

*Betreff:***Überörtliche Prüfung der Stadt Braunschweig durch den  
Niedersächsischen Landesrechnungshof  
- Strukturen und Organisation des kommunalen Gebäude- und  
Liegenschaftsmanagements -***Organisationseinheit:*Dezernat II  
10 Fachbereich Zentrale Dienste*Datum:*

14.01.2016

*Beratungsfolge*

Finanz- und Personalausschuss (zur Kenntnis)

*Sitzungstermin*

21.01.2016

*Status*

Ö

Verwaltungsausschuss (zur Kenntnis)

26.01.2016

N

Rat der Stadt Braunschweig (zur Kenntnis)

02.02.2016

Ö

**Sachverhalt:****1. Ausgangslage**

Im Zeitraum vom 19. Januar 2015 bis 20. Februar 2015 wurde das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement (GLM) der Stadt Braunschweig einer Prüfung durch den Niedersächsischen Landesrechnungshof (LRH) unterzogen und die Ergebnisse in einer vergleichenden Betrachtung mit den Landkreisen Celle, Emsland und Stade bewertet. Prüfungsschwerpunkte waren die Aufgabenverteilung, die Organisationsstrukturen und Prozessabläufe, die wirtschaftliche Entwicklung, das strategische und operative Objektmanagement und die Organisation der Hausmeister- und Reinigungsdienste.

Der am 1. Juli 2015 übersandte Entwurf der Prüfungsmitteilung wurde in einem Gesprächstermin am 15. September 2015 mit dem Prüfteam des LRH und den beteiligten Dezernenten und Fachbereichen erörtert. Anschließend wurden dem LRH am 29. Oktober 2015 die aus Sicht der Stadt notwendigen Änderungen mitgeteilt und eine grundsätzliche Stellungnahme zu den Feststellungen im Rahmen der Prüfung übermittelt. Der LRH hat die Prüfungsmitteilung am 1. Dezember 2015 übersandt, in die die Änderungen weitgehend eingearbeitet wurden. Die Stellungnahme der Stadt zu grundsätzlichen Prüffeststellungen wurde in der Prüfungsmitteilung nur teilweise berücksichtigt.

Die Prüfungsmitteilung des LRH vom 1. Dezember 2015 sowie die Stellungnahme der Stadt vom 29. Oktober 2015 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung sind als Anlagen beigelegt.

**2. Ergebnisse der Prüfung**

Grundsätzlich festzustellen ist, dass die vergleichende Betrachtung des GLM der Stadt Braunschweig mit den drei Landkreisen im Rahmen der Prüfung nicht im Sinne eines Benchmarks zu verstehen ist. Das jeweilige Gebäudeportfolio und die daraus resultierenden Bewirtschaftungsnotwendigkeiten einer kreisfreien Stadt unterscheiden sich aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstrukturen erheblich von denen der Landkreise, so dass eine belastbare Vergleichbarkeit der Kennzahlen nicht gegeben ist. Die gravierenden Unterschiede spiegeln sich zwangsläufig - zumindest zum Teil - in den Ergebnissen der Prüfung wider. Seitens des Landesrechnungshofes wurden diese strukturellen Unterschiede ebenfalls gesehen und ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse der Prüfung kein Vergleich im Sinne eines Benchmarks sind (s. Nr. 3 der Prüfmitteilung). Auch bei der

Organisation der Hausmeisterdienste (Nr. 3.4) und der Organisation der Reinigungsdienste (Nr. 3.5) wurde seitens des LRH auf das abweichende Gebäudeportfolio hingewiesen.

Dies vorangestellt werden im Folgenden die wesentlichen Ergebnisse der individuellen Feststellungen für die Stadt Braunschweig (ab Nr. 4) in Kurzform dargestellt bzw. Hinweise zu den Feststellungen gegeben:

#### Aufgaben, Organisationsstrukturen und Aufgabenverteilung (Nr. 4.1)

Seitens des LRH wird ausgeführt, dass die Stadt die Weiterentwicklung des GLM zur Eigengesellschaft ausgesetzt, die Sonderform aber beibehalten habe. Empfohlen wird deshalb, eine Entscheidung zur weiteren Entwicklung und Organisationsform ihrer Gebäudewirtschaft herbeizuführen. Ferner sollte bei zukünftigen Organisationsuntersuchungen bezogen auf das gesamte GLM geprüft werden, ob im GLM flachere Hierarchien mit ggf. größeren Leitungsspannen realisierbar sind, um Synergieeffekte bei den Leitungs- und Führungsaufgaben zu erschließen und nutzbare Personalressourcen freizustellen.

Unabhängig von der überörtlichen Orientierungsprüfung war die Rückführung der Sonderrechnung in den Haushalt bereits seit 2014 Gegenstand der Arbeit einer fachbereichsübergreifenden Projektgruppe. In seiner Sitzung am 21. Juli 2015 hat der Rat der Stadt Braunschweig den Beschluss gefasst, die Sonderrechnung des FB 65 Hochbau und Gebäudemanagement aufzulösen und zum 1. Januar 2017 in den städtischen Haushalt zu überführen. Die Umsetzung des Beschlusses wird derzeit vorbereitet. Der FB 65 wird als Teilhaushalt wieder organisatorischer Bestandteil der Kernverwaltung der Stadt Braunschweig. Hinsichtlich der Hinweise zur Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Personalbemessung des GLM wurde dem LRH in der Stellungnahme vom 29. Oktober 2015 bereits mitgeteilt, dass beabsichtigt ist, das GLM hinsichtlich der Schnittstellen und Aufgabenabgrenzungen einschließlich der Prozesse und Strukturen einer Organisationsuntersuchung mit externer Unterstützung zu unterziehen. Das zu beauftragende Beratungsunternehmen wird die Prüfungsmittelung des LRH erhalten, um die Feststellungen und Empfehlungen des LRH im Rahmen der Untersuchung berücksichtigen zu können.

Bei den Kennzahlen Personaleinsatz, qualitative Personalausstattung und quantitative Personalausstattung werden im Vergleich durch das städtische GLM hohe Werte erzielt. Hierbei ist u.a. zu beachten, dass seitens des LRH die Gesamtanzahl von 110 Mitarbeitern im GLM zugrunde gelegt wurde. Für den Fachbereich 65 wurde das gesamte Personal mit Ausnahme der Hausmeister, des Reinigungspersonals und des betriebshandwerklichen Dienstes berücksichtigt. Festzustellen ist, dass in dieser Gesamtzahl neben dem Personal für die Gebäudeverwaltung (Betrieb) auch das Personal im Investitionsbereich enthalten ist. Diese unterschiedlichen Aufgabenbereiche hätten berücksichtigt werden müssen, da die Investitionsvolumen der Stadt und der Landkreise nicht einbezogen und damit auch nicht ins Verhältnis zueinander gesetzt wurden. Ohne Einbeziehung der Investitionsvolumina bei gleichzeitiger Berücksichtigung des für Investitionen vorgehaltenen Personals ergeben sich nicht vergleichbare Kennzahlen.

#### Wirtschaftliche Entwicklung (Nr. 4.2)

Bei der Vermögensentwicklung der bebauten Grundstücke wird festgestellt, dass zwei einzelne Bilanzkonten nicht bebucht waren. Der LRH hält es für überlegenswert, im Sinne der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung die Vermögenswerte diesen Bilanzkonten zuzuordnen.

Auch wenn eine Verpflichtung zur Zuordnung der Vermögensgegenstände zu diesen beiden Konten nicht besteht, wird diese Anregung des LRH gleichwohl geprüft.

Weiterhin wird empfohlen, die Sonderrechnung aufzulösen und die Buchführung auf den verbindlichen Kontenrahmen des Landes Niedersachsen umzustellen. Aufgrund der Stellungnahme vom 29. Oktober 2015 hat der LRH den Hinweis aufgenommen, dass der Rat in seiner Sitzung am 21. Juli 2015 den Beschluss gefasst hat, die Sonderrechnung

aufzulösen (s.a. die Ausführungen zu „Aufgaben, Organisationsstrukturen und Aufgabenverteilung“). Geplant ist, den FB 65 zum 1. Januar 2017 in den städtischen Haushalt zurück zu führen. Zu diesem Zeitpunkt erfolgt auch die Umstellung auf den verbindlichen Kontenplan.

#### Strategisches und operatives Objektmanagement (Nr. 4.3)

Seitens der Prüfer wird festgestellt, dass die Stadt Braunschweig ihre Objektbewirtschaftung vorbildlich organisiert hat und mit der verbrauchsgenauen Abrechnung der Betriebskosten für eine Stärkung des Kostenbewusstseins sorgt. Allerdings sei der damit verbundene Personalaufwand zu hinterfragen.

Hierzu wird auf die bereits thematisierte Organisationsuntersuchung verwiesen.

