrungen der letzten Jahre, dass trotz des großen Engagements der Fachbereiche ein Gesamtergebnis über den baulichen Zustand der städtischen Liegenschaften nur schwer möglich ist. Es gibt kein ganzheitliches Bild über den Sanierungsbedarf der nächsten Jahre, kein Gesamtkonzept über eine künftige (ggf. anderweitige) Verwendung. Beides ist nur in Einzelfällen bzw. in Einzelbetrachtung vorhanden.

Beispiel dafür sind Gebäude mit einer „Mischnutzung“: dies sind in erster Linie Mehrfamilienhäuser, die sowohl als Mietwohnungen vom FB 11 als auch als Obdachlosenunterkünfte vom FB 20 genutzt werden. Erst, als vor einiger Zeit die Kämmerei den Auftrag erhielt, eine Übersicht über die Mietobjekte und die (Nicht-)Nutzung zu erstellen, entstanden Ideen zur teilweisen Veräußerung von Objekten bei gleichzeitiger Verlagerung der Mieter/Nutzer.

Auch die vor einigen Jahren getroffene Entscheidung, den zusätzlichen Raumbedarf neuer Krippengruppen zu decken mit Räumlichkeiten in vorhandenen Schulgebäuden aufgrund der dort rückläufigen Auslastung, wäre ggf. nicht getroffen worden, wenn hier zwei verschiedene Fachbereiche zuständig gewesen wären, da häufig der eine Fachbereich die Ausnutzung der Räumlichkeiten des anderen nicht kennt. Insofern könnte hier bereits eine Zentralisierung Sinn machen.

Künftige Organisationsstruktur

Auch andere Gutachten, z.B. die der KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung bzw. Verwaltungsmanagement) geben Empfehlungen für eine gute Organisationsstruktur. Unabdingbar sind eindeutige Regelungen in der Aufbau- und Ablauforganisation.

Dabei stellt die KGST eindeutig fest, dass Synergieeffekte und Optimierungspotentiale nur erschlossen werden können, wenn Hochbauleistungen, Hausmeister und Haushandwerker sowie alle Bewirtschaftungsleistungen in einer Serviceeinheit zusammengeführt werden. Dies ist Schritt 1 für eine optimierte Organisation.

Der 2. Schritt ist die Wahl eines Organisationsmodells: Möglichkeiten sind das sogen. Eigentümer-Modell, das Mieter-Vermieter-Modell oder das Management-Modells.

Bei dem Eigentümer-Modell erfolgt eine dezentrale Verteilung der Gebäudemanagementaufgaben auf die raumnutzenden Fachbereiche (also die Organisationsform, die bereits in Schortens seit einigen Jahren praktiziert wird). Wie bereits ausgeführt, hat dies in einer Kommune der mittleren Größe eher Nachteile, da das Fachwissen im Hinblick auf die bauliche Unterhaltung und die Gebäudewirtschaft nicht in jedem Fachbereich vorgehalten werden kann. Somit werden die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der Verwaltungsführung erschwert.

Beim Mieter-Vermieter-Modell werden die gebäudewirtschaftlichen Aufgaben und Verantwortungen aus den einzelnen Fachbereichen ausgegliedert und in einer zentralen Organisationseinheit zusammengeführt. Diese Einheit ist der „Eigentümer“ und tritt gegenüber den raumnutzenden Fachbereichen als Vermieter auf. Die Fachbereiche nehmen eine Mieterrolle ein. Sie bestimmen Art und Umfang der gebäudewirtschaftlichen Dienstleistung und die Anzahl der Räume. Damit sind die Fachbereiche budgetverantwortlich. Eine wichtige Voraussetzung dabei ist eine präzise Vereinbarung zwischen Mieter und Vermieter.

Vorteil dieser Organisationsstruktur ist die Professionalisierung im Bereich Gebäudeunterhaltung und –bewirtschaftung. Die Umsetzung von politischen Vorgaben und Ziele übernimmt und verantwortet das zentrale Gebäudemanagement (der Vermieter). Dennoch wird durch die Mieter-Vermieter-Rollen auch die fachbereichsübergreifende Sichtweise auf die Gebäude gefördert.

Das Management-Modell ist die 3. Variante in der Organisationsstruktur. Auch hierbei wird eine zentrale Organisationseinheit gegründet bzw. genutzt, die mit der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Immobilien beauftragt wird. Hauptsächlich ist diese Variante jedoch gedacht für den Fall, dass die Leistungen an private Dienstleister vergeben werden. Diese Möglichkeit wird jedoch nicht in Betracht gezogen.

Somit schlägt die Verwaltung das **Mieter-Vermieter-Modell** vor, um allen Aspekten gerecht zu werden. D.h., es soll eine zentrale Organisationseinheit geschaffen werden, die künftig die Unterhaltung und Bewirtschaftung aller städtischen Liegenschaften übernimmt.

