

# DStGB DOKUMENTATION N° 8



## Kommunales Immobilienmanagement

Konzepte und Lösungsansätze zur Optimierung  
der kommunalen Immobilienwirtschaft



Deutscher  
Städte- und Gemeindebund

Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“ Ausgabe 5/99

## Vorwort

Die Modernisierung von Staat und Verwaltung wird eine zentrale Gestaltungsaufgabe auf dem Weg in das neue Jahrtausend sein.

Im Prozess der Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene ist in Anbetracht knapper Kassen auch nach geeigneten Lösungsansätzen zur Ausschöpfung von vorhandenen Rationalisierungspotentialen zu suchen.

Zahlreiche öffentliche Verwaltungen entdecken deshalb jetzt neben anderen Aufgabenfeldern in der kommunalen Immobilienwirtschaft ein wichtiges Einsparpotential.

Eine verbesserte Organisation der kommunalen Immobilienwirtschaft kann zu Einsparungen von bis zu 20 % der Immobilienbewirtschaftungskosten führen, was ein effektives jährliches Einsparpotential von bis zu 5 % eines Verwaltungshaushalts bedeuten kann.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund versucht mit der vorliegenden, vom Bauausschuss verabschiedeten Dokumentation, die Bedeutung kommunalen Immobilienmanagements als Optimierungsansatz aufzuzeigen und Kommunen aller Größenordnungen für den Bereich einer optimierten Immobilienwirtschaft zu sensibilisieren.

Ausgehend vom Status Quo werden Aufgabenbereiche benannt, welche eine Effizienzsteigerung erwarten lassen.

Im Anschluss daran werden Lösungsansätze und Konzepte in unterschiedlichen Teilbereichen vorgestellt, die zu einer optimierten kommunalen Immobilienwirtschaft beitragen können.

Eine Optimierung kommunalen Immobilienmanagements ist ein vielschichtiger Prozess, der strukturelle Veränderungen mit sich bringen kann und insbesondere nicht von heute auf morgen umzusetzen ist.

Dennoch, und gerade deshalb, soll aufgezeigt werden, dass die Einführung neuer Konzepte, die Umsetzung möglicher Neustrukturierungen sowie ein effizienter Vermögenseinsatz mittelfristig eine besonders wirksame Rationalisierungsmaßnahme für Kommunen darstellen kann.

Berlin, im Mai 1999

Dr. Gerd Landsberg



Geschäftsführendes Präsidialmitglied

## Verfasser

Beigeordneter Norbert Portz  
Rechtsreferendar Bernd Düsterdiek

# Kommunales Immobilienmanagement

<b>A. Bedeutung der Thematik</b>	4	(1) <i>Das Mieter/Vermieter-Modell</i>	9
		(2) <i>Das Eigentümer-Modell</i>	10
<b>B. Warum lohnt sich ein effizientes Immobilienmanagement?</b>	4	(3) <i>Vor- und Nachteile der Modelle</i>	10
		(4) <i>Bewertung der Modelle</i>	11
<b>I. Ausgaben für die Immobilienbewirtschaftung</b>	4	3. Benchmarking - Bildung von Vergleichsringen	11
<b>II. Höhe des Einsparpotentials</b>	4	a) <i>Einschränkungen eines Benchmarking</i>	11
		b) <i>Bewertung des Benchmarking für Kommunen</i>	11
<b>C. Für welche kommunal genutzten Immobilien empfiehlt sich Immobilienmanagement?</b>	4	4. Auslastung kommunaler Immobilien/ Einheitliche Vermietungsregelungen	11
		5. Strategische Standortplanung	12
		6. Neubau, Kauf oder Anmietung von kommunalen Gebäuden	12
<b>D. Welche Defizite kennzeichnen die bisherige Immobilienbewirtschaftung?</b>	5	<b>III. Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Bewirtschaftung</b>	13
<b>I. Dezentrale Organisation</b>	5	1. Energiemanagement	13
<b>II. Das Fehlen immobilienwirtschaftlicher Kennzahlen sowie Kostentransparenz</b>	5	2. Betriebs- und Unterhaltungskostenmanagement	14
		a) <i>Aufgabenerfüllung durch eigenes Personal</i>	15
		b) <i>Aufgabenerfüllung durch externes Personal</i>	15
		aa) <i>Vorteile durch private Dienstleister</i>	15
		bb) <i>Nachteile durch private Dienstleister</i>	15
		cc) <i>Bewertung</i>	16
<b>E. Welche Aufgabenbereiche versprechen eine Effizienzsteigerung?</b>	5	<b>IV. Optimierung kommunaler Immobilienwirtschaft durch Finanzierungsmodelle privater Finanzdienstleister</b>	16
<b>I. Organisation/Gebäude- und Raummanagement</b>	5	1. Kommunale Immobilienfonds	16
<b>II. Bewirtschaftung kommunaler Immobilien</b>	6	a) <i>Der geschlossene kommunale Immobilienfonds</i>	16
<b>III. Liegenschaften und Grundstücke</b>	6	b) <i>Vor- und Nachteile eines kommunalen Immobilienfonds</i>	17
<b>IV. Finanzierung</b>	6	aa) <i>Genannte Vorteile</i>	17
		bb) <i>Wesentliche Nachteile</i>	17
		2. Sale and lease back	18
		a) <i>Das Sale and lease back-Modell</i>	18
		b) <i>Vor- und Nachteile des Sale and lease back</i>	18
		aa) <i>Vorteile des Sale and lease back</i>	18
		bb) <i>Nachteile des Sale and lease back</i>	18
		3. Vergleich zwischen kommunalen Immobilienfonds und Sale and lease back	18
<b>F. Welche Lösungsansätze gibt es zur Optimierung kommunaler Gebäudewirtschaft?</b>	6	<b>G. Welche Optimierungsmöglichkeiten gibt es im Bereich unbebauter Flächen und Grundstücke?</b>	19
<b>I. Grundvoraussetzungen</b>	6		
<b>II. Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der „Organisation“</b>	6		
1. Einrichten eines Gebäudeinformationssystems	6		
a) <i>Auswahl nutzerspezifischer Software</i>	6		
b) <i>Aufgabenschwerpunkte eines GIS</i>	7		
c) <i>Weitere Aufgaben</i>	7		
2. Zentrale Organisationseinheit/Dezentrale Ressourcenverantwortung	8		
a) <i>Organisation: Soviel Zentralisierung wie möglich</i>	8		
b) <i>Ressourcenverantwortung: Dezentralisierung auf Fachbereiche</i>	8		
c) <i>Anreize zu wirtschaftlichem Handeln</i>	8		
d) <i>Organisationsvarianten</i>	8		
aa) <i>Bereitschaft zur Neustrukturierung erforderlich</i>	8		
bb) <i>Zwei maßgebliche Organisationsmodelle</i>	9		

## A. Bedeutung der Thematik

Die aktuelle finanzielle Lage der Kommunen ist trotz strikter Sparmaßnahmen einheitlich geprägt von einer ansteigenden kommunalen Verschuldung.

Die Anzahl der Städte und Gemeinden, die ihre Haushalte nicht mehr ausgleichen können, nimmt ständig zu. So wiesen bereits 1998 bundesweit deutlich mehr als die Hälfte aller kreisangehörigen Städte und Gemeinden einen strukturell unausgeglichene Haushalt auf.

Daher versuchen viele Kommunen, im Wege eines effizienten Verwaltungsmanagements Einsparpotentiale zu erzielen.

Hinsichtlich der kommunalen Gebäudewirtschaft war jedoch oftmals ein gegenläufiger Trend feststellbar.

Vermeintliche „Einsparungen“ im Bereich der Gebäudeinstandhaltung und -erweiterung führten zwangsläufig dazu, dass erforderliche Instandhaltungsaufgaben an öffentlichen Immobilien nicht mehr durchgeführt wurden.

Zunehmender Verfall und Renovierungsbedürftigkeit vieler Liegenschaften und Gebäude und daher im Ergebnis höhere Kosten waren die Folge.

Die Kommunen schieben deshalb bereits heute, in Form einer verdeckten Verschuldung, einen riesigen, progressiv ansteigenden Instandhaltungs- und Sanierungstau vor sich her (vgl. Winnemöller: Stadt und Gemeinde, 12/97, S. 395 f).

Anstelle einer ökonomischen, vorausschauenden Gebäudebewirtschaftung war häufig lediglich ein „Nachsorgeverhalten“ festzustellen. Es kam erst dann zu einer Instandsetzung, wenn bereits Schäden eingetreten waren.

Zur Vermeidung einer derartigen Situation sowie zur Erfüllung der allseits erhobenen Forderung nach effizientem, das Wirtschaftlichkeitspotential fördernden Handelns öffentlicher Behörden und Institutionen ist eine Neuorientierung der Immobilienwirtschaft mit innovativer Ausschöpfung der unstrittig gegebenen Rationalisierungsmöglichkeiten notwendig.

## B. Warum lohnt sich ein effizientes Immobilienmanagement?

### I. Ausgaben für die Immobilienbewirtschaftung: Zweitgrößter Kostenblock in den Kommunen

Ausgangspunkt einer jeden Optimierung kommunalen Immobilienmanagements ist eine Analyse der Kosten und der Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns.

Hiernach wird deutlich, dass nach den Personalkosten in kommunalen Haushalten die Kosten für die Bewirtschaftung und Instandhaltung kommunaler Immobilien regelmäßig den größten Kostenblock darstellen.

Die Kosten der Gebäudebewirtschaftung, wie etwa Unterhaltung, Energie, Reinigung, anteilige Personalkosten, Versicherungen sowie Verzinsung und Abschreibung machen in der Praxis etwa 10 - 20 % eines Verwaltungshaushalts aus.

**Beispiel:** Die Gesamtaufwendungen (Bauunterhaltung, kalkulatorische Kosten, laufende Betriebsausgaben, Personalkosten) für die Gebäudewirtschaft der Stadt Lünen (ca. 91.000 Einw.) beliefen sich im Jahr 1996 auf einen jährlichen Gesamtbetrag von ca. 54,5 Mio. DM.

Gemessen am Verwaltungshaushalt der Stadt Lünen (Haushaltsvolumen 1996: 360.564 Mio.) betrug der Anteil damit über 15 %.

(Knirsch/Redmann: Neue Konzeption d. Gebäudemanagements, 1996)

Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass bereits nach rund acht Jahren in der Regel ebenso hohe Kosten für den Betrieb eines Gebäudes angefallen sind wie für dessen Erstellung nötig waren. Berechnet auf eine Nutzungsdauer von 40 Jahren übertreffen die Betriebskosten die Erstellungskosten somit um mehr als das Fünffache.

### II. Höhe des Einsparpotentials: Bis zu 5 % eines Verwaltungshaushalts

Die vorangegangenen Überlegungen verdeutlichen, dass eine optimierte kommunale Immobilienbewirtschaftung ein erhebliches Einsparpotential für Städte und Gemeinden bedeuten kann.

Nach unumstrittener Ansicht kann mittlerweile davon ausgegangen werden, dass eine verbesserte Organisation der kommunalen Immobilienbewirtschaftung etwa 10 - 20 % an Kosteneinsparung erbringt. Dies kann ein effektives Einsparpotential von bis zu 5 % eines Verwaltungshaushalts bedeuten.

Den Kommunen als häufig größtem Immobilienbesitzer am Ort, bietet sich folglich ein nicht zu unterschätzendes Rationalisierungsreservoir.

Einsparpotentiale sind jedoch nicht von heute auf morgen zu erzielen. Vielmehr gilt es, die eigenen Sparpotentiale zu erkennen, um mit einer Optimierung kommunalen Immobilienmanagements beginnen zu können. Erhebliche Einsparungen sind dann jedenfalls mittelfristig zu erwarten.

## C. Für welche kommunal genutzten Immobilien empfiehlt sich ein Immobilienmanagement?

Kosten entstehen den Kommunen nicht nur durch Gebäudebewirtschaftung- und Instandhaltung. Der Terminus des „Immobilienmanagements“ verdeutlicht vielmehr, dass neben den kommunalen Gebäuden auch die unbebauten Grundstücke einer Kommune Ansatzpunkt für Optimierungsüberlegungen sein müssen. Hierbei kann es sich zum einen um unbebaute Bereiche im Zusammenhang mit vorhandenen kommunalen Gebäuden handeln.