#### Organisation der Hausmeisterdienste (Nr. 4.4)

Nach den Feststellungen des LHR sind die Hausmeisterdienste effektiv und zu einem hohen Grad systematisch organisiert.

Allerdings war bei der Stadt im Vergleich die geringste Fläche je vollzeitverrechneter Hausmeisterstelle und der höchste Personalaufwand je Quadratmeter bewirtschafteter Fläche zu verzeichnen. Zu berücksichtigen bei diesen Kennzahlen ist jedoch, dass das zu bewirtschaftende Gebäudeportfolio ein maßgeblicher Faktor und von ausschlaggebender Bedeutung für die Vergleichbarkeit ist. Beispielsweise erfordert allein der Betrieb von rd. 75 Schulen mit zum Teil mehreren Standorten einen entsprechend hohen Hausmeistereinsatz und hat Auswirkungen sowohl auf die Kennzahlen des Personaleinsatzes als auch der bewirtschafteten Fläche. Die verantwortliche Zuordnung je eines Schulhausmeisters zu einer Stammschule hat zwar hinsichtlich der Aufgabenerledigung und Ansprechpartnerfunktion qualitativ positive Effekte, führt jedoch bezogen auf die o.g. Kennzahlen zu negativen Auswirkungen.

Die Empfehlung des LRH, die dargestellten Kennzahlen zu analysieren und auch künftig zu nutzen, um die Stellenbemessung, die Wirtschaftlichkeit und die Qualität der Hausmeisterdienste effizienter zu steuern, ist vor dem Hintergrund der dargestellten mangelnden Vergleichbarkeit und der vorgegebenen Qualitätsstandards nur sehr eingeschränkt umsetzbar. Weiterhin empfiehlt die Verwaltung aufgrund der positiven Effekte das Prinzip der Zuordnung eines Hausmeisters zu einer Stammschule beizubehalten.

#### Organisation der Reinigungsdienste (Nr. 4.5)

Die Stadt Braunschweig hat im Vergleich überdurchschnittlich hohe Gesamtreinigungskosten, die nach den Feststellungen des LRH auf relativ hohen Fremdreinigungskosten kombiniert mit einem hohen Anteil an Eigenreinigung resultieren. Diese Mischform der Reinigung ist auch verwaltungsintensiv.

Bei der vergleichenden Darstellung der Kosten je Quadratmeter Reinigungsfläche, bei denen Braunschweig am Ende rangiert, ist wiederum das im Vergleich zu den Landkreisen unterschiedliche Gebäudeportfolio mit den unterschiedlichen spezifischen Anforderungen an die Reinigungsintensität und -häufigkeit zu berücksichtigen. Beispielsweise werden Grundschulen, Kitas und öffentliche WC-Anlagen von den Landkreisen nicht vorgehalten, so dass auch hier eine echte Vergleichbarkeit nicht gegeben ist.

Der LRH führt aus, dass sich bei vollständiger Umstellung der vorhandenen Eigenreinigung auf Fremdreinigung ein jährliches Einsparpotential von rd. 0,52 Mio. € ergäbe und empfiehlt deshalb, den ehemals begonnenen Weg zur vollständigen Fremdreinigung weiter zu verfolgen und möglichst große Lose auszuschreiben, um Kostenvorteile zu erzielen. Hierzu ist anzumerken, dass der Rat am 19. Februar 2013 beschlossen hat, den Ratsbeschluss aus dem Jahr 2002 zur vollständigen Umstellung auf Fremdreinigung aufzuheben und die Eigenreinigung im damaligen Umfang zu erhalten. Damit ist gegenwärtig die Mischform der Reinigung durch Ratsbeschluss vorgegeben. Im Verhältnis bedeutet dies rd. 1/3 Eigenreinigung (rd. 90 Reinigungskräfte) und 2/3 Fremdreinigung. Für rd. die Hälfte der vergebenen Fremdreinigungsleistungen ist die Beauftragung der Klinikum Braunschweig Klinikdienste GmbH, einer „Konzernenkelin“, im Rahmen eines Inhouse-Geschäftes erfolgt, wodurch sich wiederum positive Effekte für den Wirtschaftsplan des Klinikums ergeben.

Dem Qualitätsmanagement für die Reinigungsleistungen wurde seitens der Prüfer attestiert, dass es höchsten Ansprüchen genüge und in diesem Vergleich das good-practice Beispiel darstellt.

### **3. Fazit / Weiteres Vorgehen**

Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung des GLM der Stadt Braunschweig mit den Landkreisen Celle, Emsland und Stade sind nur bedingt aussagekräftig, da insbesondere aufgrund der Unterschiede im Gebäudeportfolio die ermittelten Kennzahlen nicht vergleichbar sind. Das aus der Prüfungsmitteilung hervorgehende Ranking auf der Basis verschiedener Kennzahlen, bei denen Braunschweig „schlecht“ abschneidet, kann nicht als Benchmark verstanden werden, wie auch der LRH relativierend festgestellt hat.

Unabhängig hiervon kann im Ergebnis festgestellt werden, dass konkrete Mängel, die ein sofortiges Handeln erfordern, im GLM der Stadt Braunschweig nicht vorliegen. Ferner sind einige Empfehlungen und Hinweise, wie die Auflösung der Sonderrechnung, durch entsprechende Beschlussfassungen bereits erledigt bzw. befinden sich in der Umsetzung. Der Stadt Braunschweig wurde bescheinigt, dass sie die Aufgaben größtenteils in einer hohen Qualität und Professionalität erledigt, die allerdings auch entsprechende Kosten nach sich zieht. Gleichwohl ergeben sich aus der Prüfungsmitteilung Hinweise auf Optimierungspotentiale, denen nachgegangen wird. So wird es der externen Organisationsuntersuchung u.a. vorbehalten sein, ob bei Erhalt der Qualität ein besseres wirtschaftliches Ergebnis erzielt werden kann. Weiterhin sollen auch die Aufgabenabgrenzungen zwischen Vermögensverwalter und Gebäudebewirtschafter, die Ausgestaltung der Eigentümerfunktion sowie die Schnittstellen mit anderen Organisationseinheiten begutachtet und optimiert werden. Auch die fachbereichsinternen Prozesse und Strukturen einschließlich des Stellen- und Personalbedarfs des FB 65 sowie die Geschäftsprozesse und Kommunikationswege mit den beteiligten Organisationseinheiten sollen überprüft werden. Im Rahmen der Untersuchung werden auch die entsprechenden Hinweise der Prüfungsmitteilung einbezogen. Das Vergabeverfahren der externen Organisationsuntersuchung wird in Form einer beschränkten Ausschreibung mit vorgeschaltetem Teilnehmerwettbewerb durchgeführt und hat Ende 2015 begonnen. Die Auftragsvergabe soll möglichst kurzfristig erfolgen. Hierüber werden die Ratsgremien informiert.

Ruppert

#### **Anlage/n:**

Prüfungsmitteilung Landesrechnungshof  
Stellungnahme Stadt Braunschweig

**Der Präsident des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**Prüfungsmitteilung**

**Stadt Braunschweig**

**Strukturen und Organisation des  
kommunalen Gebäude- und  
Liegenschaftsmanagements**

Übersandt an:

- Stadt Braunschweig
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 01.12.2015

Az.: 6.3-10712-111-101000-9/14



**Niedersachsen**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Kurzfassung der Prüfungsergebnisse.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Prüfungsgegenstand und Durchführung der Prüfung.....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Allgemeine Feststellungen .....</b>	<b>7</b>
3.1	Aufgaben, Organisationsstrukturen und Prozessabläufe .....	7
3.1.1	Organisationsstrukturen und Aufgabenverteilung .....	7
3.1.2	Personalwirtschaft .....	8
3.1.3	Geschäftsprozesse .....	11
3.1.4	Steuerung des GLM .....	12
3.1.4.1	Steuerungsrelevanz und Steuerungsbeitrag des GLM .....	12
3.1.4.2	Einsatz von Steuerungsinstrumenten .....	13
3.2	Wirtschaftliche Entwicklung .....	14
3.2.1	Vermögensentwicklung der bebauten Grundstücke (Gebäude).....	14
3.2.2	Darstellung der ordentlichen Aufwendungen der Teilergebnisrechnungen	15
3.2.3	Darstellung der Bewirtschaftungsaufwendungen.....	15
3.3	Strategisches und operatives Objektmanagement .....	16
3.3.1	Erforderlichkeit und bedarfsgerechte Nutzung.....	17
3.3.2	Sparsame, wirtschaftliche und pflegliche Verwaltung und Nutzung .....	17
3.4	Organisation der Hausmeisterdienste .....	19
3.5	Organisation der Reinigungsdienste.....	24
<b>4</b>	<b>Individuelle Feststellungen für die Stadt Braunschweig.....</b>	<b>26</b>
4.1	Aufgaben, Organisationsstrukturen und Prozessabläufe .....	26
4.1.1	Organisationsstrukturen und Aufgabenverteilung .....	26
4.1.2	Personalwirtschaft (Kennzahlen) .....	28
4.1.3	Geschäftsprozesse .....	29
4.2	Wirtschaftliche Entwicklung .....	29
4.2.1	Vermögensentwicklung der bebauten Grundstücke (Gebäude).....	30
4.2.2	Entwicklung der Ergebnisrechnung des Fachbereichs 65 .....	31
4.2.3	Entwicklung der Bewirtschaftungsaufwendungen.....	32
4.3	Strategisches und operatives Objektmanagement .....	34
4.3.1	Erforderlichkeit und bedarfsgerechte Nutzung.....	34
4.3.2	Sparsame, wirtschaftliche und pflegliche Verwaltung und Nutzung .....	35
4.4	Organisation der Hausmeisterdienste .....	37
4.5	Organisation der Reinigungsdienste.....	39
4.5.1	Struktur der Reinigung .....	39
4.5.2	Steuerung der Reinigung .....	41
<b>5</b>	<b>Anlagen.....</b>	<b>43</b>
5.1	Kennzahlen Hausmeisterdienste.....	43
5.2	Kennzahlen Reinigung .....	45