Aufgabenbereich des zentralen Gebäudemanagements

Nachdem die künftige Organisationsstruktur vorgeschlagen wurde, geht es im nächsten Schritt um die Zuweisung der Aufgaben und somit auch die Entscheidung zur Aufgabenumverteilung.

Aufgrund der derzeitigen Dezentralisierung obliegen den Fachbereichen alle Aufgaben der Gebäudeunterhaltung und –bewirtschaftung. Somit sind die Stellenanteile wie folgt verteilt:

<u>Fachbereich 10/Innerer Service:</u>
Abwicklung der Mietverhältnisse in den Einrichtungen, Bewirtschaftung der Gebäude sowie Veranlassung/zahlenmäßige Abwicklung der Baumaßnahmen, Einsatz der Hausmeister und der Raumpflegerinnen (Stellenanteile: rd. 110 %)

<u>Fachbereich 11/Finanzen</u>
Abwicklung der Mietverhältnisse in den Einrichtungen, Bewirtschaftung der Gebäude sowie Veranlassung/zahlenmäßige Abwicklung der Baumaßnahmen für die allgemeinen Liegenschaften/Gebäude mit Mietwohnungen (Stellenanteile: ca. 10 %); Unterhaltung/Bewirtschaftung der unbebauten Grundstücke (Stellenanteile: ca. 72 %)

<u>Fachbereich 20/Ordnung & Soziales</u>
Abwicklung der Mietverhältnisse in den Einrichtungen, Bewirtschaftung der Gebäude sowie Veranlassung/zahlenmäßige Abwicklung der Baumaßnahmen für die Obdachlosenunterkünfte und Feuerwehrgebäude (Stellenanteile: ca. 20 % ohne die formelle, vom FB Ordnung vorzunehmende Einweisung der Obdachlosen als ordnungsrechtliche Maßnahme)

Fachbereich 21/Bauen
Der Hochbaubereich übernimmt im Rahmen der „Auftragserfüllung“ die Angebotseinholung für Baumaßnahmen sowie die Beaufsichtigung und Abwicklung dieser. Zurzeit stehen dafür Zeitanteile von 120 % (einschl. Planung von Baumaßnahmen und zeichnerische Tätigkeiten) zur Verfügung. Dabei entfallen die 20 % auf den Leiter der AöR Baubetriebshof. Hier sollte jedoch eine strikte Aufgabentrennung vorgenommen werden. Außerdem sind die 120 % zu knapp bemessen, um eine regelmäßige Begehung der städtischen Gebäude und langfristige Planung von Sanierungs-/Unterhaltungsmaßnahmen vorzunehmen.

Ansiedlung des zentralen Gebäudemanagements

Obwohl alle Fachbereiche in unterschiedlichem Umfang im Bereich des Gebäudemanagements tätig sind, stellt sich nicht die Frage, wo die künftige zentrale Organisationseinheit angegliedert wird. Alle Gutachter empfehlen, das Gebäudemanagement gemeinsam mit dem Hochbau zu organisieren. Daher ist die Angliederung an den FB Bauen bereits vorgegeben, da dort das Fachwissen, auch auf Fachbereichsleiterebene vorhanden ist.

Somit gilt es, die dezentralisierten Aufgabenbereiche im FB Bauen zusammenzuführen.

Verwaltungsintern war zuerst auch über weiterhin dezentrale Strukturen diskutiert worden, um Personalverschiebungen zu vermeiden. So könnte z.B. die Abwicklung von Vermietungen im FB 11/Finanzen verbleiben bzw. die übrigen Vermietungsangelegenheiten vom FB 10 und 20 dorthin verschoben werden. Bei näherer Betrachtung macht dies jedoch keinen Sinn, führt es weiterhin zu Parallelstrukturen u.a. bei Wohnungsbesichtigungen/-abnahmen. Wer entscheidet dann, ob eine Wohnung hergerichtet und weiter vermietet wird oder ob alternativ das Gebäude verkauft und andere Mieter in andere Gebäude verlagert werden?

Das Gleiche gilt für den Einsatz der Hausmeister und RaumpflegerInnen, der zurzeit im FB 10/Innerer Service organisiert wird. Revierzuweisungen und der Einsatz von Vertretungskräften werden in der Personalabteilung vorgenommen. Künftig soll jedoch der FB Bauen diese Aufgabe übernehmen, da diese Stelle auch über die Art der Raumnutzung entscheidet.