Zum anderen kommen auch gänzlich unbebaute Grundstücksflächen in Betracht wie etwa Parkanlagen und Sportplätze, aber auch landwirtschaftlich genutzte Grundstücke, Brachland und sonstige kommunale Reserveflächen.

Hiernach lassen sich folgende, einem Immobilien-

management zugängliche Arten kommunaler Gebäude und Flächen unterscheiden:

- Verwaltungsgebäude  
Hierbei handelt es sich um Gebäude, die primär für reine Verwaltungszwecke benötigt werden.
- Wohn- und Geschäftsgebäude  
Gebäude im Eigentum einer Kommune, welche zu Wohn- und Geschäftszwecken an Dritte vermietet werden.
- Gebäude für spezielle Zwecke  
Gebäude, die für eine bestimmte Aufgabenerledigung, insbesondere der Daseinsvorsorge der Kommune benötigt werden.  
  
Hierzu zählen:  
Schulgebäude, Kindergärten, Museen, Büchereien, Schwimmbäder, Konzerthallen, Sporthallen, Sportplätze sowie Gebäude für kommunale Fuhrparks.
- Unbebaute Grundstücke  
Unbebaute Grundstücksflächen im Zusammenhang mit vorhandenen kommunalen Gebäuden, landwirtschaftliche Grundstücksflächen, Reserveflächen sowie Brachland.  
Unbebaute Grundstücke, bei denen eine bauleitplanerische Nutzung in Frage kommt.

## D. Welche Defizite kennzeichnen die bisherige Immobilienbewirtschaftung?

### I. Dezentrale Organisation

Ein wesentliches Merkmal der bisherigen Verwaltung und Bewirtschaftung kommunaler Immobilien ist die dezentrale Organisation. Regelmäßig herrscht bei den Kommunen noch eine erhebliche Zersplitterung von Zuständigkeiten vor. Nicht selten sind fast alle Dezernate, Querschnittsämter und Fachbereiche mit einem Teilbereich der Immobilienbewirtschaftung betraut. Häufig befasst sich etwa das Hochbauamt mit der technischen Gebäudeunterhaltung, der Renovierung und Reparaturmaßnahmen. Das Hauptamt ist zuständig für Hausmeister und Reinigungsdienste, die Kämmerei wirkt bei der Etatermittlung mit und ist zuständig für die Abrechnung der Energieposten, während im Liegenschaftsamt Vermietungen, Verpachtungen oder auch Grundbesitzabgaben bearbeitet werden.

Daneben liegen häufig noch viele Kompetenzen bei den jeweiligen Fachämtern, die spezielle Organisations- und Überwachungsfunktionen haben.

Bei einer derartigen Zersplitterung von Zuständigkeiten sprechen Kritiker zu Recht von einem „System der organisierten Unverantwortlichkeit“.

Folgen derartiger Zersplitterung sind etwa Umsetzungsprobleme bei der Bauunterhaltung, lange Wartezeiten bei der Bearbeitung von Vorgängen sowie Schnittstellenprobleme verschiedenster Art (z.B. Doppelbearbeitungen u.ä.).

### II. Das Fehlen immobilienwirtschaftlicher Kennzahlen sowie Kostentransparenz

Neben dem Mangel an dezentraler Organisation fehlt

es den Kommunen häufig an aussagekräftigen immobilienwirtschaftlichen Kennzahlen.

So ist sowohl der Gebäude- als auch Flächenbestand in vielen Kommunen nur unzureichend erfasst. (Vgl. Westfälische Rundschau v. 21.11.97; „Stadt rätselt über ihren Wohnungsbestand“)

Dies trifft auch auf den Zustand und die konkrete Nutzung von Gebäuden zu.

Es fehlt häufig an genauen Angaben über die Flächengrößen pro Objekt sowie die Flächengrößen pro Nutzer, was jedoch zu einem effektiven Flächenmanagement unabdingbar ist.

Nicht zuletzt mangelt es auch an einer systematischen Übersicht über den Bestand an unbebauten Flächen. Hieraus resultiert, dass es für einen erheblichen Teil unbebauter kommunaler Flächen keine vernünftigen Nutzungskonzepte gibt.

Erschwerend kommt oft das Fehlen grundlegender und aussagefähiger betriebswirtschaftlicher Kennwerte hinzu. Konkrete Betriebskosten, wie z.B. Energie- und Reinigungskosten, Verwaltungskosten sowie Ver- und Entsorgung, wie sie etwa jeder Vermieter eines privatwirtschaftlich verwalteten Objekts rechtlich überprüfbar auf die Mieter umlegt, sind oftmals unbekannt.

Ein kostenorientiertes Nutzerverhalten der Mitarbeiter lässt sich infolge der fehlenden Kostentransparenz nur schwer herbeiführen.

## E. Welche Aufgabenbereiche versprechen eine Effizienzsteigerung?

Um hier entgegenzusteuern, sind zunächst die Aufgabenbereiche kommunaler Immobilienbewirtschaftung aufzuzeigen.

Als Kernbereiche lassen sich insoweit nennen:

- Bereitstellung und Nutzung kommunaler Immobilien
- Bewirtschaftung kommunaler Immobilien
- Unterhaltung kommunaler Immobilien

Entsprechend dieser drei Kernbereiche lassen sich vier Hauptaufgabenfelder benennen, die einer Optimierung durch ein effizientes Immobilienmanagement zugänglich sind:

### I. Organisation/Gebäude- und Raummanagement (Gebäudetechnische Optimierung)

- Bedarfsermittlung und Bedarfsplanung
- Bereitstellung und Belegung von verwaltungseigenem Raum einschl. Raumeinteilung und Nutzung
- Strategische Standortplanung
- Ankauf und Verkauf von Gebäuden und Räumen
- Anmietung von Gebäuden, Räumen und Flächen für kommunale Zwecke
- Inspektion kommunaler Gebäude und Räume hinsichtlich gebäudetechnischer und bauphysikalischer Optimierungsmöglichkeiten
- Kontrolle und Steuerung der Ausstattung kommunaler Gebäude (Möblierung etc.)
- Lieferungs- und Dienstleistungsverträge externer Dritter
- Personalverwaltung

## **II. Bewirtschaftung kommunaler Immobilien (Betrieboptimierung)**

- Energieversorgung kommunaler Gebäude (Strom, Gas, Wasser, Wärme)
- Abfall-, und Abwasserentsorgung einschl. Sondermüll u.ä.
- Gebäudereinigung
- Hausverwaltung einschl. Hausmeisterdienste, Winterdienst, Pflege von Flächen und Wegen (Außenanlagen), Betrieb von Bewachungseinrichtungen/Wachdienste etc.
- Objektverwaltungen, z.B. Miet- und Nebenkostenabrechnungen etc.

## **III. Liegenschaften und Grundstücke**

- Grundstücks- und Immobilienbevorratung
- Grundstücksankauf und -verkauf für Wirtschafts- und Wohnungsbau
- An- und Vermietung von Grundstücken
- Inspektion kommunaler Flächen hins. Optimierungsmöglichkeiten

## **IV. Finanzierung**

- Mittelbeschaffung/Vermögensfinanzierung
- Mittelzuteilung/Budgetierung
- Vermögenskontrolle und Vermögensübersicht

## **F. Welche Lösungsansätze gibt es zur Optimierung kommunaler Gebäudewirtschaft?**

Bei der Suche nach Lösungsansätzen ist an die Überlegungen des Berichts der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) Nr.4/1996 anzuknüpfen.

Dieser impulsgebende „Bericht zur Organisation der Gebäudewirtschaft“ entwickelt Vorschläge, in denen die Gebäudewirtschaft als integrative Organisationseinheit zur Zusammenführung betriebswirtschaftlicher, technischer und organisatorischer Angelegenheiten verstanden wird.

Die dort erarbeiteten Vorschläge können als ein Fundament verstanden werden, auf dem sich, je nach Eigenart und spezieller Situation einer Kommune, in unterschiedlichster Art und Weise Problemlösungen zur Optimierung kommunaler Gebäudewirtschaft entwickeln lassen.

Das „Neue Steuerungsmodell“ der Verwaltung ist insoweit von einer dazu passenden Organisation der Immobilienbewirtschaftung zu unterstützen.

### **I. Grundvoraussetzungen**

Zu Beginn jedweder Überlegungen zu einem „kommunalen Immobilienmanagement“ empfiehlt sich die Einsetzung einer fachämterübergreifenden Arbeitsgruppe, die im Rahmen eines Projektmanagements die Thematik vorbereiten und umsetzen sollte.

In dieser Gruppe sollten Vertreter aus den Bereichen Hochbau, Liegenschaften, Organisation, Finanzen, Schulen sowie Personalvertretung zusammengeführt werden.

Dies gewährleistet zum einen eine Bündelung kommunaler Kompetenz.

Zum anderen wird durch eine frühzeitige Beiziehung der Fachämter und insbesondere der Personalvertretung gewährleistet, dass Ängste der Mitarbeiter vor Kompetenzverlust, vor der Abgabe von Zuständigkeiten sowie der Angst vor Personalabbau und Mehrarbeit gleich zu Beginn durch Beteiligung begegnet werden kann.

Zur Verdeutlichung des kommunalen Immobilienmanagements als Aufgabe der Gemeinde, die alle angeht, empfiehlt es sich, dass Vorgaben und Rahmenbedingungen von der Verwaltungsführung sowie dem Stadt- bzw. Gemeinderat festgelegt werden.

Fraglich ist, ob zur Bewältigung des Themas in einer Arbeitsgruppe eine zusätzliche externe Beratung notwendig ist. Dies hängt von den jeweiligen örtlichen Begebenheiten ab.

Eine Arbeitsgruppe mit Fachleuten der verschiedenen gebäudewirtschaftlichen Fachrichtungen kann häufig eine externe Beratung überflüssig machen.

Zu speziellen, mit dem Immobilienmanagement zusammenhängenden Fragen, wie etwa der steuerrechtlichen Bewertung, bietet sich allerdings die Hinzuziehung von externem Sachverstand an (Vgl. Städtetag Baden-Württemberg: Kommunales Gebäudemanagement-Konzepte und deren praktische Umsetzung, DIFU 4/98, S. 119).

## **II. Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der „Organisation“**

### **1. Einrichten eines Gebäudeinformationssystems**

#### *a) Auswahl einer nutzerspezifischen Software*

Mangelhafte Datengrundlagen über zu verwaltende Gebäude und Flächen sowie ein oftmals langsamer und umständlicher verwaltungsinterner Informationsfluss erfordern unabdingbar das Erstellen eines EDV-gestützten Datenbestands, um Transparenz zu schaffen.

Vor Beginn von Optimierungsüberlegungen sollte daher zunächst ein kommunales Gebäudeinformationssystem eingerichtet werden.

Ziele eines sog. Gebäudeinformationssystems müssen eine effiziente Strukturierung von Daten, eine Verbesserung des Informationsflusses sowie die Schaffung einer permanent verfügbaren aktuellen Datenbasis für anstehende Entscheidungen sein.

Zur Schaffung von Transparenz und optimierter Bearbeitungsmöglichkeit steht den Kommunen mittlerweile eine große Anzahl von Software- und Komplettlösungen am Markt zur Verfügung.

Diesbezüglich sei aber vor einer übereilten Wahl eines Systems „von der Stange“ gewarnt. Jede Kommune sollte unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Bedürfnisse und Strukturen, der Flexibilität bei der Anpassung eines Systems an kommunale Besonderheiten, Verknüpfungsmöglichkeiten sowie der fachlichen Qualifikation des Anbieters eine sorgsame Auswahl treffen.

Viele der angebotenen Lösungen stellen sich in der Praxis als sehr komplex dar. Sie sind daher für die Realisierung mit in der Wirtschaftlichkeitsanalyse kommunaler Immobilien eher wenig erfahrenen Mitarbeitern in den Verwaltungen nicht immer geeignet.

Kommunalverwaltungen sollten daher darauf achten, dass ein entsprechendes System keine „Spezialisten-ausbildung“ erforderlich macht und damit etwaige, nicht erkennbare Zeit und Kosten für eine Einführung und Installierung nach sich zieht.

Hierauf ist auch deshalb besonderer Augenmerk zu legen, da es in der Regel zunächst nur um die erstmalige Bestandserfassung kommunaler Immobilien, um Wertinformationen, der Information zu Betriebs- und Nutzungszeiten sowie um Verbrauchsanalysen von Immobilien geht.