BbesG	Bundesbesoldungsgesetz
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
FB	Fachbereich
FM	Facility Management
GLM	Gebäude- und Liegenschaftsmanagement
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung
KGST	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
MA	Mitarbeiter
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
VZÄ	vollzeitäquivalenter Stellenanteil
DEG	Durchschnittliche Entgeltgruppe (Qualitätskennzahl zur Personalausstattung)

## 1 **Kurzfassung der Prüfungsergebnisse**

Jede der vier geprüften Kommunen – Landkreise Celle, Emsland und Stade sowie die Stadt Braunschweig - hatte die wesentliche wirtschaftliche Bedeutung des GLM erkannt. Strukturen und Organisation des GLM wiesen einen guten Umsetzungsstand auf.

### **Objektmanagement**

Die Kommunen sollen Vermögensgegenstände (bebaute und unbebaute Grundstücke) nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich ist. Sie haben sie wirtschaftlich und pfleglich zu verwalten (§ 124 Abs. 1 NKomVG). Die Stadt Braunschweig fand geeignete Wege, um ihren Objektbestand auf das erforderliche Maß zu beschränken. Sie organisierte die wirtschaftliche und pflegliche Verwaltung professionell. Die gebäudewirtschaftlichen Leistungen erbrachte sie im Vergleich der geprüften Kommunen am gründlichsten. Sie verfügte über ein „Frühwarnsystem“, mit dem sie baufachlichen Handlungsbedarf rechtzeitig erkannte. Damit fand sie geeignete Grundlagen, um ihre Bauunterhaltung auf notwendige, präventive und energiesparende Maßnahmen zu fokussieren. Sie organisierte die Objektbewirtschaftung vorbildlich. Allerdings ließ sich die Stadt diese hohe Professionalität auch viel kosten (vgl. Ziffer 4.3).

### **Wirtschaftliche Entwicklung**

- Die Vermögenswerte der Stadt Braunschweig stiegen im Vergleichszeitraum um rd. 76,2 Mio. € an. Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen die Wertzuwächse bei den Gebäuden und Aufbauten bei Schulen (vgl. Ziffer 4.2.1).
- In der Finanzsoftware des FB 65 war der Kontenrahmen des Landes Nordrhein-Westfalen (NKF) hinterlegt (vgl. Ziffer 4.2.3).
- Ich stellte fest, dass der FB 65 die Aufwendungen und Erträge in den Jahresabschlüssen bis zum Jahr 2012 nicht korrekt erfasste (vgl. Ziffer 4.2.3).



- Ich empfehle der Stadt, kurzfristig eine Entscheidung über die Zukunft der Sonderrechnung herbeizuführen und die Buchführung auf den verbindlichen Kontenrahmen des Landes Niedersachsen umzustellen (vgl. Ziffer 4.2.3).

### **Hausmeisterdienste**

- Die Stadt Braunschweig organisierte ihren Hausmeisterdienst effektiv und sehr systematisiert (vgl. Ziffer 4.4).
- Die Stadt Braunschweig bewirtschaftete im Vergleich die geringste Fläche je vollzeitverrechneter Stelle des Hausmeisterdienstes (vgl. Ziffer 4.4).
- Die Stadt Braunschweig wendete im Vergleich den Höchstbetrag je Quadratmeter bewirtschafteter Fläche durch den Hausmeisterdienst auf (vgl. Ziffer 4.4).

### **Reinigungsdienste**

- Die Stadt Braunschweig hatte im Vergleich überdurchschnittlich hohe Gesamtreinigungskosten. Diese ergaben sich aus vergleichsweise hohen durchschnittlichen Fremdreinigungskosten, kombiniert mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Eigenreinigung. Bei vollständiger Umstellung der vorhandenen Eigenreinigung auf Fremdreinigung ergäbe sich aktuell ein jährliches Einsparpotenzial bei den Reinigungskosten, ohne Berücksichtigung des zusätzlich vorgehaltenen Overheads, von rd. 520.000 € (vgl. Ziffer 4.5.1).
- Das Qualitätsmanagement für die Reinigungsleistungen genügte höchsten Ansprüchen und war in dieser Vergleichsprüfung ein good-practice Beispiel (vgl. Ziffer 4.5.2).

## **2 Prüfungsgegenstand und Durchführung der Prüfung**

Die niedersächsischen Kommunen setzen jährlich Haushaltsmittel in Millionenhöhe für Instandhaltung und Bewirtschaftung kommunaler Gebäude und Liegenschaften ein.

Die Kommunen haben ihre Haushaltswirtschaft grundsätzlich so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 110 Abs. 1 und 2 NKomVG). Gebäude und Liegenschaften sind als Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten (§ 124 Abs. 2 Satz 1 NKomVG). Das Wirtschaftlichkeitsprinzip erfordert, dass nur die Gebäude und Liegenschaften vorgehalten werden, die für die Aufgabenerfüllung erforderlich sind (§ 124 Abs. 1 NKomVG). Diese Anforderungen verlangen ein professionelles GLM. Hierfür bündelten und zentralisierten Kommunalverwaltungen die Bewirtschaftungsleistungen für Ihre Gebäude und Liegenschaften und führten diese organisatorisch zusammen (Zentralisierung).

Um festzustellen, wie erfolgreich insbesondere größere Kommunen dies taten, prüfte und verglich ich die Strukturen und die Organisation des kommunalen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements bei den Landkreisen Celle, Emsland und Stade sowie bei der Stadt Braunschweig. Diese Prüfungen basierten auf Erkenntnissen aus zwei Orientierungsprüfungen aus dem Jahr 2013. Prüfungsschwerpunkte waren die Aufgabenverteilung, Organisationsstrukturen und Prozessabläufe, die wirtschaftliche Entwicklung, das strategische und operative Objektmanagement und die Organisation der Hausmeister- und Reinigungsdienste.

Die Vor-Ort-Prüfungen fanden im Zeitraum von November 2014 bis Februar 2015 statt.

### **3 Allgemeine Feststellungen**

Im Rahmen der nachfolgenden Feststellungen bezeichne ich die federführend mit gebäudewirtschaftlichen Leistungen betrauten Organisationseinheiten der Kommunen, unabhängig von ihrer Organisationsform, einheitlich als „GLM“.

Die im Bericht aufgeführten Kennzahlen sind aufgrund der individuellen Rahmenbedingungen (z. B. Aufgaben, Fläche und Struktur des Gebäude- und Liegenschaftsbestands) der geprüften Einheiten nur ein Indiz für deren tatsächliche Effizienz. Ich weise ausdrücklich darauf hin, dass diese Kennzahlen grundsätzlich im Kontext der jeweiligen finanziellen und strukturellen Ausstattung bzw. Aufgabenerledigung zu betrachten sind. Vor dem Hintergrund meines organisatorischen Prüfungsansatzes zeigen sie mögliche Optimierungspotenziale bei den jeweiligen Kommunen auf. Die Ergebnisse sind kein Vergleich im Sinne eines Benchmarks.

#### **3.1 Aufgaben, Organisationsstrukturen und Prozessabläufe**

##### **3.1.1 Organisationsstrukturen und Aufgabenverteilung**

Alle vier geprüften Kommunen zentralisierten gebäudewirtschaftliche Aufgaben und Leistungen weitgehend, aber nicht vollständig. Einzelne GLMs betreuten nicht alle Objekte (z. B. keine kulturell genutzten Gebäude) oder erbrachten nicht alle gebäudewirtschaftlichen Leistungen (z. B. Organisationseinheiten mit eigenen Hausmeisterdiensten). Folglich überprüfte ich, in wieweit die Kommunen ihre Gebäudewirtschaft organisatorisch, aufgabenbezogen, objektbezogen und hauswirtschaftlich zentralisierten.