Wenn nun der Schritt in die Zentralisierung gemacht wird, dann sollte dies mit allen Konsequenzen erfolgen. Die Schaffung von „Insellösungen“ innerhalb einer zentralen Organisationsstruktur (also eine dezentralisierte Zentralisierung) macht keinen Sinn. Insofern sind aus Sicht der Verwaltung (und vorliegender KGST-Empfehlungen) konsequente Aufgabenverschiebungen aus den Fachbereichen 10 und 11 hin zum FB 21/Bauen unvermeidbar.

Umsetzung der zentralen Lösung

Dies bedeutet in der Praxis, dass im FB Bauen ein Sachgebiet „zentrales Gebäudemanagement“ eingerichtet wird. Hier werden die Gebäude zentral bewirtschaftet und unterhalten. Die komplette verwaltungsmäßige Abwicklung erfolgt dann in diesem Sachgebiet.

Einzig die Verwaltung/Bewirtschaftung der unbebauten Grundstücke könnte hier ausgenommen werden, weil diese autark vom „sonstigen“ Liegenschaftsbereich laufen.

Die „große“ Zentralisierung macht allerdings Sinn, dass der FB Bauen eine weitere Kraft hinzubekommt und somit flexibler bei der Aufgabenwahrnehmung (insbesondere auch der Vertretungsregelungen) agieren kann. Inwieweit hier diese Aufgabenverschiebung vorgenommen werden sollte, ist noch zu entscheiden.

Auswirkungen auf die Fachbereichsstruktur

Die Größe der Fachbereiche verändert sich: Während FB 10 und 11 an Aufgaben und Kompetenzen „verlieren“, „gewinnt“ der FB 21/Bauen an Aufgaben und Personal hinzu. Der FB 11 verliert mit den Liegenschaften (ggf. auch einschl. der Verwaltung unbebauter Grundstücke als sogen. „große zentrale Lösung“) einen wichtigen Aufgabenbereich. Ebenso verhält es sich bei FB 10 mit dem „Verlust“ der Organisation des Hausmeister- und Raumpflegebereichs.

Zurzeit sieht die Personalaufteilung noch wie folgt aus:

FB 10/Innerer Service:	11 MitarbeiterInnen (künftig dann: 10)
FB 11/Finanzen:	11 MitarbeiterInnen (künftig dann: 10 sofern die unbebauten Grundstücke ebenfalls verlagert werden)
FB 20/Ordnung &Soz.:	14 MitarbeiterInnen
FB Bauen:	11 MitarbeiterInnen (künftig dann: 13)

Die künftige Anzahl der MitarbeiterInnen in den einzelnen Fachbereichen sind jedoch durchaus vertretbar. Insofern ist die Aufgabenverschiebung „unschädlich“ für die neue Fachbereichsstruktur.

Personelle Besetzung des Sachgebiets „Zentrales Gebäudemanagements“

Durch die Personalverschiebungen ergibt sich bereits eine teilweise Stellenbesetzung für das Gebäudemanagement. Des Weiteren sollte ein/e Mitarbeiter/in aus dem FB Bauen dort mit angesiedelt werden, um auch den Bereich der energetischen Sanierung abzudecken und eine „Nahtstelle“ zu sein zum übrigen Bereich.

Der FB Bauen könnte sich künftig wie darstellen:

Sachgebiet Bauverwaltung/Planung:	4 MitarbeiterInnen
Sachgebiet Hoch- und Tiefbau:	4 MitarbeiterInnen
Sachgebiet Gebäudemanagement:	3 MitarbeiterInnen (inkl. unbebaute Grdstk.)

Ggf. wäre jedoch eine nicht so „feinteilig“ Gliederung sinnvoll. vorzunehmen. Die Struktur innerhalb des Fachbereichs sowie die personellen Änderungen in den Fachbereichen werden verwaltungsseitig organisiert. Über die Ergebnisse wird im Verwaltungsausschuss berichtet.

Es ist jedoch nach ersten Berechnungen der Controllerin mit Einsparungen von rd. **64.000 Euro/Jahr** auszugehen.

Umsetzung

Die personellen Umsetzungen könnten nach umfassender Beratung und Beschlussfassung des Konzepts zum 1. Juni 2013 erfolgen.

Ferner ist die Anschaffung einer entsprechenden Software erforderlich. Die Kosten belaufen sich auf ca. 40.000 Euro (und sind im Haushalt nicht veranschlagt). Ggf. könnten im Rahmen eines Nachtragshaushalts die Mittel zur Verfügung gestellt werden. Das „neue“ Team kann dann im Herbst 2013 die Datenaufnahme vornehmen und die Strukturen aufbauen, damit der “Echtbetrieb“ ab 01.01.2014 beginnen kann.

Fazit

Angesichts der möglichen Personalkosteneinsparungen und vor allen Dingen einer verbesserten Aufgabenstruktur wird vorgeschlagen, wie geschildert zu verfahren.