Um die jeweils beste Lösung auszuwählen, ist neben dem Zurückgreifen auf die Erfahrungen anderer Kommunen eine Ausschreibung (Wettbewerb) der konkret verlangten Leistungen zwischen den Systemanbietern nach den Verdingungsordnungen (VOL/A bzw. VOF bei rein freiberuflichen Leistungen) notwendig und sachgerecht.

#### *b) Aufgabenschwerpunkte eines Gebäudeinformationssystems*

Folgende Aufgabenschwerpunkte eines Gebäudeinformationssystems lassen sich benennen:

##### **- Detaillierte und vollständige Erfassung aller relevanten Gebäude- und Flächendaten:**

In einer Gebäude- und Grundstücksdatei sollten alle relevanten Daten aufgenommen werden wie Baujahr, Herstellungskosten, bebaute Fläche, Geschossflächen, Nutzungsflächenangaben.

Hierzu zählen auch die technischen und baulichen Ausstattungsmerkmale eines Gebäudes bzw. von Räumlichkeiten.

Zu berücksichtigen sind auch die unbebauten Grundstücke und Flächen.

Langfristig ist eine Erfassung durch (einen) Mitarbeiter der jeweiligen Fachämter hinsichtlich der von diesen genutzten Gebäude/Räume sowie Flächen sinnvoll. Diese haben die größte Fachkenntnis „vor Ort“ und können nach Erhebung entsprechender Daten diese an das kommunale Gebäudeinformationssystem zur Erfassung weiterleiten.

##### **- Ermittlung der Gebäude- und Flächenwerte:**

Mit Einführung eines Gebäudeinformationssystems sollte zugleich eine Wertermittlung als Grundlage effizienten Immobilienmanagements erfolgen.

Folgende Immobilienwerte werden benötigt:

- Wiederbeschaffungswert: Dient als Grundlage für die Kosten der Bauunterhaltung
- Sachwert: Dient als Grundlage für die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen (Kostenmiete)
- Verkehrswert: Bildet die Grundlage für eine vernünftige Verwertung von Gebäuden und Flächen

##### **- Erstellen einer Gebäude- und Raumnutzungsplanung:**

(als mittelfristiges Ziel eines Gebäudeinformationssystems)

Das Erfassen aller relevanten Belegungszahlen, z.B. Anzahl der Mitarbeiter eines Fachbereichs, bei Schulen/Kindergärten die Anzahl der Klassen bzw. Schüler, trägt dazu bei, Aussagen über die jeweilige Auslastung zu erhalten.

Kommunale Fachämter erkennen i.d.R. den kurz- und mittelfristigen Gebäude- und Raumbedarf, so dass eine wirtschaftliche Raumnutzung möglich ist.

Hierdurch ist auch eine optimierte Mehrfach- oder auch Mehrzwecknutzung von Räumlichkeiten/ Gebäuden denkbar. (Beispiel: Überlassung von Räumen außerhalb der Dienstzeiten an Dritte, wie etwa die Nutzung durch VHS, Initiativkreise, Vereine oder sonstige Gruppen).

##### **- Erfassung aller Bewirtschaftungskosten:**

Das Erfassen der Bewirtschaftungskosten einer Immobilie, insbesondere Reinigungskosten, Eigen- und Fremdverwaltungskosten, Ver- und Entsorgungskosten (Strom, Wasser, Heizung, Müllentsorgung), Hausmeisterdienste sowie externe Dienstleistungskosten ist Voraussetzung einer aussagekräftigen und transparenten Kostenübersicht.

##### **- Kosten- und Leistungsrechnung:**

Im Rahmen dezentraler Ressourcenverantwortung sollten die jeweiligen Fachämter in Zusammenarbeit mit der Verwaltungsführung sicherstellen, dass auf ein kommunales Gebäude entfallende Einnahmen und Ausgaben über eine Kosten- und Leistungsrechnung als Information in die Gebäudedatei einfließen.

##### **- Dezentrale Zugriffsmöglichkeit:**

Ein Gebäudeinformationssystem muss die Möglichkeit eröffnen, einzelne Daten (z.B. Daten zu tatsächlichem Raumbedarf eines Nutzers, zu Leerständen, zur Substanz eines Gebäudes und damit verbundenen etwaigen Instandhaltungs- oder Renovierungsmaßnahmen) und deren ständige Aktualisierung durch kommunale Fachämter zu gewährleisten.

Dies setzt voraus, dass das installierte Gebäudeinformationssystem einen dezentralen Zugriff zur Aktualisierung ermöglicht, aber auch Schutzmechanismen vor unbefugten Änderungen vorhanden sind.

#### *c) Weitere Aufgaben:*

Als weitere Aufgaben lassen sich benennen:

- Instandhaltungs- und Wartungsmemory:  
Ein derartiges „Memory“ ermöglicht einen Überblick über Wartungsintervalle. Besonders „kostenintensiv“ Immobilien sind leicht zu ermitteln und entsprechend zu bewerten.

Kernziel ist folglich die automatisierte Bereitstellung aller relevanten immobilien-spezifischen Daten, welche zur Steuerung durch die Verwaltungsführung erforderlich sind.

Hierdurch wird nicht zuletzt eine planmäßige Grundstücksbevorratung für Unterbringungszwecke der Verwaltung gewährleistet.

Die Umsetzung eines optimierten kommunalen Immobilienmanagements ist ohne die Zuhilfenahme eines Gebäudeinformationssystems nicht möglich.

## **2. Zentrale Organisationseinheit/Dezentrale Ressourcenverantwortung**

### *a) Organisation: Soviel Zentralisierung wie möglich*

Effizienz und Kostenreduzierung bei der Organisation kommunaler Immobilienbewirtschaftung sind am besten gewährleistet, wenn man eine zentrale Einheit für Immobilienbewirtschaftung bildet. Dieses Erfordernis ist das Ergebnis der bereits skizzierten erheblichen Zersplitterung von Zuständigkeiten.

Nur durch Kompetenzbündelung und Konzentration der Kräfte lassen sich für eine Kommune nachhaltige Synergieeffekte erzielen.

Eine solche Organisationseinheit kann in verschiedenen Rechtsformen tätig werden und organisatorisch unterschiedlich aufgebaut sein.

Sie ist etwa als „Amt für Gebäudewirtschaft“ in einer Kommunalverwaltung oder als „Betrieb Zentrale Gebäudewirtschaft“ vorstellbar.

Eine derartige zentrale Organisationseinheit sollte sowohl die kaufmännischen als auch die Serviceaspekte kommunaler Gebäudebewirtschaftung erbringen und umsetzen.

### *b) Ressourcenverantwortung: Dezentralisierung auf Fachbereiche/Nutzer*

Die raumnutzenden Fachbereiche/Nutzer ihrerseits sollten in ihren Budgets die vollständige Ressourcenverantwortung für den durch die Nutzung ausgelösten Aufwand haben, d.h. die Verantwortung für Art, Menge, Kosten und die Qualität der Gebäude- und Raumnutzung sowie für die Bewirtschaftung.

Regelmäßig wird ein Fachbereich die geeignete Organisationseinheit einer dezentralen Verantwortung für Raum- und Gebäudenutzung sein, denn er hat in seinem jeweiligen Bereich alle Informationen über etwaige Besonderheiten und zu erwartende Entwicklungen.

Er ist der Verwaltungsführung für die Gebäude- und Raumnutzung verantwortlich.

Im Einzelfall kann es jedoch sinnvoll sein, eine noch weitergehende Dezentralisierung der Verantwortung vorzunehmen. (KGSt-Bericht Nr. 4/96, Organisation d. Gebäudewirtschaft, S. 22f.)

**Beispiel:** Bei der Nutzung von Kindergärten und Schulen bietet es sich z.B. an, einen Teil der Nutzungsverantwortung direkt auf die jeweiligen Leitungsgremien zu übertragen. Als Verantwortungsbereiche kommen insbesondere in Frage:

- Der erforderliche Reinigungsdienst in und an den Gebäuden

- Schönheitsreparaturen, Hausmeisterdienst etc.

Andere Teilbereiche wie etwa die Organisation eines Hausmeisterdienstes, der im Rahmen einer „Poollösung“ erfolgen kann, Maßnahmen zur Substanzerhaltung der Gebäude oder auch Pflege und Erhalt von Flächen/Grünflächen um ein Schulgebäude herum sollten jedoch auf Fachbereichsebene verbleiben.

Die Verantwortung für die Art und das Ausmaß einer Übertragung auf den Einzelnutzer sollte regelmäßig bei der Fachbereichsleitung liegen.

Diese ist der Verwaltungsführung für die Gebäude- und Raumnutzung im Fachbereich auch gesamtverantwortlich.

Die vollständigen Kosten gehen in das vom Nutzer zu verantwortende Budget ein. Soweit er gebäudewirtschaftliche Leistungen nicht selbst erbringt, werden diese vom Nutzer entsprechend bezahlt.

### *c) Anreize zu wirtschaftlichem Handeln - „Belohnen“*

Die vorgenannte Vorgehensweise muss mit einem Anreiz zu einem wirtschaftlichem Umgang mit den Gebäuderessourcen verknüpft werden.

#### **Beispiele:**

- Soweit der Fachbereich/Nutzer durch eigenes Verhalten z.B. eine Senkung des Energieverbrauchs oder der Reinigungskosten erzielt, erhält er etwa die derart eingesparten Mittel zur freien Verwendung.

Der Fachbereich/Nutzer hat insoweit ein starkes Interesse daran, sämtliche mit dem Gebäude/Räumen zusammenhängenden Kosten zu senken, um Budgetspielraum zu gewinnen.

Er kann nunmehr Einsparungen ganz oder teilweise für die Beschaffung fachlich wichtiger, aber bisher nicht finanzierbarer Materialien einsetzen.

- Soweit ein Nutzer darüber hinaus etwa bei Erhaltungsmaßnahmen für ein Gebäude Einsparungen erzielt, sollten diese nicht, jedenfalls nicht vollständig, aus dem Budget gestrichen werden. Der Fachbereich/Nutzer könnte vielmehr hiermit vorher nicht geplante Bauunterhaltungsmaßnahmen durchführen.

### *d) Organisationsvarianten zur Umsetzung*

#### *aa) Bereitschaft zur Neustrukturierung erforderlich*

Die Frage, welche Konzeption zur Umsetzung der vorgenannten Überlegungen sinnvoll ist, kann nicht ohne weiteres beantwortet werden. Um sich einer Neuorganisation kommunalen Immobilienmanagements anzunähern, kommt es zu Beginn von Optimierungsüberlegungen gar nicht so sehr auf die Festlegung auf ein Organisationsmodell an, zumal eine Empfehlung wegen der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Kommunen nicht abgegeben werden kann.

Entscheidend ist vielmehr die Bereitschaft zur mittelfristigen Neustrukturierung und Organisation der kommunalen Immobilienbewirtschaftung.



Aussagekräftige Erfahrungswerte in der öffentlichen Verwaltung zu den verschiedenen Organisationsmodellen liegen bislang erst punktuell vor.

Ausgehend von der kommunalspezifischen Situation vor Ort spielen jedoch bei einer Entscheidung hin zu einer Organisationsvariante folgende vier Aspekte eine tragende Rolle und sind daher zu berücksichtigen:

- (1) Welchen Einfluss wird die finanzielle Situation einer Kommune auf eine Neuorganisation der kommunalen Immobilienwirtschaft haben?
- (2) Wie ist der politische Wille der Verwaltungsführung/ des Rates?
- (3) Für welche Leistungen der Immobilienbewirtschaftung stehen eigene Mitarbeiter/-rinnen zur Verfügung?
- (4) Welche immobilienwirtschaftlichen Leistungen sollen selbst erbracht und welche Leistungen sollen von externen Anbietern eingekauft werden?

#### bb) Zwei maßgebliche Organisationsmodelle

Auf die kurze Darstellung der in Frage kommenden Organisationsmodelle kann dennoch nicht verzichtet werden, denn langfristig muss eine Kommune bei konsequenter Umsetzung der Optimierung kommunalen Immobilienmanagements einen rechtlichen Organisationsrahmen schaffen bzw. wählen, um kommunales Immobilienmanagement effizient zu betreiben.

Entsprechend dem KGSt-Bericht Nr. 4/1996 lassen sich im wesentlichen zwei Organisationsmodelle, die auch als „interne Lösungsansätze“ verstanden werden können, benennen.