Die Kommunen richteten ihr GLM jeweils als eigenständige Einheit (Fachbereich bzw. Amt) auf der dritten Verwaltungsebene ein. In drei Fällen ging das GLM aus den Hochbauämtern hervor. Beim Landkreis Celle entstand das GLM aus der Fusion von Hochbau und Schulverwaltung. Keine Kommune richtete eine grundsätzlich neue Organisationseinheit ein. Der Erhalt gewachsener Strukturen nahm erkennbar Einfluss auf die GLM-Einheiten. Daraus resultierten Kompromisse beim Organisationsaufbau und/oder bei der Personalausstattung (z. B. Zuordnung in der Verwaltungsgliederung, Aufgabenverteilung, Personalausstattung/-überhänge).

Soweit diese Kompromisse die Optimierung von Geschäftsprozessen behinderten, schwächten sie die Effizienz der GLMs.

Die geprüften Kommunen ordneten ihren GLMs heterogene Aufgabenspektren zu. Als Organisationstyp wählten sie jeweils das „Vermieter-Mieter-Modell“<sup>1</sup>, zum Teil in Variationsformen. Neben entsprechenden Standardleistungen erbrachten die GLM-Einheiten teilweise auch Sonderleistungen sowie Servicedienste für ihnen nicht zugeordnete Objekte. Erweiterte Serviceeinheiten mit IT-Diensten, Fuhrparkverwaltung, Sitzungsdienst u. ä. stellte ich ebenso fest wie reine Gebäudewirtschaftungseinheiten. Die geprüften GLM-Einheiten bewältigten auch vielfältige Aufgabenzuordnungen erfolgreich. Soweit umgesetzt, schützte eine weitgehende Zentralisierung gebäudewirtschaftlicher Aufgaben vor wirtschaftlichen Risiken, die durch Doppelarbeit, Reibungs- oder Abstimmungsverlust entstehen können.

Vermeidbare, wirtschaftliche Risiken stellte ich dort fest, wo Aufgaben in dezentraler Verantwortung verblieben. Beispielsweise konnten Kommunen optimierte Energieeinkäufe oder Reinigungsdienstleistungen nicht sicherstellen. Ohne zentrales Verbrauchs- oder Reinigungscontrolling fehlten notwendige Informationen, um mögliche Synergieeffekte nutzen zu können.

Konkrete Abhängigkeiten zwischen dem Aufgabenumfang und dem wirtschaftlichen Erfolg der geprüften Einheiten stellte ich nicht fest.

### 3.1.2 Personalwirtschaft

Optimierter Personaleinsatz und möglichst geringer Personalaufwand stellen wichtige Erfolgsfaktoren dar. Neben dem Auslastungsgrad des eingesetzten Personals sind dessen Qualität und Quantität erfolgsbestimmend. Um diese Faktoren im Vergleich darzustellen zu können, entwickelte ich die folgenden drei Kennzahlen

- Personaleinsatz je 10.000 m<sup>2</sup> Grundfläche (MA/Tm<sup>2</sup>)
- durchschnittliche Entgeltgruppe (DEG)
- Personalkosten je m<sup>2</sup> bewirtschafteter Grundfläche (€/m<sup>2</sup>)

---

<sup>1</sup> Vermieter-Mieter-Modell: Gebäudemanagementfunktionen sind in einer zentralen Organisationseinheit zusammengefasst („Vermieter“), die den raumnutzenden Fachbereichen („Mieter“) die angeforderten Nutzflächen/Räume einschließlich Serviceleistungen zur Verfügung stellt und von diesem hierfür eine Miete erhält (gezahlt oder intern verrechnet).

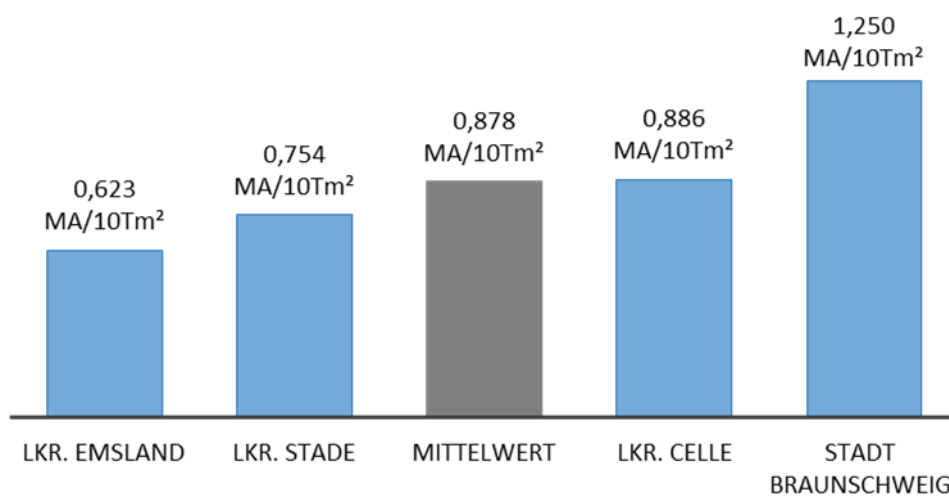
*Im Gegensatz dazu:*

Eigentümer-Modell: Gebäudemanagementfunktionen werden dezentral von den raumnutzenden Fachbereichen („Eigentümer“) wahrgenommen. Die zentralisierte Gebäudewirtschaft stellt lediglich erforderliche und darüber hinaus gewünschte Servicedienstleistungen auf Abruf und gegen Entgelt bzw. zur internen Verrechnung aus einer Hand zur Verfügung.

Diese basieren auf folgenden Basisdaten der Kommunen:

	Anzahl Mitarbeiter/innen	Anzahl Mitarbeiter/innen
Lkr. Emsland	16	256.726 m <sup>2</sup>
Lkr. Stade	13	172.517 m <sup>2</sup>
Lkr. Celle	27	304.746 m <sup>2</sup>
Stadt Braunschweig	110	880.069 m <sup>2</sup>

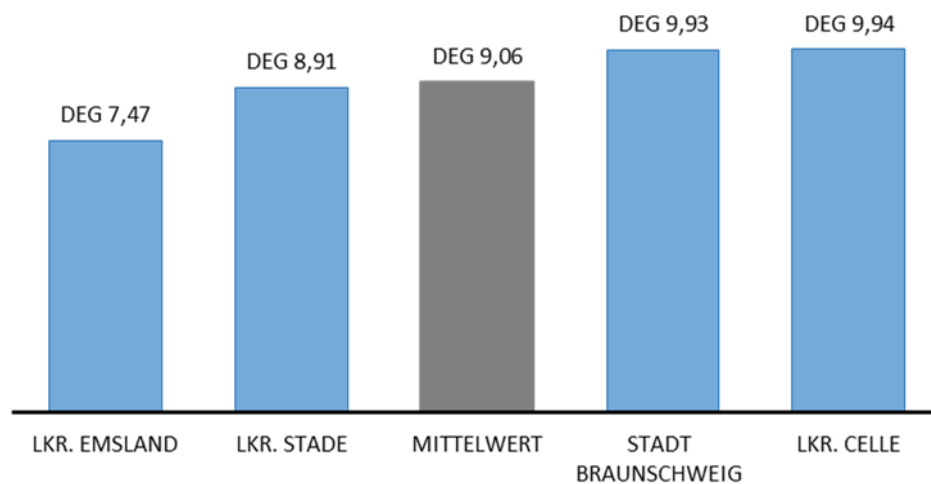
Die folgende Grafik zeigt die relative Größe der Organisationseinheiten des GLM über den jeweiligen Personaleinsatz je 10.000 m<sup>2</sup> Grundfläche (MA/Tm<sup>2</sup>)\*:



(\*) Um die Größe der Organisationseinheit darzustellen, wählte ich die Anzahl der Mitarbeiter (MA) als Bezugsgröße anstelle der Mitarbeiter im Vollzeitäquivalent (VZÄ).

Eine vergleichbare Leistungsfähigkeit der Beschäftigten vorausgesetzt, lässt die Kennzahl trotz jeweils unterschiedlichem Personalmix Annahmen zum Auslastungsgrad des eingesetzten Personals zu. Den personalwirtschaftlichen Folgen (vgl. Grafik zu Personalkosten/m<sup>2</sup> unten) können aber qualitative Unterschiede gegenüberstehen.