##### (1) Das Mieter/Vermieter Modell

Bei diesem Organisationsmodell mietet der raumnutzende Fachbereich/Nutzer die von ihm benötigten Räume bzw. Gebäude sowie die dazu erforderlichen Grundstücke und vereinbart mit dem Vermieter die Leistungen zzgl. eventueller Nebenleistungen wie Beratung u.ä..

Der raumnutzende Fachbereich zahlt im Gegenzug für die Leistungen (Miete, Bewirtschaftungskosten, Reinigung etc.), die er vom Vermieter erhält.

Er ist als Mieter der Verwaltungsführung für alle mit seiner Raumnutzung zusammenhängenden Fragen verantwortlich. Auf der anderen Seite muss ein Leistungspartner existieren: Der Vermieter verwaltungseigener Gebäude und Flächen als eigenständige verwaltungsinterne oder auch externe zentrale Organisationseinheit.

##### - Die Wahrnehmung der Mieterfunktion

Entsprechend den oben zur dezentralen Ressourcenverantwortung gemachten Ausführungen ist es sinnvoll, den raumnutzenden Fachbereich als „Mieter“ zu installieren.

Er trägt die Verantwortung für die kostenverursachenden Faktoren, er zahlt Miete und Nebenkosten sowie für die Inanspruchnahme gebäudewirtschaftlicher Leistungen.

Wichtig ist: Die Budgetverantwortung und die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten sollten nicht auseinanderfallen.

Folgende Aufgaben bieten sich zur Übernahme im Rahmen dezentraler Ressourcenverantwortung für den Mieter an:

- Gebäudereinigung, insbes. bei großen einzelgenutzten Objekten
- Eigenverantwortliche Bewirtschaftung der Energiekosten
- Hausverwaltung einzelgenutzter Gebäude, d.h. Hausmeisterdienste, Bewachung, Winterdienst u.ä.
- Unterhaltung fernmeldetechnischer Einrichtungen
- Zeitlich befristete Vermietung von Räumlichkeiten an Dritte, die im übrigen dienstlich genutzt sind
- Pflege der für ein Gebäudeinformationssystem erforderlichen Daten
- Mitteilung von Leerständen an den Eigentümer/Vermieter

##### - Die Wahrnehmung der Vermieterfunktion

Wie weit man das Spektrum der gebäudewirtschaftlichen Leistungen, die von einer zentralen Organisationseinheit als Vermieter erbracht werden, fasst, hängt nicht zuletzt auch von der Größe der jeweiligen Kommune ab.

Neben der Wahrnehmung von Serviceaspekten muss eine zentrale Organisationseinheit als Vermieter (Eigentümer) auch den kaufmännischen Bereich abdecken, d.h. Eigentümerfunktionen wahrnehmen.

Dies gilt insbesondere bei Klein- und Mittelstädten. Lediglich im Einzelfall kann bei Großstädten eine Herauslösung der Servicefunktionen organisatorisch sinnvoll sein.

Hieraus resultieren im wesentlichen folgende Aufgaben für den Vermieter:

- Vermietung von Räumen und Flächen an die Fachbereiche bzw. Nutzer
- Bedarfsermittlung und Planung
- Verwendung der erzielten Einnahmen
- Neubau- und Umbaumaßnahmen
- Führung eines zentralen Gebäudeinformationssystems
- Abschluss von Dienstverträgen/Leasingverträgen mit externen Anbietern
- Beratung der Fachbereiche zur Substanzerhaltung der eigenen Immobilien

Im Servicebereich hingegen können folgende Aufgaben auch vom Vermieter erfolgen:

- Gebäudereinigung sowie Gebäudeunterhaltung, ggf. durch Beauftragung externer Dritter
- Ver- und Entsorgung der Immobilien
- Hausverwaltung sowie Hausmeisterdienste, Bewachung der Objekte
- Schadensabwicklung

## - Rechtsform des Organisationsmodells (Vermieterfunktion)

Viele Kommunen werden sich fragen, in welcher organisatorischen Rechtsform eine derartige zentrale Organisationseinheit auftreten sollte. Diese Frage kann nicht einheitlich beantwortet werden. Die Entscheidung hierüber muss unter Würdigung aller Aspekte in den Kommunen selbst getroffen werden. Zu berücksichtigen sind insbesondere die Größe der Kommune, ihr Umfeld und die politische Willensbildung.

Soweit jedenfalls eine Kommune die notwendigen „Vorarbeiten“ eines effizienten Immobilienmanagements, insbesondere die Erstellung eines einheitlichen EDV-gestützten Gebäudeinformationssystems/Datenbestands durchgeführt hat, kommen im Ergebnis nur drei mögliche Rechtsformen der Eigentümerfunktion in Betracht.

### - Der Regiebetrieb (Fachbereich/Amt)

Solange der mit der Gebäudewirtschaft betraute Betrieb ausschließlich der Deckung des Eigenbedarfs dient, bietet sich i.d.R. die klassische Organisationsform des Regiebetriebes an.

Der Regiebetrieb ist rechtlich, wirtschaftlich und administrativ unselbständig.

### - Der Eigenbetrieb

Die Rechtsform des Eigenbetriebs ermöglicht im Gegensatz zur vorgenannten Variante eine größere organisatorische Selbständigkeit sowie eine weitgehende Herauslösung aus dem Rechnungswesen der Kommune.

Der Eigenbetrieb ist rechtlich unselbständig, jedoch wirtschaftlich und administrativ weitgehend selbständig.

### - Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Bei der GmbH handelt es sich um eine selbständige juristische Person des Privatrechts.

Im Gegensatz zu den beiden öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ist die GmbH durch wirtschaftliche und administrative Selbständigkeit gekennzeichnet und unterliegt dem Steuer- und Handelsrecht.

Ausgründung des Immobilienmanagements im Rahmen einer GmbH wird im Augenblick aber die Ausnahme bleiben. Hierfür wäre eine bereits vollständig optimierte Immobilienbewirtschaftung in einer Kommune Voraussetzung.

Darüber hinaus sprechen steuerliche Nachteile gegen die Ausgründung in eine GmbH.

Eine abschließende Empfehlung, welche Rechtsform für die Vermiitereinheit zu wählen ist, kann, wie bereits erörtert, nicht gegeben werden.

Untersuchungen zeigen indes, dass jene Städte, die ausgehend vom zuvor dargestellten Mieter/Vermieter-Modell bereits eine Entscheidung bezüglich der Rechtsform getroffen haben, überwiegend die Form des Eigenbetriebs bzw. des eigenbetriebsähnlichen Betriebs gewählt haben (Frischmuth: Komm. Gebäude- management, DIFU 4/98, S. 17).

## (2) Das Eigentümer-Modell

Beim Eigentümer-Modell übernimmt der raumnutzende Fachbereich die Eigentümerfunktion.

Er übernimmt mit eigenen Kapazitäten die Bereitstellung, Bewirtschaftung und Unterhaltung des von ihm genutzten bzw. zu nutzenden Raums und der damit zusammenhängenden Grundstücke. Hierzu beauftragt er interne oder auch externe Servicedienste.

Er verantwortet damit alle anfallenden Kosten im Rahmen des eigenen Budgets.

Der raumnutzende Fachbereich setzt kommunale Immobilienpolitik um, er ist insoweit auch der Verwaltungsführung für alle mit seiner Raumbeanspruchung und seinem Raum- und Gebäudebestand zusammenhängenden Fragen verantwortlich.

Rechtlich betrachtet bleibt natürlich die Kommune Eigentümerin, die ausschließlich durch ihre Organe über die Immobilien verfügt.

## (3) Vor- und Nachteile der Modelle

### Das Mieter/Vermieter-Modell:

**Vorteile:** Das Mieter/Vermieter-Modell:

- erzielt deutliches Kostenbewusstsein der Nutzer durch nutzerbezogene Zuordnung
- führt zu einer Geschäftsprozessoptimierung durch Bündelung der Verantwortung
- belastet den Nutzer nicht mit fachfremden Spezialaufgaben
- löst das Problem der offensichtlichen Verunsicherung von Mitarbeiter/-innen der Fachämter durch die Ankündigung einer Neuorientierung der Immobilienwirtschaft, weil das Modell über die Einrichtung einer Vermiitereinheit eine Möglichkeit für ein neues Beschäftigungsfeld sowie eine neue berufliche Herausforderung schafft.

**Nachteile:** Das Mieter/Vermieter-Modell:

- kann dazu führen, dass sich die Schnittstelle zwischen Mieter und Vermieter als Flexibilitätshemmnis erweist
- lässt den Druck zu kostengünstiger Gebäude- und Raumnutzung vom Mieter evtl. nicht komplett in die Leistungsbeziehung mit dem Vermieter eingehen

### Das Eigentümer-Modell:

**Vorteile:** Das Eigentümer-Modell:

- lässt organisatorische Schnittstellen entfallen. Entscheidungen der Fachbereichsleitungen sind direkt in immobilienwirtschaftliche Maßnahmen umzusetzen
- führt zu einer Aktivierung der vorhandenen Mitarbeiter – „Selbst Handeln statt Handeln lassen“

**Nachteile:** Das Eigentümer-Modell:

- birgt die Gefahr, dass Synergien bei geringen Gebäudebeständen ausbleiben

- dass gesamtstädtische Interessen schwieriger umsetzbar sind und Rahmenregelungen gefunden werden und Vereinbarungen ausgehandelt werden müssen.
- setzt ein Know-how voraus, dass nur in großen Fachbereichen vorhanden ist

#### (4) Bewertung der vorgestellten Modelle

Im Rahmen einer Bewertung entspricht das Mieter/Vermieter-Modell in besonderem Maß den kommunalen Bedingungen.

Besonders die sinnvolle Bündelung immobilienwirtschaftlicher Kompetenzen ist insoweit von Vorteil. Es ist daher davon auszugehen, dass sich mittelfristig Modellvarianten des Mieter/Vermieter-Modells in der Praxis durchsetzen werden.

Das Eigentümer-Modell empfiehlt sich hingegen nur dort, wo es große Fachämter mit entsprechendem Immobilienbestand (Schulen, Sporthallen etc.) gibt.

Aufgrund der eher schwierigen Umsetzbarkeit gesamtstädtischer Interessen wird eine Nutzung des Eigentümer-Modells für eine Stadtverwaltung selbst in Großstädten eher eine Ausnahme bilden. Es wird Aufgabe jeder einzelnen Kommune sein, Stärken und Schwächen möglicher Organisationsvarianten zu analysieren und auf die eigenen Bedürfnisse und Vorstellungen abzustellen.

### 3. Benchmarking – Bildung von Vergleichsringen

Die Erarbeitung von brauchbaren Vergleichs- und Kennzahlen ist ein nicht zu unterschätzender Ansatz für eine optimierte Steuerung im Bereich der Immobilienwirtschaft.

Beteiligte Kommunen vergleichen dabei regelmäßig ihre parallelen Einrichtungen und können – auch wenn es Gründe für differierende Strukturen und damit auch Kosten geben wird – rasch feststellen, welche Kommunen in welchen Bereichen aus welchen Gründen besonders günstige Lösungen aufweisen.

Die KGSt verfolgt beispielhaft mit der Gründung des Geschäftsbereiches „IKO-Netz“ eine entsprechende Strategie. In interkommunalen Vergleichsringen sollen durch einen Kennzahlenvergleich wirkungsvolle Steuerungsinstrumente für die Gebäudewirtschaft entwickelt und herausgearbeitet werden. Über 50 Kommunen nehmen mittlerweile an mehreren Projekten teil. Erste Erhebungen liegen bezüglich des Bereichs der Gebäudewirtschaft bereits vor (vgl. auch Winnemöller: Gebäudemanagement, 5/98, S. 46).

Ziele eines gebäudewirtschaftlichen Vergleichsrings sind danach:

- Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Immobilienbewirtschaftung, d.h. Herbeiführung einer Verbesserung innerhalb der eigenen Organisation
- Begrenzung des Kostenaufwands eines Optimierungsprozesses, insoweit Nutzung von Synergieeffekten
- Interkommunaler Erfahrungsaustausch; eigene Positionsbestimmung

#### a) Einschränkungen eines kommunalen Benchmarking

Zur Erreichung kurzer und schneller Ergebnisse kann sich ein Benchmarking im kommunalen Bereich i.d.R. nur auf Daten der kameralistisch geführten Kommunalhaushalte stützen.

Kameralistik beinhaltet jedoch stets gewisse Ungenauigkeiten, weil sie sich nicht auf ein System der kaufmännischen Kostenrechnung stützt und kalkulatorische Kosten nur für die kostenrechnenden Einrichtungen veranschlagt werden.

Des Weiteren sind Personal- und Sachkostenzuordnungen häufig unzutreffend.

#### b) Bewertung des Benchmarking für Kommunen

Benchmarking für Kommunalverwaltungen basiert im wesentlichen auf vorhandenem Datenmaterial, das nach einer bestimmten Systematik aufbereitet und mit leicht zu erhebenden Leistungskennzahlen in Relation gesetzt wird.

Ein derartiges Verfahren kann, je nach Eigenart der Kommune, Zuverlässigkeit des Zahlenmaterials und dem Nachfrageaufwand innerhalb weniger Tage abgeschlossen werden.

Es handelt sich insoweit um eine zeitlich, organisatorisch und finanziell überschaubare Vorgehensweise, in deren Zentrum das Ziel der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Gebäudewirtschaft steht.

Mittlerweile gibt es auch verschiedene privatwirtschaftliche Anbieter aus dem Bereich des Finanz- und Gebäudemanagements, welche einfach zu handhabende und mit anderen Systemen später kompatible PC-Software entwickelt haben. Nach einer zunächst erforderlichen Bestandsaufnahme von Immobilien, Nutzflächen und Kosten können Kommunen entsprechend ihrer Größe mit nicht allzu großem Aufwand an interkommunalen Vergleichsringen teilnehmen.

Ohne allzu großen Aufwand können auf diesem Wege Steuerungsinformationen gewonnen werden. Es kann aufgrund der mit Vergleichsringen verbundenen Synergieeffekte von einem für Kommunen interessanten Ansatz gesprochen werden, der allerdings nicht andere und auf mehr Detailgenauigkeit abzielende Verfahren ersetzen kann.

Da es bei der Teilnahme an etwaigen Vergleichsringen notwendigerweise auch zu einer vorherigen Bestandsaufnahme über Gebäude, Räume, Flächen und Kosten kommt, ist kommunales Benchmarking nicht zuletzt aus diesem Grund als Ansatz eines Optimierungsprozesses im Ergebnis wertvoll.

### 4. Auslastung kommunaler Immobilien – Einheitliche Vermietungsregelungen

Ein Optimierungsreservoir steckt häufig auch in der Auslastung kommunaler Gebäude und Räume, welche der Hauptnutzer nur für einen Teil des Tages beansprucht.

Vielfach werden bereits heute etwa Schulräume in den Abendstunden an die Volkshochschulen vergeben. Diesbezüglich gibt es jedoch noch erhebliche Reserven. Vielfach bietet sich eine Mischnutzung kommunaler Räume an.

Von der baulichen und funktionellen Beschaffenheit her sind viele Räume nicht nur einseitig zu nutzen, sondern bieten sich in der Regel für die verschiedensten Nutzungen an.

Einsparungen können daher durch einen Verzicht auf Anmietung oder Neubau von Räumen erzielt werden.

Würden in der Vergangenheit – nicht zuletzt wegen des Widerstands der Hauptnutzer – zusätzliche Räume oder Gebäude gemietet oder gar neu gebaut, weil die verschiedenen Nutzer sich gegen eine Mischnutzung wehrten, sollte in jedem Einzelfall geprüft werden, ob es wirklich nötig ist, dass ein Raumnutzer eine Räumlichkeit nur zu seiner exklusiven Nutzung erhält oder ob nicht kommunale Räumlichkeiten mehrfach genutzt werden können.

- Beispiele:** - Musikvereine, karitative Einrichtungen oder Interessengruppen können vorhandene Räumlichkeiten wie etwa Schulräume zwecks eigener Schulung etc. nutzen.
- Sitzungssäle in kommunalen Verwaltungsgebäuden können z.B. als Seminar- und Tagungsräume genutzt werden, auch für externe Gruppen, Verbände, Vereine etc..

Werden kommunale Räumlichkeiten Dritten zur Verfügung gestellt, so lassen sich durch eine Zurverfügungstellung darüber hinaus Mietmehreinnahmen erzielen.

Wegen der großen Anzahl öffentlicher Räume, die einer Fremdvermietung zugänglich sind, ist es jedoch angezeigt, eine entsprechend den jeweiligen Räumen angepasste Mietordnung zu erarbeiten.

Angesichts unterschiedlicher Raumtypen wie etwa Schulräumen, Sitzungssälen, Tagungsräumen, aber auch Sporthallen wird es in der Regel notwendig sein, spezielle Entgeltregelungen für die unterschiedlichen Raumtypen zu treffen und entsprechende Mietbedingungen für die jeweiligen Typen festzulegen.

Miethöhen sollten auf der Grundlage der tatsächlich entstehenden Kosten kalkuliert werden.

## 5. Strategische Standortplanung

Neben der Frage, ob eine Kommune ein bestimmtes Gebäude/Räume überhaupt benötigt oder nicht die dort durchgeführte Aufgabenerfüllung durch Zusammenlegung/optimierte Nutzung anderer Räumlichkeiten sicherstellen kann, ist es häufig fraglich, ob eine Kommune ein bestimmtes Gebäude tatsächlich an dem Ort benötigt, wo es sich befindet.

Diese Frage ist von besonderem Interesse, wenn ein kommunales Gebäude etwa in zentraler, exponierter Innenstadtlage mit einem hohen Miet- bzw. Verkaufswert liegt, die Verwaltung in einem solchen Gebäude jedoch einen Geschäftsbereich führt, der weitgehend ohne Publikumsverkehr (z.B. Rechtsamt) ist (so auch Winnemöller: Städte- und Gemeinderat NW 98 ,S. 239).

In einem derartigen Fall bietet sich die Anmietung oder der Ankauf eines preisgünstigeren Objekts in einer städtischen Randlage an, was mangels ständigem Publikumsverkehrs auch vertretbar wäre.

Die Kommune könnte demgegenüber durch Vermietung oder Verkauf des in exponierter Lage befindlichen Objekts an private Nutzer mittelfristig einen finanziellen Erlös erwirtschaften.

## 6. Neubau, Kauf oder Anmietung von kommunalen Gebäuden

Eine optimierte kommunale Immobilienwirtschaft muss präzise die Frage beantworten können, ob bei zusätzlichem Raumbedarf ein eigenes Gebäude gebaut werden soll oder ein Gebäude gekauft bzw. angemietet werden kann.

Die Beantwortung dieser Frage hängt im wesentlichen von der zeitlichen Prognose der mit dem Raumbedarf verbundenen kommunalen Aufgabe ab.

Die Anmietung kommunaler Gebäude/Räume bietet sich jedenfalls dann an, wenn aufgrund der demographischen Entwicklung abzusehen ist, dass die Kommune eine Immobilie in einigen Jahren nicht mehr benötigen wird.

- Beispiel:** - Im Bereich kommunaler Kindergärten ist etwa aufgrund der demographischen Entwicklung (Geburtenrückgang) abzusehen, dass mittelfristig nicht mehr alle von einer Kommune betriebenen Kindergärten benötigt werden, (vgl. Schwarzmann: Städte- und Gemeinderat NW 98, S. 235).
- Soweit Kindergartenraumbedarf besteht, kann es daher im Einzelfall sinnvoll sein, diese Gebäude/Räume nicht zu bauen oder zu kaufen, sondern lediglich anzumieten.

Entschließt sich eine Kommune dennoch zum Neubau eines kommunalen Gebäudes, so sind der Sinn und Zweck des Bauwerks in seiner Gesamtheit zu erfassen und zu beurteilen.

Das zu errichtende Gebäude sollte funktionell, technisch und gestalterisch einwandfrei sein, sich in Übereinstimmung mit der Infrastruktur und den Umweltbedingungen errichten lassen, zu angemessenen Kosten entstehen und sich während des Nutzungszeitraumes wirtschaftlich unterhalten und betreiben lassen (vgl. Skript „Einführung v. Projektmanagement“, 11/95, VHW NW). Entscheidende Bedeutung kommt insoweit der Bauplanungsphase zu.

### - Finanzierung und Vorbereitung eines Bauvorhabens:

In diese Phase sollten alle Unternehmen und Personen (Eigentümer, Investor, Behörde, Planer, Nutzer), die sich mit der Bauabwicklung, der Unterhaltung oder der Nutzung beschäftigen, einbezogen werden.

Investitionen bei technischen Anlagen können z.B. frühzeitig durch Einbindung von Dienstleistungs- oder Lieferunternehmen, wie etwa solche aus den Bereichen Telekommunikation oder Energiebezug, Wärme, Elektro, Wasser, Entsorgung o.ä. gesenkt werden.

(Dieses wäre vergleichbar mit der im Gaststättenbereich schon lange praktizierten Vorgehensweise der Brauereien, die über Bierlieferungsverträge in den Ausbau von Gaststätten mitinvestieren).

### - Termin- und Kostenmanagement:

Neben der Planung ist insbesondere die Einhaltung von Anfangs- und Endterminen kontinuierlich zu überwachen und zu kontrollieren.

Alle Erfahrung belegt, dass die größte Kostenoptimierung in der Planungsphase von Gebäuden zu erzielen ist. Die Aufforderung des Auftraggebers zur Abgabe alternativer Vor- und Entwurfsplanungsmodelle durch die Bewerber (Architekten, Ingenieure) kann insoweit ebenso erheblich zu Kostenminimierungen beitragen wie ein Projektmanagement bei der Durchführung der Bauaufgabe.

Ein zielgerichtetes Projektmanagement, das entweder intern oder, bei Spezialmaterien, durch externe Beratung erfolgen kann, umfasst die fünf Kernstufen:

- Projektstudie und Projektvorbereitung
- Planung
- Ausführungsvorbereitung
- Ausführung
- Projektabschluss

#### - **Verbundlösungen**

Insbesondere im kommunalen Sportstättenbau sollte überlegt werden, ob beim Bau und Betrieb einer Sportstätte nicht regionale Verbundlösungen in die Planungsüberlegungen einzubeziehen sind.

Neben einer sorgfältigen Standortauswahl sollten darüber hinaus Ausstattungs- und Standardreduzierungen geprüft werden, die eine Kostensenkung gewährleisten können.

Die Wirtschaftlichkeit eines kommunalen Neubaus hängt aber nicht zuletzt auch von seinem Energiespar- sowie Umweltkonzept ab.

Folgende Einsparpotentiale sind hier zu berücksichtigen:

- Es muss eine optimale Grundrisslösung ermittelt werden; überflüssige Neben- und Verkehrsflächen sind zu vermeiden
- Räume mit niedrigen Innentemperaturen (Verkehrsflächen) sind nach außen zu legen, Räume mit höheren Temperaturen sind eher nach innen zu legen
- Bauweise, Bauelemente und Baustoffe sind unter dem Gesichtspunkt der Energieeinsparung auszuwählen
- Einbau von Wärmespeichersystemen, die zu einer erheblichen Verbesserung der Energienutzung führen
- Es sollten alle Voraussetzungen für eine aktive und passive Solarenergienutzung geschaffen werden, wie z.B. Dachneigung, südliche Ausrichtung der Hauptnutzflächen
- Räume mit besonderen Anforderungen an den Energiebedarf sollten nicht nur im Hinblick auf die zu verlegenden Medien, sondern auch zur Minimierung des Nutzenergiebedarfes zusammengelegt werden
- Notwendige technische Systeme müssen einfach eingebaut, genutzt und gewartet werden können
- Für Energieversorgungs- und verwendungssysteme, die heute zwar noch nicht wirtschaftlich sind, deren Einsatz aber bei weiterer technologischer Entwicklung sinnvoll sein könnte, sind bauliche und technische Vorsorgemaßnahmen zu treffen.

### **III. Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der „Bewirtschaftung“**

Wie bereits erörtert, gibt es im Bereich der Bewirtschaftung kommunaler Immobilien ein breites Feld an Optimierungsmöglichkeiten.

Unabhängig von der Frage, innerhalb welcher Modellvariante sich eine Kommune zur Optimierung kommunalen Immobilienmanagements entschließt, bieten Bereiche wie Energieverbrauch- und -versorgung, Gebäudereinigung, Hausverwaltung sowie sonstiger Objektverwaltung Möglichkeiten zu Optimierungsprozessen.