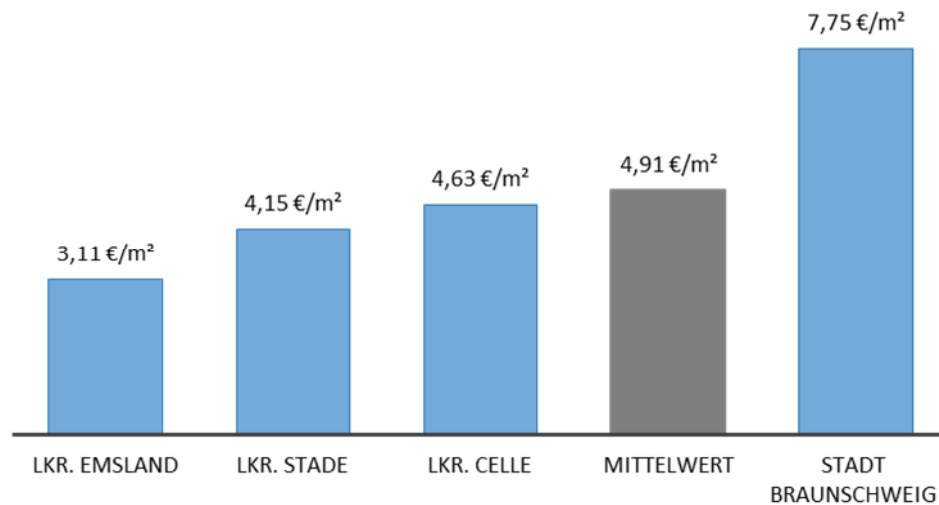
Die folgende Grafik zeigt jeweils die durchschnittlichen Entgeltgruppen<sup>2</sup> (DEG):



Eine Veränderung des DEG-Werts um den Wert 1,0 wirkt sich mit bis zu 10.000 € je Mitarbeiter-Vollzeitäquivalent aus. Gleichzeitig mindert ein Missverhältnis zwischen Qualifikation und Einsatz von Beschäftigten deren Leistungsqualität und/oder Motivation. Hieraus folgende Schlecht- oder Minderleistungen schmälern die Effizienz des Personaleinsatzes.

<sup>2</sup> Stellenwertigkeit x Häufigkeit in VZÄ (laut Stellenplan) / Summe der VZÄ (laut Stellenplan), wobei zur Vergleichbarkeit von Besoldungs- und Entgeltgruppen (BBesG/TVöD) folgende Zuordnung erfolgt: A14 = EG13, A13 = EG12, A12 = EG11 usw.

Die folgende Grafik zeigt jeweils die Personalkosten<sup>3</sup> je m<sup>2</sup> bewirtschafteter Grundfläche (€/m<sup>2</sup>)



Die Kennzahlen zeigen, dass gebäudewirtschaftliche Leistungen in Kommunen unterschiedlich teuer bereitgestellt werden. Über die Umlage auf die Objektnutzer wirkt sich dies (erfolgsmindernd) auf die Produktergebnisse und damit auf die Budgets/Teilhaushalte der Fachbereiche aus.

Ich empfehle den Kommunen, die Personalausstattung ihres GLM regelmäßig hinsichtlich Qualifikation, Verantwortungsbereich, Anzahl und Auslastung der Beschäftigten mittels Personalbedarfsanalysen zu prüfen und erforderlichenfalls anzupassen.

### 3.1.3 Geschäftsprozesse

Effektive und effiziente Geschäftsprozesse sind Grundlage eines ökonomisch ausgerichteten GLM. Das Ziel, konkrete Defizite in einzelnen Geschäftsabläufen festzustellen, verfolgte ich in dieser Prüfung nicht. Ich nahm keine Analyse einzelner Geschäftsprozesse oder Projekte vor. Vielmehr betrachtete ich grundsätzliche Geschäftsprozessstrukturen, insbesondere EDV-Anwendungen als bestimmendes Hilfsmittel der Prozessorganisation. Dabei stellte ich z. B. fest:

<sup>3</sup> Personalkosten nach Vergleichswerten der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Berichtsstand 2014/2015, KGSt Materialien-Nr. 19/2014 vom 12.11.2014.

- Drei der vier geprüften Kommunen setzten EDV-Fachanwendungen (Facility-Management-Software) ein. Sie nutzten diese Hilfsmittel unterschiedlich intensiv, vereinzelt nur marginal.
- Mangels vollständiger (Nach-)Erfassung objektbezogener Daten nutzten sie nicht den vollen Leistungsumfang der eingesetzten Fachanwendungen.
- Schnittstellenprobleme zwischen speziell und allgemein eingesetzten Programmen, manuelle Informations- und Datenerfassungen, doppeltes Vorhalten von Daten sowie nicht digitalisierte Datenübertragungen bargen die Gefahr von Informationsverlusten und/oder führten zu (finanziellem) Mehraufwand.
- Das GLM band Hausmeisterdienste nicht oder nicht ausreichend in digitalisierte Prozesse (Fachsoftware) ein. Die Hausmeister verfügten kaum über spezielle EDV-Zugänge und/oder mobile Endgeräte zur Datenerfassung.

Hier empfehle ich den Kommunen Nachbesserungen. Sie sollten vorhandene und prozessoptimierend einsetzbare, technische Ressourcen umfassend nutzen.

### **3.1.4 Steuerung des GLM**

#### **3.1.4.1 Steuerungsrelevanz und Steuerungsbeitrag des GLM**

Die Umstellung der kommunalen Haushalte auf das NKR führte in der kommunalen Gebäudewirtschaft zu grundlegenden Veränderungen. In meiner Prüfung warf ich die Frage auf, welche Steuerungsrelevanz dem GLM als interner Serviceeinheit zuzuordnen ist.

Das GLM trug umfassend Verantwortung für die Liegenschaften der Kommunen. Ihm oblag Erhalt und Entwicklung großer Teile des kommunalen Anlagevermögens. Damit verwaltete es bedeutende Anteile am Gesamthaushalt (vgl. Ziffer 3.2). Über interne Leistungsbeziehungen nahm es Einfluss auf die Rechnungsergebnisse der Objekt nutzenden Fachbereiche (vgl. Ziffer 3.1.2). Hieraus leitete ich einen zentralen Steuerungsbedarf für das GLM ab.



Erfolgreiche Steuerung durch Verwaltungsleitung und Politik bedarf umfassender Informations- und Unterstützungsleistungen aus den zu steuernden Einheiten. Nicht alle Kommunen banden das GLM ausreichend in eine zentrale Steuerungsunterstützung ein. Keine geprüfte Kommune wies Strukturen und Prozessvorgaben zur Steuerungsunterstützung im erwarteten Umfang auf. Gleiches gilt für die Erfüllung ihrer „Managementaufgaben“ im GLM insgesamt.

Ich empfehle, bestehende Optimierungspotenziale (vgl. Ziffer 4.1) zu nutzen und das GLM bei der Weiterentwicklung interner Steuerungskreisläufe weitergehend zu integrieren.

#### **3.1.4.2 Einsatz von Steuerungsinstrumenten**

Einzelne Steuerungsinstrumente etablierten die Kommunen in unterschiedlicher, zum Teil guter bis beispielhafter Ausprägung. Qualitätsunterschiede und Optimierungspotenziale stellte ich in der Budgetierungspraxis, bei der Kosten-Leistungsrechnung sowie der Verrechnung interner Leistungsbeziehungen fest. Meine Annahme, dass die Gebäudewirtschaft ihre Aufwandspositionen vollständig auf die Nutzer zu Lasten deren Fachbudgets umlegt, bestätigte sich nicht. Ich empfehle, die zur aufwandsneutralen Bewirtschaftung notwendigen Erträge über eine KLR aus internen Leistungsverrechnungen und aufwandsgerechten Nutzerentgelten zu realisieren.

Einen geschlossenen Steuerungskreis im Sinne des NKR, in dem operative (Produkt-)Ziele aus strategischen Zielen abgeleitet, Zielerreichungsgrade über zielbezogene Kennzahlen ermittelt, Fehlentwicklungen über ein unterjähriges Berichtswesen gegebenenfalls erkannt und durch gegensteuernde Maßnahmen korrigiert werden, konnte ich für kein GLM der geprüften Kommunen feststellen.

Für drei der vier geprüften Kommunen lagen Ergebnisse aus kürzlich von mir durchgeführten Finanzstatusprüfungen vor. Auf die allgemeinen Feststellungen zur Umsetzung des NKR in den Prüfungsmitteilungen weise ich hin.

## 3.2 Wirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche Entwicklung des GLM prüfte ich anhand der bilanzierten bebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte sowie der Ergebnisrechnungen der Jahre 2011 bis 2013. Insbesondere betrachtete ich dabei die Bewirtschaftungsaufwendungen der Teilhaushalte der drei Landkreise und der Sonderrechnung der Stadt. Für die vergleichende Darstellung bildete ich Durchschnittswerte.