#### **1. Energiemanagement**

Die Betriebskosten Energie für öffentliche Einrichtungen der Kommunen beliefen sich 1998 im Mittel auf ca. 70,- DM je Einwohner (p.A.) (Vgl. Lokale Agenda 21- Energieeinsparung, DStGB und Kommunale Umwelt-Aktion Niedersachsen, U.A.N., 1998, S. 12ff.)

Auf dieser Basis entsteht für den Energie- und Wassereinsatz in den öffentlichen Gebäuden einer Kommune mit 20.000 Einwohnern ein Aufwand von ca. 1,4 Mio. DM pro Jahr. Untersuchungen haben gezeigt, dass sich davon ca. 15 % durch organisatorische, nichtinvestive Maßnahmen einsparen sowie weitere ca. 30 % durch investive Maßnahmen erschließen lassen.

In Anlehnung an die vom DStGB gemeinsam mit der U.A.N. herausgegebenen Broschüre zur Lokalen Agenda 21 zu Energiesparmöglichkeiten sollen im folgenden einige wichtige Aspekte zur kommunalen Energieeinsparung aufgezeigt werden:

- Schwachstellenanalyse aller in Frage kommenden kommunalen Immobilien:

Es sind die wichtigsten energietechnischen Parameter zu ermitteln, wie die bau-, heiz- und regeltechnische Ausstattung der Gebäude/Räume, der Heizenergie- und Stromverbrauch oder auch der bauphysikalische Standard.

Darüber hinaus muss eine Auswertung der Strom-, Gas-, Wärmerechnungen, Umrechnung in kWh entsprechend der Brennwerte, bezogen auf das Kalenderjahr erfolgen.

Ebenfalls sollten Bestandsaufnahmen hinsichtlich der Beleuchtungsstandards etc. erfolgen. Ein wesentlicher Punkt ist weiter die Überprüfung der Vertragsverhältnisse für den Energiebezug.

- Prüfung und Optimierung von Energielieferverträgen für den Bezug von Gas, Strom und Wärme:

Da die Energieversorgungsunternehmen nur im Bereich der Pflichttarife gehalten sind, eine Bestabrechnung und ggf. bis zu zwei Jahre rückwirkend eine Rückerstattung vorzunehmen, sind durch Vergleichsberechnungen aller in einem Versorgungsgebiet angebotenen Pflicht- und Wahltarife nachhaltige Betriebskostensenkungen zu erzielen.

In den Jahren 1995 und 1996 hat die Kommunale Umwelt-Aktion (U.A.N.) Niedersachsen in über 450 Fällen (aus 90 Kommunen) Energielieferverträge für Strom, Gas und Wärme geprüft.

Von 419 Stromlieferverträgen zeigten sich dabei 79 Verträge als nicht optimal (19%).

Noch deutlicher war das Ergebnis bei den Wärmelieferverträgen. Von 15 Verträgen waren gar 12 Verträge als nicht optimal einzustufen.

Es empfiehlt sich daher für jede Kommune, ihre Energielieferverträge auf eine mögliche Vertragsoptimierung hin zu durchleuchten.

- Kontinuierliche monatliche Energieverbrauchserfassung für jedes einzelne kommunale Gebäude:

Die gewonnenen Daten können ausgewertet werden und an die Fachämter/Nutzer und sonstigen Mitarbeiter zur Kenntnisnahme weitergegeben werden. Hierdurch bekommt auch der einzelne, kostenverursachende Mitarbeiter einen Überblick über die Kosten und deren mögliche Änderungen. Er wird somit in die Lage versetzt, durch geändertes Nutzerverhalten den Energieverbrauch anzupassen und somit auch zu senken.

- Schulung von Hausmeistern/Hausverwaltern:

Eine gezielte Schulung von Hausmeistern und sonst. Anlagenbedienern durch Fachkräfte kann ebenfalls zu einer Senkung des Energieverbrauchs führen.

Hierbei sollten die betroffenen Personen insbesondere darauf hingewiesen werden, welche Faktoren den Heizenergie,- Wasser und Stromverbrauch bestimmen, wie durch Verbrauchskontrollen Schwachstellen ermittelt werden können, wie der Heizbetrieb eines kommunalen Gebäudes optimiert werden kann und auch durch welche organisatorischen Maßnahmen der Energieverbrauch gesenkt werden kann.

- Anreiz zu verantwortlichem Umgang mit Energie im Rahmen dezentraler Ressourcenverantwortung:

Soweit etwa eine Schule durch verändertes Nutzerverhalten den Heizenergie,- Strom- und Wasserverbrauch senkt, können die derart eingesparten Kosten voll oder zumindest anteilig den Schulen überlassen bleiben. Diese können somit erforderliche, andere Sachmittel beschaffen.

Neben den Hausmeistern sollten hierbei auch die Lehrer und Schüler über Informationen zu einem verantwortlichen Umgang mit Energie angehalten werden.

- Wärmesparpotentiale durch Wärmedämmung nutzen:

Energiekosten können mit optimaler Wärmedämmung und einem optimierten Heizsystem auch in altem Gebäudebestand um bis zu 50 % gesenkt werden, z.B. durch nachträgliche Außen- oder Innenwanddämmung, durch Dämmung des Daches oder der obersten Geschossdecke, durch Ersatz oder Verbesserung vorhandener Fenster durch Isolier- bzw. Wärmeschutzverglasung oder durch Verbesserung und Optimierung der zentralen/dezentralen Regelung von Heizungs-, Lüftungs- oder Lichtanlagen. Abzurechnen von etwaigen Maßnahmen sind nur die Kapitalkosten der Einsparinvestitionen.

- Sanierung alter Technik:

Der Stand der Technik in der Gebäudeausstattung ermöglicht oftmals eine wirtschaftlich vorteilhafte Erneuerung vor Ende der Anlagenlebensdauer.

So lässt sich etwa mittels eines neuen Nieder-temperaturkessels gegenüber einer zwanzig Jahre alten Anlage ein Energieeinsparpotential von 10 - 20 % erzielen.

- Weitere Einzelmaßnahmen mit Sparpotentialen:

Verwendung von Energiesparlampen in allen kommunalen Gebäuden;

Installation von Bewegungsmeldern;

ausschließlich nutzerbezogene Energieversorgung von Räumen, d.h. dass Räume oder auch Sporthallen nur in dem Zeitraum mit Wärme, Licht etc. versorgt werden, soweit sie auch tatsächlich genutzt werden. (Ein Schulgebäude muss in den Abendstunden nicht vollständig geheizt werden, wenn die Volkshochschule am Abend nur drei Räume nutzt. Ebenso muss eine Mehrfachturnhalle nicht komplett beleuchtet und beheizt werden, wenn nur ein einziger Hallenteil konkret genutzt wird).

Zur Realisierung etwaiger Energiesparkonzepte im Rahmen kommunaler Immobilienwirtschaft bieten sich neben der Eigenrealisierung auch sog. Contracting - Modelle an. Hierbei werden die gesamten Leistungen im Energiebereich von einem zentralen externen Vertragspartner durchgeführt und auch finanziert.

Bei der Übertragung von Leistungen an einen Energiedienstleister besteht aber die Gefahr, dass sich eine Kommune aufgrund sehr langer Vertragslaufzeiten (10 - 20 Jahre) ihres Gestaltungsspielraums begibt und mittelfristig steigende Betriebskosten den Verwaltungshaushalt belasten können, da regelmäßig Preisanpassungen vereinbart werden.

Es sollte daher vor Durchführung von investiven Maßnahmen im Energiesparbereich ein präziser wirtschaftlicher Vergleich zwischen Angeboten des Contracting-Marktes zu einer Eigenrealisierung durchgeführt werden.

Die Praxis zeigt diesbezüglich, dass bis zu einer Investitionssumme von 500.000 DM eine eigenständige Realisierung in aller Regel die wirtschaftlichere Alternative ist (vgl. Lokale Agenda 21-Energieeinsparung, DStGB und U.A.N. 1998, S. 29).

## **2. Betriebs- und Unterhaltungskostenmanagement**

Der Bereich der Betriebs- und Unterhaltungskosten kommunaler Immobilien zählt zu den Bereichen, die ein hohes Einsparpotential bei entsprechender Optimierung versprechen.

Folgende Hauptleistungen sind zum Betrieb sowie zur Unterhaltung einer kommunalen Immobilie zu erbringen:

- Gebäudereinigung:

Hierzu zählen neben der vorherigen Erstellung von Reinigungsplänen die Innenreinigung sämtlicher Räume, die Außenreinigung einschl. Parkgaragen und sonstigen Stellflächen, die Glas- und Fassadenreinigung.

- Hausmeisterdienste:

Pflege und Erhaltung sämtlicher Einrichtungen und

Räumlichkeiten, Betreuung der gebäudetechnischen Einrichtungen, u.a. laufende Inspektionen sowie Überwachung von Wartungs- und Reparaturarbeiten, Pflege von Flächen und Wegen, Durchführung von Winterdienst am Gebäude etc.

- Anlagenpflege/Grünanlagenpflege:

Erstellung eines Pflegeplans für sämtliche Grünanlagen, laufende Pflegedienste, Säuberung von Rasen und Pflanzflächen, Neuanlage von Grünflächen etc.

- Kaufmännische Bewirtschaftung:

Objektverwaltung im engeren Sinn, d.h. insbesondere Miet- und Nebenkostenabrechnungen, Mietverträge, Versicherungswesen, Grundbesitzabgaben, ordnungsgemäße Buchhaltung, Mahn- und Berichtswesen, Liquiditätsanalysen etc.

- Sonstige Leistungen:

Materialwirtschaft, Abfall- und Abwasserentsorgung, Unterhaltung von Kommunikationstechnik oder die Fuhrparkverwaltung.

Bei der Frage nach kommunaler Gebäudebetriebsoptimierung muss zwangsläufig an eine Vergabe gebäudewirtschaftlicher Leistungen nach außen = Outsourcing gedacht werden. Die benannten Aufgabenbereiche können zwar grundsätzlich von kommunalem Personal selbst erledigt werden.

Hierbei sind auch konkrete Ansätze zu einer Optimierung vorstellbar, wie etwa:

a) *Aufgabenerfüllung durch eigenes Personal*

- **Reduzierung von Gebäudereinigungskosten durch angepasste Reinigungsintervalle:**

Fachbereiche/Nutzer entscheiden ortsnahe über das tatsächliche Reinigungsbedürfnis von eigengenutzten Gebäuden/Räumen. Reinigungsintervalle werden daraufhin neu definiert, was zu einer Einsparung von Reinigungskosten führen kann.

- **Reduzierung von Personalkosten durch Bildung eines „Hausmeister-Pools“:**

Nicht alle kommunalen Gebäude benötigen einen eigenen Hausmeister. Unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten sollten mehrere in Frage kommende Gebäude zusammengefasst werden, welche dann von einem fachlich qualifizierten Hausmeister zusammen betreut werden („Hausmeister - Pool“).

b) *Aufgabenerfüllung durch externes Personal*

Privatunternehmen unterbreiten den Kommunen aber mittlerweile immer häufiger Angebote zu einer kompletten Übernahme der Gebäudewirtschaft. Derartige Anbieter sehen den Markt „Facility-Management“ als lukrative Zukunftsaufgabe.

Im Leistungskatalog derartiger Anbieter finden sich auch umfassende Angebote zum technischen, kaufmännischen sowie infrastrukturellen Immobilienmanagement.

Neben dem kompletten Bewirtschaftungsservice kommunaler Immobilien wird wohnungswirtschaftliche Beratung und oftmals eine umfassende Betreuung aller kommunalen Liegenschaften angeboten, d.h. auch die

kaufmännische Verwaltung einschließlich Vermietung, Buchhaltung sowie Liegenschaftsbeurteilungen und Bedarfsanalysen.

Daneben gibt es externe Betreuung im Bereich der Veräußerung kommunaler Immobilien sowie im kompletten Bereich der Bauerneuerung.

aa) *Vorteile einer Aufgabenerledigung durch private Dienstleister*

Externe Dienstleister versprechen durch Outsourcing eine Konzentration auf das Kerngeschäft der Verwaltung, eine Verbesserung der Planbarkeit sowie einen verbesserten und garantierten Gebäudeservice.