### 3.2.1 Vermögensentwicklung der bebauten Grundstücke (Gebäude)

Im Folgenden stelle ich die durchschnittlichen Vermögenswerte der bebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte anteilig zur durchschnittlichen Bilanzsumme der geprüften Kommunen dar:

	Ø Bilanzsumme	Ø Vermögenswerte der bebauten Grundstücke	Anteil in %
<b>Landkreis Celle</b>	333.475.117,94 €	138.562.155,68 €	41,55%
<b>Landkreis Emsland</b>	485.149.768,23 €	137.089.555,87 €	28,26%
<b>Landkreis Stade</b>	353.370.631,76 €	103.366.096,86 €	29,25%
<b>Stadt Braunschweig</b>	1.757.207.913,44 €	496.142.839,55 €	28,23%

Die bebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte nehmen in der Regel neben dem Infrastrukturvermögen den höchsten Vermögenswert des Sachvermögens in der kommunalen Bilanz ein. Bei den geprüften Kommunen lag der Anteil bei rd. 32 % des gesamten Vermögens. Die hohen Vermögenswerte der bebauten Grundstücke in der kommunalen Bilanz unterstreichen die Wichtigkeit eines strategischen und operativen Objektmanagements (vgl. Ziffer 3.3).

Bei allen geprüften Kommunen erhöhten sich die Vermögenswerte der bebauten Grundstücke (Gebäude) im Vergleichszeitraum 2011 bis 2013 (vgl. Ziffer 4.2.1). Dem durch Abschreibungen verursachten Vermögensverzehr standen insgesamt höhere Investitionen gegenüber. Insbesondere investierten die Kommunen in die Gebäude und Aufbauten bei Schulen. Die Vermögensentwicklung beurteile ich als positiv.

### 3.2.2 Darstellung der ordentlichen Aufwendungen der Teilergebnisrechnungen

Die drei geprüften Landkreise führten Ihre Gebäudewirtschaft als Teilhaushalt, die Stadt Braunschweig in Form einer Sonderrechnung.

Die durchschnittlichen ordentlichen Aufwendungen der Teilhaushalte/Sonderrechnung an den ordentlichen Aufwendungen des Gesamthaushalts stellten sich wie folgt dar:

	Ø ordentliche Aufwendungen (Gesamthaushalt)	Ø ordentliche Aufwendungen (Teilhaushalt/Sonderrechnung)	Anteil in %
<b>Landkreis Celle</b>	239.185.769,37 €	17.588.927,53 €	7,35%
<b>Landkreis Emsland</b>	397.327.073,74 €	14.248.100,07 €	3,59%
<b>Landkreis Stade</b>	224.703.723,11 €	8.674.761,33 €	3,86%
<b>Stadt Braunschweig</b>	682.137.065,42 €	73.689.395,28 €	10,80%

Rechnerisch ermittelte ich einen anteiligen Mittelwert von 6,4 %. Die Höhe der ordentlichen Aufwendungen der Teilhaushalte/Sonderrechnung lassen dem GLM eine bedeutende Rolle bei der Steuerung der kommunalen Aufwendungen zukommen (vgl. Ziffer 3.3).

### 3.2.3 Darstellung der Bewirtschaftungsaufwendungen

Die folgende Tabelle zeigt das Verhältnis der Bewirtschaftungsaufwendungen zu den ordentlichen Aufwendungen der Teilhaushalte/Sonderrechnung:

	Ø ordentliche Aufwendungen (Teilhaushalt/Sonderrechnung)	Ø Bewirtschaftungsaufwendungen	Anteil in %
<b>Landkreis Celle</b>	17.588.927,53 €	5.903.981,65 €	33,57%
<b>Landkreis Emsland</b>	14.248.100,07 €	5.131.034,55 €	36,01%
<b>Landkreis Stade</b>	8.674.761,33 €	2.390.929,47 €	27,56%
<b>Stadt Braunschweig</b>	73.689.395,28 €	28.417.666,67 €	38,56%

Die Bewirtschaftungsaufwendungen stellen in der Regel neben Aufwendungen für aktives Personal und Abschreibungen den größten Anteil der ordentlichen Aufwen-

dungen dar. Durchschnittlich lag der Anteil bei rd. 34 % der ordentlichen Aufwendungen. Diese Größe verdeutlicht die hohe Steuerungsrelevanz der Bewirtschaftungsaufwendungen im Teilhaushalt/Sonderrechnung. Bei allen geprüften Kommunen stiegen diese Bewirtschaftungsaufwendungen im Vergleichszeitraum 2011 bis 2013 an (vgl. Ziffer 4.2.3).

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen Bewirtschaftungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Gebäudefläche:

	Ø Bewirtschaftungs- aufwendungen	Gebäudeflächen (BGF) in m <sup>2</sup>	Ø Bewirtschaftungs- aufwendungen je m <sup>2</sup> Gebäudefläche
<b>Landkreis Celle</b>	5.903.981,65 €	304.746	19,37 €
<b>Landkreis Emsland</b>	5.131.034,55 €	256.726	19,99 €
<b>Landkreis Stade</b>	2.390.929,47 €	172.517	13,86 €
<b>Stadt Braunschweig</b>	28.417.666,67 €	880.069	32,29 €

Alle geprüften Kommunen waren in der Lage, einzelne Bewirtschaftungsaufwendungen, wie beispielsweise Strom, Gas, Wasser oder Reinigungsdienste, objektbezogen darzustellen und auszuwerten. Je nach eingesetzter Finanzsoftware und Buchungssystematik war dies direkt oder indirekt möglich.

Lediglich der Landkreis Stade stattete seine Finanzbuchhaltung mit entsprechenden Untersachkonten und Kostenträgern aus. Er konnte seinen Gebäudebestand direkt über den Haushalt produktorientiert steuern. Die drei anderen Kommunen nahmen die Auswertungen über umfangreiche Nebenrechnungen vor. Dies war mit zusätzlichem Arbeitsaufwand verbunden und bot Optimierungspotenzial. Ich empfehle diesen Kommunen, Untersachkonten für einzelne Bewirtschaftungsaufwendungen und entsprechende Kostenträger einzurichten.

### **3.3 Strategisches und operatives Objektmanagement**

Ich prüfte, ob und wie die Kommunen die Erforderlichkeit und die pflegliche und wirtschaftliche Verwaltung ihrer eigenen Objekte (§ 124 Abs. 1, Satz 1, 2 NKomVG) organisierten. Ich prüfte auch die wirtschaftliche und sparsame Nutzung gemieteter und gepachteter Objekte.

### **3.3.1 Erforderlichkeit und bedarfsgerechte Nutzung**

Ich stelle voran, dass ich meine Prüfung auf den Objektbestand beschränkte, den die Kommunen selbst bilanzierten, mieteten oder pachteten. Objekte von Unternehmen und Einrichtungen zur Erledigung kommunaler Aufgaben gehörten nicht dazu.

Zweifel an der Erforderlichkeit der vorgehaltenen Objekte hatte ich nur in Einzelfällen. So hielten die Kommunen nur wenige fragliche Objekte vor, wie z. B. einen Leuchtturm, einen Segelflugplatz, einen Wasserturm, Kirchen, eine Gaststätte, ein Schloss, Gewerbeflächen, Objekte nur zur Ertragserzielung, etc.. Diese Objekte machten nur einen zu vernachlässigenden Anteil am gesamten Gebäudebestand aus. Dies galt auch für Leerstände.

Die Landkreise Celle und Stade wogen bei der Prüfung der Erforderlichkeit den Erwerb von Gebäuden gegen die Alternative der Anmietung ab. Der Landkreis Stade machte den Mix aus eigenen und gemieteten Objekten sogar zum Prinzip, um flexibler auf Veränderungen reagieren zu können.

Für Objekte, die nicht mehr erforderlich waren, fanden die geprüften Kommunen funktionierende Verwertungssysteme. Kein Objekt blieb über Jahre außer Acht. Wegen der Beschaffenheit der Objekte (z. B. Leuchtturm, Wasserturm) mangelte es allerdings häufig an Interessenten.

Bei der Ermittlung des erforderlichen Raumbedarfs sehe ich Optimierungspotenzial. Hier könnten Alternativen stärker geprüft werden mit dem Ziel, den Raumbedarf zu begrenzen. Die Telearbeit bzw. das Homeoffice nenne ich als Beispiel. Ebenso könnte die Nutzung von Internetplattformen für Kundenkontakte mittelfristig dazu führen, Raum für Wartezonen einzusparen.

### **3.3.2 Sparsame, wirtschaftliche und pflegliche Verwaltung und Nutzung**

Alle geprüften Kommunen bewirtschafteten die von ihnen genutzten Objekte „pfleglich bzw. wirtschaftlich“:

Sie prüften nach Möglichkeit anhand geeigneter Richtwerte der Immobilienwirtschaft, ob die Vermietung/Verpachtung der (wenigen) nicht selbst genutzten Objekte gegenüber einem Verkauf wirtschaftlicher war.

Alle Kommunen hielten sachgerechte Systeme für eine angemessene Bauunterhaltung vor. Sie hatten individuelle Konzepte oder Programme mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Prioritäten. Ob Sanierungsstau bestand, prüfte ich nicht. Es gab in den geführten Gesprächen jedoch keine Hinweise darauf, dass Probleme in diesem Bereich bestanden. Die Konjunkturpakete der letzten Jahre wirkten sich positiv aus.

Darüber hinaus richteten die geprüften Kommunen funktionierende „Frühwarnsysteme“ ein, um Schäden rechtzeitig zu erkennen. Die Kommunen betrieben ihre Frühwarnsysteme mit unterschiedlicher Personalintensität. Unterschiede in der Wirkung der Frühwarnsysteme stellte ich nicht fest. Deswegen empfehle ich, den Personaleinsatz in diesem Bereich zu prüfen.

Die vier geprüften Kommunen verfügten über ein gebäudebezogenes Verbrauchscontrolling für die Ver- und Entsorgung. Sie betrieben unterschiedlichen Aufwand. Teilweise nutzten sie eine FM-Software und führten zusätzlich Nebenrechnungen (vgl. Ziffer 4.3.2).

Die geprüften Kommunen verwalteten ihre Objekte auch deshalb wirtschaftlich, weil sie ihren Energieeinkauf verbesserten. Sie führten die Bedarfe unterschiedlicher Stromabnehmer zu großen Losen zusammen. Sie fanden zu diesem Zweck unterschiedliche Systeme. Der Landkreis Celle fasste alle Stromverbrauchsstellen des Landkreises zusammen (z. B. inkl. Straßenbeleuchtung). Er bildete dann mit anderen niedersächsischen Kommunen einen Einkaufverbund. Der Landkreis Emsland schloss sich mit kreisangehörigen Gemeinden an gemeinsamen Schulstandorten zusammen.

Nur der Landkreis Stade nahm Einfluss auf das Kostenbewusstsein der Nutzer mittels interner Leistungsverrechnung. Die Stadt Braunschweig schloss mit ihren Nutzern anstelle interner Leistungsverrechnungen Mietverträge samt Bewirtschaftungskosten ab. Diese Bewirtschaftungskosten rechnete sie genau mit den Nut-

zern ab. Die Vorgehensweisen von Stade und Braunschweig halte ich für besonders wirksam. Ich empfehle außerdem, das Nutzerverhalten durch Schulungen zu verbessern.

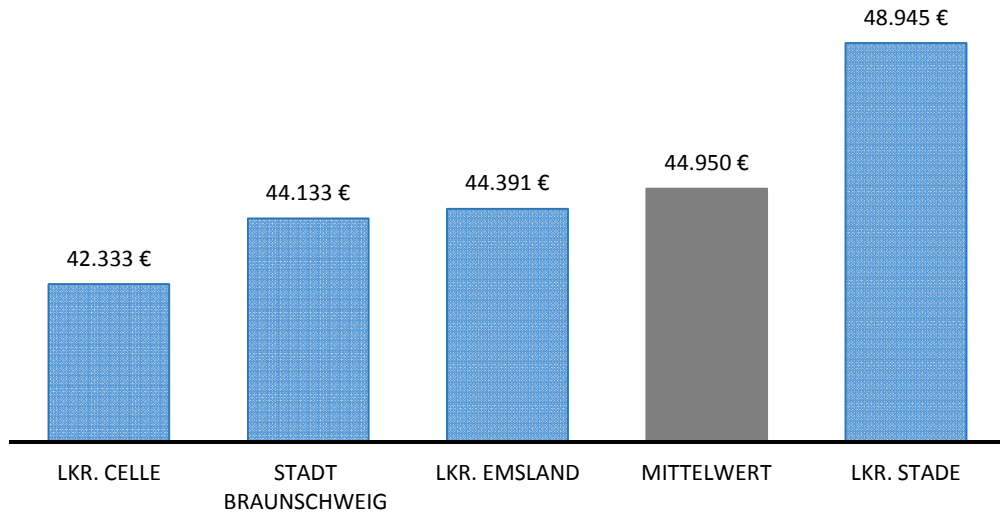
### **3.4 Organisation der Hausmeisterdienste**

Mit der Einführung eines zentralen Gebäudemanagements bündelten alle geprüften Kommunen Aufgaben der Hausmeisterdienste aus verschiedenen Organisationseinheiten weitgehend an einer Stelle.

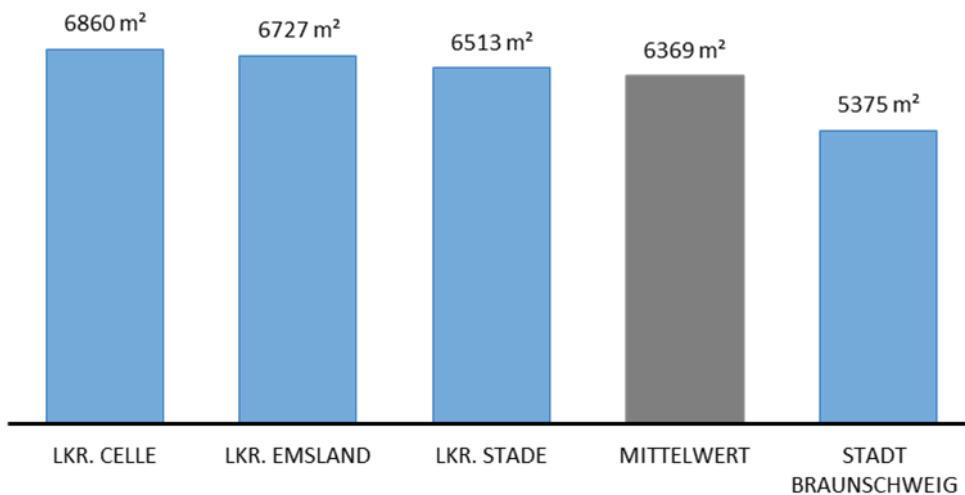
Die geprüften Kommunen organisierten ihre Hausmeisterdienste effektiv. Sie ordneten die Hausmeister einem oder mehreren betreuten Objekten fest zu. Dennoch unterschieden sich die geprüften Einheiten in der Organisation ihrer Hausmeisterdienste. Die Aufgabenerledigung (insbesondere im Vertretungsfall) der Hausmeisterdienste stellten sie durch Poollösungen, Teil-Poollösungen und externe Dienstleister sicher. Die Stadt Braunschweig richtete zusätzlich einen Betriebshandwerklichen Dienst ein, der auch die Hausmeister unterstützte. Der Landkreis Stade agierte mit einem leitenden Hausmeister, der als Organisator der Hausmeisterdienste und stetes Bindeglied zur Gebäudewirtschaft fungierte. Zudem stand hier ein zentraler Gerätepool zur Verfügung.

Hinsichtlich der Effizienz der Hausmeisterdienste bildete ich Kennzahlen für die Jahre 2011 bis 2013. Zu beachten war dabei, dass die Stadt Braunschweig ein in Teilen abweichendes Gebäudeportfolio zu den Landkreisen aufwies.

Das nachfolgende Diagramm stellt den durchschnittlichen Personalaufwand je VZÄ der Hausmeisterdienste dar:

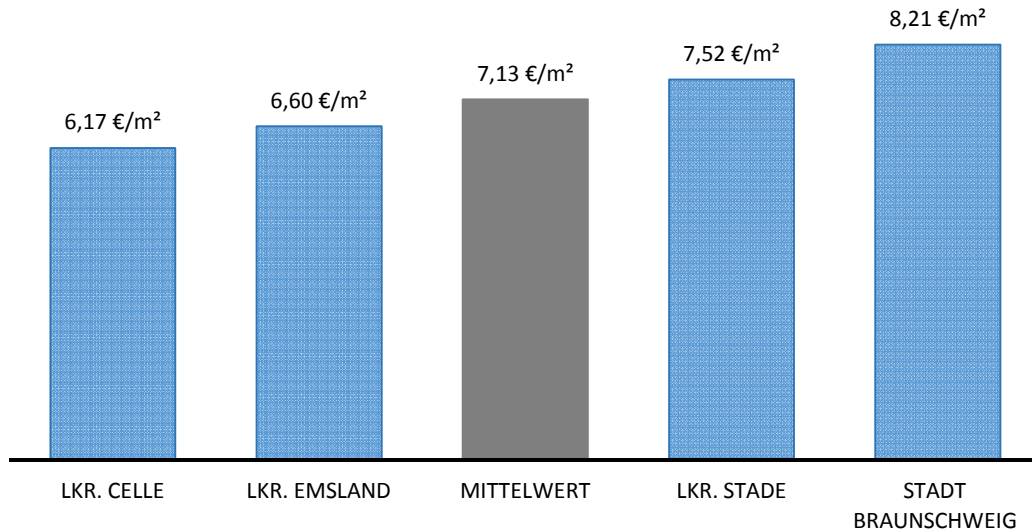


Das folgende Diagramm zeigt die bewirtschaftete Gebäudeinnenfläche (Reinigungsfläche) je VZÄ Hausmeister:



Nachfolgend stelle ich den Personalaufwand je Quadratmeter (m²) bewirtschafteter Gebäudeinnenfläche (Reinigungsfläche) dar:





Hinsichtlich der Bewertung der vergleichenden Kennzahlen verweise ich auf meine Erläuterungen unter den Ziffern 3 und 4.4.