Darüber hinaus sei bei der Vergabe von Leistungen an externe Dritte von einer zweifachen Kosteneinsparung auszugehen.

Einerseits können Dienstleistungen aufgrund von Einkaufsvorteilen durch Bündelung der Nachfrage Macht günstiger angeboten werden als es bei der Umsetzung durch eigenes Personal der Fall wäre.

Andererseits liege ein beträchtliches Potential in der Einsparung von Personalkosten, da in der Kommune Stellen in der Gebäudebewirtschaftung und Instandhaltung wegfallen. Ein solcher Prozess ist indes nur stufenweise zu erwarten.

Darüber hinaus seien bei der Aufgabenwahrnehmung durch externe Dritte geringere Kosten gegeben. Diese Erwartung gründet sich darauf, dass bei externer Wahrnehmung von Aufgaben keine Bindung an die VOB/VOL gegeben sei, so dass Zeit- und Preisvorteile gewonnen werden können.

Preisvorteile könnten ebenfalls durch den Abschluss von Einheitspreisabkommen mit leistungsfähigen Handwerkern im unteren Preisniveau erzielt werden.

**Beispiel aus der Praxis:**

- Die Stadt Wetter hat 1996 im Wege einer Public-private-partnership mit einem privatwirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen einen Vertrag über die Instandhaltung und Bewirtschaftung aller kommunalen Gebäude (65 Gebäude) nebst dazugehöriger Wege und Einfriedungen geschlossen. Zwischen den Vertragsparteien wurde ein Instandhaltungs- und ein Bewirtschaftungsvertrag geschlossen, der die Rechte und Pflichten genau bezeichnet. Erste Erfahrungen mit diesem Ansatz liegen mittlerweile vor (so C. Diekmann: Komm. Gebäudemanagement, DIFU 4/98, S. 285 ff).

bb) *Nachteile einer Aufgabenerledigung durch private Dienstleister*

Eine Vergabe von Dienstleistungen an externe Anbieter ist nicht frei von Risiken, insbesondere im finanziellen, rechtlichen sowie strategischen Bereich.

Eine Vergabe von Aufgaben ist nur dann realisierbar, wenn ein gleichzeitiger Abbau vorhandener eigener Ressourcen, insbesondere im Personalbereich, erfolgt.

Der Abbau von eigenem Personal ist aber im Regelfall nur mittel- bis langfristig und mit hohen Folgekosten umsetzbar.

Des Weiteren bedeutet eine Auslagerung von Aufgaben schwindende Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten von Politik und Verwaltung im Bereich der Immobilienwirtschaft.

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten reduzieren sich im Wesentlichen auf die Beauftragungsphase bzw. die spätere Kontrolle der Leistungserfüllung.

Weitere Einwände gegen die Auslagerung von Aufgaben im Bereich der Immobilienbewirtschaftung resultieren aus der Notwendigkeit, auch weiterhin Kapazitäten zur Leistungssteigerung in einer Kommunalverwaltung vorzuhalten sowie der kaum möglichen Einbeziehung eines effizienten Liegenschaftsmanagements in eine solche Lösung.

Darüber hinaus sind Entscheidungen, Aufgaben an externe Dritte zu vergeben, häufig nicht reversibel, denn es werden regelmäßig lange Vertragslaufzeiten vereinbart. Ebenfalls findet ein Personaltransfer statt, so dass eine Rückholung von Aufgaben nur in Ausnahmefällen stattfindet.

Nicht zuletzt gilt es zu berücksichtigen, dass die Kommunen über ihre Fachämter und Abteilungen selbst i.d.R. über qualifiziertes technisches sowie kaufmännisches Personal verfügen.

Bei der Unterhaltung, Wartung und dem Gebäudebetrieb können, insbesondere bei Zusammenführung des kommunalen Know-how's in einer zentralen Organisationseinheit, die verschiedensten Aufgaben zeitnah abgewickelt werden.

Durch Zentralisierung können sich sowohl qualitative als auch quantitative Synergieeffekte hinsichtlich der Planung als auch der Durchführung von Maßnahmen ergeben.

Auch kann eine zentrale Vergabe und Organisationseinheit „Gebäudewirtschaft“ ebenfalls durch Bündelung der Nachfragemacht Einkaufsvorteile erzielen.

#### cc) Bewertung

Die vorgenannten Überlegungen verdeutlichen, dass eine Vergabe von Dienstleistungen an externe Dritte nicht frei von Risiken ist.

Dennoch kommen Aufgabenbereiche (Spezialmaterien mit erforderlicher Fachkenntnis, z.B. im kaufmännischen und steuerrechtlichen Bereich) in Betracht, die einer Fremdvergabe zugänglich gemacht werden sollten, um Kostenreduzierungen zu erzielen.

Dieses belegen die Erfahrungen vieler Kommunen. Ein klassischer Bereich von externen Beauftragungen, der nicht mit der Vorhaltung von Spezialkenntnissen einhergeht, ist der Bereich der Gebäudereinigung. Hier lassen sich durch die Vergabe an private Reinigungsfirmen nach vorherigem Wettbewerb (Ausschreibung) hohe Einsparungserfolge, z.T. zwischen 10 und 20 % erzielen.

Die bereits erprobten Varianten zeigen, dass es keine allgemeingültige Handlungsempfehlung geben kann.

Je nach Bedürfnis, der Interessenlage sowie den kommunalen Besonderheiten können, unter Berücksichtigung der genannten Vor- und Nachteile einer Ausgliederung, das kaufmännische oder nur das

technische Gebäudemanagement oder Teile davon, wie etwa allein das Instandhaltungsmanagement, Vertragsgegenstand mit externen Dritten sein.

Die Kernaufgaben der Immobilienbewirtschaftung, insbesondere die Bereiche der kaufmännischen Verwaltung, der Budgetverwaltung oder auch das Betriebskostenmanagement sollten aber bei entsprechender Kapazität in der eigenen Verwaltung nicht nach außen vergeben werden.

Ein solcher Schritt würde nur kurzfristige Kosteneinsparungen mit sich bringen, langfristig aber aller Voraussicht nach durch den Verlust der Fachkompetenz die Kommune ohne Alternative den Preisvorstellungen der privaten Anbieter überlassen.

Dennoch muss die unter Wettbewerbsbedingungen (Anwendung der Regeln des öffentlichen Auftragswesens: VOL/A und VOF) eingekaufte Dienstleistung privater Anbieter grundsätzlich möglich sein.

Es empfiehlt sich daher in jeder Kommune, die unterschiedlichen Aufgabenbereiche danach zu durchleuchten und zu analysieren, in welchem Fall eine Vergabe nach außen sinnvoll ist.

In den nachbenannten Bereichen kommt eine Vergabe an externe Dienstleister in Betracht:

- Instandhaltung und Bewirtschaftung kommunaler Gebäude
- Kaufmännische Verwaltung, Vermietung, Buchhaltung sowie Liegenschaftsbeurteilungen
- Betreuung bei der Veräußerung kommunaler Immobilien
- Steuerrechtliche Beratung
- Betreuung im Bereich der Instandsetzung und Bauerneuerung

#### **IV. Optimierung kommunaler Immobilienwirtschaft durch Finanzierungsmodelle privater Finanzdienstleister**

Neben der Frage nach Optimierungsansätzen kommunaler Immobilienwirtschaft im Bereich der Organisation sowie der Bewirtschaftung und Unterhaltung werden parallel zahlreiche Überlegungen angestellt, in welcher Weise kommunales Immobilienvermögen noch aktiviert werden kann.

Eine entscheidende Rolle spielt hierbei die bereits in Teilen praktizierte Vorgehensweise, kommunales Immobilienvermögen zu veräußern und bedarfsgerecht wieder anzumieten.

Bei dieser Vorgehensweise, die jedoch sehr strittig diskutiert wird (zustimmend etwa Honert: „Das Rathaus“ 12/97, S. 497; ablehnend Knirsch: „Städte- und Gemeinderat NW“ 1998, S. 236), spielen in erster Linie „Kommunale Immobilienfonds“ sowie „Sale and lease back“ Modelle eine Rolle.

##### **1. Kommunale Immobilienfonds**

###### *a) Der geschlossene kommunale Immobilienfonds*

Soweit es um die Aktivierung kommunalen Immobilienvermögens geht, kommt i.d.R. nur die Bildung eines geschlossenen kommunalen Immobilienfonds in Betracht.

Ein geschlossener Immobilienfonds unterscheidet sich



von einem offenen Fonds dadurch, dass er von vornherein für einen begrenzten Kreis von Kapitalanlegern gedacht ist. Ist dieser begrenzte Kreis gefunden, wird der Fonds geschlossen.

Geschlossene Immobilienfonds werden grundsätzlich als Personengesellschaften in Form einer GbR oder Kommanditgesellschaft (KG bzw. GmbH & Co. KG) ohne gewerbliche Tätigkeit und mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung aufgelegt.

Damit wird der Zeichner eines solchen Fonds unmittelbar Gesellschafter einer Fondsgesellschaft und geht somit eine unternehmerische Beteiligung ein.

Auch Gemeinden können einen geschlossenen kommunalen Immobilienfonds gründen.

Ein solcher Immobilienfonds kann als Eigentümer diejenigen Liegenschaften übernehmen, die die Kommune zur Aufgabenerfüllung benötigt. Eine Betriebsgesellschaft betreibt, bewirtschaftet und unterhält in diesem Fall die Liegenschaften.

Die Kommune selbst tritt nach der Veräußerung ihrer Immobilien als Mieterin der dem Fonds dauerhaft gehörenden Gebäude auf.

In angepassten Mietverträgen müssen die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien so eindeutig festgelegt werden, dass die öffentlich-rechtliche Aufgabenerfüllung durch die Kommune dauerhaft gewährleistet ist.

Aufgrund fehlender Bankenaufsicht und hoher Gestaltungsfreiheit ist der Initiator vor einem Beitritt zu einem geschlossenen Immobilienfonds gründlich zu beleuchten.

#### *b) Vor- bzw. Nachteile eines kommunalen Immobilienfonds*

Die Befürworter kommunaler Immobilienfonds sehen in der Gründung eines solchen Fonds die effiziente Möglichkeit zur Mobilisierung kommunalen Immobilienvermögens.

Für die Gründung kommunaler Immobilienfonds wird insbesondere angeführt:

##### *aa) Genannte Vorteile:*

###### - Sicherheit in Form langfristiger Mietverträge:

Investoren und Betreiber können günstige Mieten kalkulieren.

###### - Abbau kommunaler Verschuldung:

Bei einem kommunalen Immobilienfonds wird die Kommune Dauermieterin in einer Liegenschaft, die sie ursprünglich selbst errichtet hat. Ein Rückerwerb ist nach der Veräußerung nicht beabsichtigt.

Die Kommune ist dadurch in der Lage, das in den Gebäuden gebundene Kapital freizumachen. Mit den Erlösen aus der Veräußerung von Immobilien an einen Fonds können somit zunächst Schulden abgebaut werden. Darüber hinaus wäre auch denkbar, derartige Erlöse/Überschüsse in Pensionsfonds einzubringen.

###### - Reduzierung der Kommune auf ihr Kerngeschäft:

Mit einer leistungsfähigen Betreibergesellschaft der

Immobilien kann ein Fonds aufgrund der Reduzierung von Verwaltungs- und Betriebskosten Gebäude insgesamt preiswerter zur Verfügung stellen, als es die öffentliche Hand selbst kann.

Daraus resultiert, dass sich eine Kommune auf ihr Kerngeschäft, die Erbringung bestimmter kommunaler Dienstleistungen, konzentrieren kann.

###### - Aufgabenerfüllung auch als Mieter:

Eine Kollision mit der aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht erwachsenden Pflicht zur Aufgabenerfüllung entsteht mit der „Privatisierung“ einer Immobilie nicht, denn als öffentliche Kernaufgabe ist nicht die Gebäudeverwaltung als solche anzusehen, sondern nur die im jeweiligen Gebäude erbrachten kommunalen Dienstleistungen, wie etwa der Schulbetrieb, die Kinderbetreuung und die Sozialverwaltung etc.

###### - Miterwerb durch Bürger:

Die Bürger können im kommunalen Immobilienfonds Anteile am kommunalen Vermögen direkt erwerben. Eine unmittelbare Beziehung zwischen Kommune und Bürger findet darin ihren Ausdruck.

##### *bb) Wesentliche Nachteile:*

###### - Belastung des Verwaltungshaushalts:

Gewinn und Steuern belasten über die Mieten zusätzlich den Verwaltungshaushalt; ein echter, kurzfristiger Liquiditätsgewinn wird nur für den die Schulden übersteigenden Vermögensanteil erzielt.

###### - Verkauf des „Tafelsilbers“:

Beim Verkauf kommunaler Immobilien - Kritiker sprechen in diesem Zusammenhang auch vom „Ausverkauf des Tafelsilbers“ - kommt es zu einem effektiven Vermögensverlust der betroffenen Kommune.

###### - Belastung zukünftiger Haushalte:

Die langfristige Anmietung von Immobilien kann eine Belastung zukünftiger Haushalte bedeuten.

###### - Gefahr der Abhängigkeit:

Durch Veräußerung kommunaler Immobilien entsteht eine neue Abhängigkeit der Kommune und die Gefahr einer Monopolbildung, da für die meisten öffentlichen Gebäude kein Markt existiert.

###### - Unzulässigkeit des Verkaufs kommunaler Vermögensgegenstände:

Fraglich ist die rechtliche Zulässigkeit, soweit es um die Veräußerung kommunaler Immobilien geht.

Es ist grundsätzlich nicht zulässig, kommunale Vermögensgegenstände zu veräußern, die zur Erfüllung von Kommunalaufgaben benötigt werden.

Soweit ein Immobilienverkauf ausschließlich der Kapitalbeschaffung dient und keinem weiteren investiven Zwecken dient, ist ein solches Geschäft i.d.R. als nicht genehmigungsfähig anzusehen.

###### - Fehlender Modernisierungsschub:

Unter Beachtung eines umfassenden Optimierungsansatzes kommunaler Immobilienwirtschaft bringt die schlichte Veräußerung und spätere Anmietung von

kommunalen Immobilien im Rahmen eines Immobilienfonds keinen Modernisierungsschub für die Verwaltung.

## 2. Sale and lease back

### a) Das Sale and lease back-Modell

Anders als bei einem kommunalen Immobilienfonds wird beim sog. Sale and lease back eine kommunale Immobilie nicht auf Dauer veräußert.

Sale and lease back bedeutet, dass eine Kommune ein in ihrem Eigentum befindliches Objekt zur Liquiditätsbeschaffung an eine Leasinggesellschaft verkauft, um es anschließend wieder zurückzuleasen.

Dieses Verfahren schließt aber i.d.R. auch eine Ankaufsoption für die Kommune ein. Durch die Leasingraten wird das Gebäude bis auf einen Restbuchwert nach einem bestimmten Zeitraum (häufig 20-25 Jahre) entschuldet, um dann zu einem vertraglich vereinbarten Restbuchwert erworben zu werden.

### b) Vor- bzw. Nachteile eines Sale and lease back für Kommunen

#### aa) Was sind Vorteile des Sale and lease back?

Der wesentliche Vorteil für den Leasingnehmer liegt, wie auch bei einer Immobilienfonds-Variante darin, dass er das im Objekt gebundene Kapital einschließlich der stillen Reserven freisetzen kann, ohne auf eine Objektnutzung verzichten zu müssen.

Daneben verweisen Befürworter darauf, dass Leasingraten und sonstige Leasingverpflichtungen nicht im Vermögenshaushalt, sondern komplett im Verwaltungshaushalt einer Kommune erfasst werden. So bleibe beim Leasing der Spielraum für weitere Investitionen der Kommune erhalten. Das Finanzierungspotential der Kommune vergrößere sich.

#### bb) Was sind Nachteile des Sale and lease back?

Dem Sale and lease back-Modell wie dem Kommunalleasing im allgemeinen stehen jedoch Nachteile entgegen, die eine Anwendbarkeit zwecks Optimierung kommunalen Immobilienmanagements jedenfalls zur Zeit nicht als angezeigt erscheinen lassen.

#### - Aufsichtsbehördliche Genehmigung:

Leasingverträge unterliegen regelmäßig auf kommunaler Ebene der Pflicht zur aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Bei Sale and lease back Geschäften, die ausschließlich der Geldbeschaffung dienen und keine Investitionen durch den Leasinggeber zum Ziel haben und somit im weiteren Sinne als „kreditähnlich“ anzusehen sind, gelten die besonderen haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Länder, (anders evtl. bei Sale and lease back Geschäften, die zu investiven Zwecken getätigt werden).

#### - Zuwendungsfähigkeit ist zweifelhaft:

Eindeutige Antworten zur Zuwendungsfähigkeit von Leasingmodellen können derzeit nicht gegeben werden. Zwar ermöglichen die Bestimmungen der Landeshaushaltsordnungen mit den dazugehörigen

Verwaltungsvorschriften im Einzelfall, dass Zuwendungen auch in einem Leasingfall gewährt werden können.

Staatliche Zweckzuweisungen können jedoch nach den Zuwendungsvorschriften i.d.R. nur gewährt werden, wenn die Kommune auch Eigentümer des bezuschussten Objekts ist (vgl. § 44 BHO i.V.m. den Vorschriften der LHO,en).

#### - Umsatzsteuernachteile:

Sale and lease back-Verträge setzen darüber hinaus immer eine genaue Prüfung voraus, inwieweit Umsatzsteuernachteile entstehen, weil öffentliche Investoren die in den ursprünglichen Baukosten enthaltene Umsatzsteuer nicht geltend machen können, und auch die Leasinggesellschaft daher aus dem Verkaufspreis keine Umsatzsteuer herausrechnen kann.

Hieraus erwachsen dem öffentlichen Leasingnehmer höhere Leasingraten, die ihm zuzüglich Umsatzsteuer vom Leasinggeber in Rechnung gestellt werden.

#### - Langfristige Belastungen der Kommune:

Nicht unterschätzt werden dürfen bei Sale and lease back-Verträgen die langfristigen Liquiditätsbelastungen der Kommune durch die Leasingraten und die erforderlichen Abschlussleistungen. Es muss nämlich berücksichtigt werden, dass hohe Verkaufserlöse, welche eine Kommune naturgemäß anstrebt, zwangsläufig auch höhere Leasingraten und Optionspreise nach sich ziehen.

#### - Konkreter Nutzen für das Gebäude:

Nicht zuletzt werden beim Sale and lease back-Vertrag Gebäude bestellt, die zum Zeitpunkt des endgültigen Erwerbs möglicherweise gar nicht mehr bzw. nicht mehr vollständig benötigt werden, aber dennoch vertraglich übernommen werden müssen.

## 3. Vergleich zwischen kommunalem Immobilienfonds und Sale and lease back

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kommunaler Immobilienfonds sowie von Sale and lease back-Verträgen kann sich allenfalls im Einzelfall ein kommunaler Immobilienfonds als interessante Finanzierungsmöglichkeit darstellen.

Anders als in einer Position als Eigentümer oder Leasingnehmer kann sich eine Kommune als Mieterin vergleichsweise leicht von einer Immobilie trennen, die sie nicht mehr zu ihrer Aufgabenerfüllung benötigt. Insoweit zeigt ein Fonds-Modell die größere Flexibilität.

Sale and lease back-Verträge als Optimierungsansatz kommunalen Immobilienmanagements haben aufgrund vorgenannter Aspekte, insbesondere der noch nicht gelösten rechtlichen Problemkreise kommunalen Leasings, den Durchbruch derzeit noch nicht geschafft.

Dieses bedeutet indes nicht, dass kommunales Immobilienmanagement bei z.B. kurzfristigem Gebäude-/Raumbedarf nicht auch die Anmietung von Gebäuden und Räumen zulässt.

Eine strukturelle Veränderung der Gebäudewirtschaft, die nachhaltige Wirkungen nicht nur in der Finanzierung, sondern insbesondere auch in der Organisation

und Bewirtschaftung erzielt, ist indes durch eine Fremdfinanzierung kommunaler Immobilien jedoch allein nicht zu erreichen.

Jedwede Optimierung kommunalen Immobilienmanagements muss immer vor dem Hintergrund gesehen werden, dass primäres Ziel eine strukturelle Neuorientierung unter Einbeziehung der Mitarbeiter einer Kommunalverwaltung ist und nicht ausschließlich auf Fragen materieller Privatisierung abgestellt werden sollte.

## **G. Welche Optimierungsmöglichkeiten gibt es im Bereich unbebauter Flächen und Grundstücke?**

Neben bebauten Grundstücken bieten auch unbebaute Flächen und Grundstücke einen Ansatz zu Optimierungsüberlegungen.

Folgende Voraussetzungen sollten zu einer sinnvollen Grundstücksbewirtschaftung unter Zuhilfenahme eines EDV-Systems erfüllt werden:

- Erstellung einer systematischen Übersicht über die in kommunaler Hand befindlichen Grundstücke und Flächen
- Ermittlung der Grundstücks- und Flächenwerte:

Eine wirtschaftlich zweckmäßige strategische Bestandsbewertung findet häufig nicht oder nur unzureichend statt. Demzufolge ist oft nicht bekannt,

wie hoch der Wert kommunaler Grundstücke einschließlich der oft überdimensionierten Flächenreserven von nur teilweise bebauten Grundstücken ist (vgl. Schwarzmann: „Städte- und Gemeinderat NW“ 1998, S. 235; Winnemöller: VOP 11/98, S. 28). Es muss daher eine Bewertung aller kommunalen Grundstücke einschl. der nicht bebauten Grundstücke erfolgen.

- Erstellung eines Nutzungskonzepts für die ermittelten unbebauten Flächen und Grundstücke:

Die Erstellung eines geeigneten Nutzungskonzepts ist Kernaufgabe, um einen wirtschaftlichen Umgang mit Flächen und Grundstücken sicherzustellen.

Nicht selten wird nach einer Bestandserfassung festzustellen sein, dass in der Vergangenheit Grundstücke für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben erworben wurden, die mittlerweile ihre ursprüngliche Zweckbestimmung längst ganz oder teilweise verloren haben, aber weiterhin im kommunalen Bestand verbleiben.

Derartige Grundstücke ohne konkrete Nutzung haben keine andere „Funktion“, als kommunal wertvolles Kapital zu binden, zumal die Betriebs- und Unterhaltungskosten oftmals erheblich sind.

Nach der Prüfung etwaiger Nutzungsmöglichkeiten kann in solchen Fällen häufig eine Veräußerung von Grundstücken aus dem Bestand betriebswirtschaftlich angezeigt sein. Eine solch brachliegende Finanzmasse kann beispielsweise effizient für dringend notwendige Sanierungs- und Instandsetzungsarbeiten an kommunalen Gebäuden u.ä. verwendet werden.

## Bisher in dieser Reihe erschienen

### in Ausgabe Stadt und Gemeinde INTERAKTIV:

- |      |  |        |
|------|--|--------|
| Nº 1 | Infrastruktur sichern – Zukunft gestalten:<br>Kommunale Wirtschaft vor neuen Herausforderungen!  | 7-8/98 |
| Nº 2 | Fragen und Antworten zum neuen<br>Energiewirtschaftsrecht  | 9/98   |
| Nº 3 | Erwartungen der Städte und Gemeinden an den<br>neuen Bundestag und die neue Bundesregierung  | 10/98  |
| Nº 4 | Fragen, Antworten und Handlungsempfehlungen<br>zum Vergaberecht  | 11/98  |
| Nº 5 | Gegenüberstellung und Kommentierung der<br>Koalitionsvereinbarung der SPD/Bündnis 90/<br>DIE GRÜNEN vom 20. Oktober 1998   | 12/98  |
| Nº 6 | Sozialpolitik in Deutschland – DStGB zum<br>Reformbedarf aus Sicht der Städte und Gemeinden  | 1-2/99 |
| Nº 7 | Jahr-2000-Problem in Städten und Gemeinden<br>Eine praxisorientierte Handreichung des Deutschen<br>Städte- und Gemeindebundes und des Bundesamtes<br>für Sicherheit in der Informationstechnik | 4/99   |



Mit freundlicher Unterstützung des Sparkassen- und Giroverbandes



Deutscher  
Städte- und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin

Telefon 030.773 07.0 · Telefax 030.773 07.200

eMail [dstgb@dstgb.de](mailto:dstgb@dstgb.de)

Verlag WINKLER & STENZEL GmbH, Postfach 1207, 30928 Burgwedel