In den Organisationsstrukturen der Kommunen kam den Hausmeistern eine wichtige Schnittstellenfunktion zu. Sie waren Bindeglied zwischen dem GLM, den Gebäudenutzern, den Reinigungskräften und den Handwerkerfirmen. Gleichzeitig repräsentierten die Hausmeister durch den direkten Kontakt mit verwaltungsexternen Nutzern die Kommunen nach außen.

Die geprüften Einheiten integrierten die Hausmeisterdienste in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung in die Gesamtprozesse des GLM. In keiner der vier geprüften Einheiten lagen aktuelle und verbindliche Dienstanweisungen mit detaillierten Aufgabekatalogen für sämtliche Mitarbeiter des Hausmeisterdienstes vor. Sofern vorhanden, bezogen sich diese im Wesentlichen auf die Schulobjekte und erfassten nicht alle betreuten Liegenschaften.

Die Hausmeisterdienste sind ein wesentlicher Baustein, um eine sach- und fachgerechte sowie reibungslose Bewirtschaftung und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsbestands sicherzustellen.

Basis für die Organisation und Arbeitsplanung der Hausmeisterdienste sind:

- klare Aufgabenzuordnungen und Aufgabenabgrenzungen,
- Berichtspflichten und Berichtsintervalle,

- weisungsbefugte Ansprechpartner,
- eigene Befugnisse und
- Vertretungsregelungen und Arbeitszeiten der Mitarbeiter der Hausmeisterdienste.

Aufgrund der sich ständig verändernden Rahmenbedingungen (Ganztagsschulen, Nutzungen durch Dritte und verstärkte Nutzungen der Verwaltungsgebäude außerhalb der Dienstzeiten, Sitzungsdienste, etc.) empfehle ich, kurzfristig entsprechende Regelungen zu treffen und regelmäßig zu aktualisieren. In diesem Zusammenhang empfehle ich, alle Mitarbeiter der Hausmeisterdienste dem GLM zuzuordnen.

Ich empfehle, die Hausmeisterdienste in den Gesamtsteuerungskreislauf des Gebäudemanagements zu integrieren. Hierzu sollten die Kommunen Kennzahlen nutzen, um die Hausmeisterdienste zu steuern und effizienter zu machen (siehe oben). Als weitere Kennzahlen könnten dienen: Die Anzahl der betreuten Objekte je Hausmeister, die Altersstruktur innerhalb der Hausmeisterdienste (Personalplanung), die Vertretungs-/Krankheitsfälle je Jahr, die betreuten Bruttogeschossflächen und die Außenflächen je Hausmeister und die Anzahl der EDV-Zugänge in den Objekten und je Hausmeister. Ich empfehle ebenfalls zu prüfen, inwieweit Anreizsysteme (z. B. Vorschlagswesen) für Nutzer und Hausmeisterdienste implementiert werden können, um weiteres Optimierungspotenzial zu heben.

Die Kommunikation zwischen GLM und Hausmeisterdienst handhabten die geprüften Kommunen sehr unterschiedlich. Sie erfolgte z. B. durch feste Zuständigkeiten der technischen Mitarbeiter und persönliche Kontakte, telefonische, elektronische oder schriftliche Schadensmeldungen oder durch ein zentrales Auftrags-Meldesystem mit Hotline. Hausmeister-Dienstbesprechungen fanden lediglich bei der Stadt Braunschweig regelmäßig statt. In den übrigen Kommunen nur anlassbezogen. Die Stadt Braunschweig nutzte Hausmeister-Sprecher in ihren Hausmeister-Pools.

Die technische Ausstattung in den Objekten steigt stetig. Schnelle und verlässliche Kommunikationssysteme gewährleisten einen hohen und möglichst flächendeckenden Qualitäts- und Wissensstandard, insbesondere hinsichtlich des wirtschaftlichen Umgangs mit Ressourcen.

Ich empfehle, regelmäßige Dienstbesprechungen und Fortbildungsmaßnahmen mit den Hausmeistern durchzuführen. Die Dienstbesprechungen sollten neben allgemeinen Angelegenheiten des Tagesgeschäfts mit fachlicher Ausbildung verknüpft werden. Zudem bietet dies Gelegenheit zum Informationsaustausch unter den Hausmeistern selbst. Insbesondere mit Blick auf effektive Vertretungsregelungen ist ein einheitlicher Wissenstand förderlich. Hinsichtlich einer Einbindung in das EDV-System verweise ich auf das Kapitel 3.1.

Die Personalaufwendungen sind ein wesentlicher Faktor bei der Bewirtschaftung. Insofern kommt der Stellenbemessung entscheidende Bedeutung zu. Keine der geprüften Kommunen konnte eine aktuelle und umfassende Stellenbemessung der Hausmeisterdienste vorweisen.

Aufgrund sich häufig verändernder Rahmenbedingungen (Schul-Baumaßnahmen, Nutzungserweiterungen, Betriebszeiten, etc.) und unterschiedlicher Anforderungen der jeweiligen Objekte empfehle ich, die Stellen der Hausmeisterdienste regelmäßig zu bemessen und zu bewerten.

Ich stellte fest, dass sich die Hausmeisterdienste der geprüften Kommunen sehr individuell und den örtlichen Bedürfnissen entsprechend organisierten. Eine Lehrbuchlösung für einen wirtschaftlichen Hausmeisterdienst gab es nicht. Dennoch sollten alle Kommunen aus den zur Verfügung stehenden Optionen (z. B. Poollösungen, Handwerkerteams, leitende Hausmeister) die für sie passenden Möglichkeiten entwickeln. Hierbei weise ich jedoch ausdrücklich darauf hin, dass eine effektive Aufgabenerledigung mittels entsprechender Instrumente nicht auch automatisch wirtschaftlich ist. Bei der Einführung neuer Organisationsformen empfehle ich gründliche Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und in der späteren Praxis kennzahlengestützte Evaluationen.

### 3.5 Organisation der Reinigungsdienste

Im Rahmen der Organisation der Reinigungsdienste des GLM prüfte ich Struktur und Steuerung der Reinigungsleistungen.

Der Landkreis Celle hatte komplett auf Fremdreinigung umgestellt. Die Landkreise Emsland und Stade und die Stadt Braunschweig erbrachten ihre Reinigungsleistungen in einer Mischform aus Eigenreinigung und Fremdreinigung. Zwischen Fremd- und Eigenreinigungsrevieren gab es keine Überschneidungen. Der Landkreis Stade hatte die Eigen- und Fremdreinigung in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. Einheitliche Reinigungsstandards für die Eigen- und Fremdreinigung und deren Kontrolle über ein vergleichbares institutionalisiertes Qualitätsmanagement fanden sich nur bei der Stadt Braunschweig.

Basis für den Reinigungskostenvergleich waren die Aufwendungen für die Unterhalts- und Grundreinigungen sowie die Reinigungsflächen der Jahre 2012 bis 2013. Für die folgenden Vergleiche der Gesamtreinigungskosten, der Fremdreinigungskosten und der Eigenreinigungskosten bildete ich aus diesen zwei Jahren die Durchschnittswerte (siehe auch Anlage „Kennzahlen Reinigung“). Zu beachten war dabei, dass die Stadt Braunschweig ein in Teilen abweichendes Gebäudeportfolio zu den Landkreisen aufwies.

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen Gesamtreinigungskosten je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche:

	<b>Ø Gesamtreinigungskosten je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche</b>
<b>Landkreis Celle</b>	8,22 €
<b>Landkreis Emsland</b>	9,42 €
<b>Landkreis Stade</b>	12,34 €
<b>Stadt Braunschweig</b>	17,53 €

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen Fremdreinigungskosten je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche und die durchschnittlichen Eigenreinigungskosten je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche:

	<b>Ø Fremdreinigungskosten je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche</b>	<b>Ø Eigenreinigungskosten je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche</b>
<b>Landkreis Celle</b>	8,22 €	- €
<b>Landkreis Emsland</b>	9,08 €	30,23 €
<b>Landkreis Stade</b>	8,18 €	18,41 €
<b>Stadt Braunschweig</b>	16,36 €	19,77 €

In allen vier geprüften Kommunen lagen die Eigenreinigungskosten deutlich über den Fremdreinigungskosten. Im Durchschnitt waren die Eigenreinigungskosten 1,5-mal so hoch wie die Fremdreinigungskosten. Im Landkreis Emsland lagen die Eigenreinigungskosten 333 % über den Fremdreinigungskosten. Die mit Abstand niedrigsten Gesamtreinigungskosten hatte der Landkreis Celle, bei vollständiger Fremdreinigung, mit 8,22 € je m<sup>2</sup>.

Grundsätzliche Qualitätsunterschiede zwischen der Fremd- und Eigenreinigung habe ich in der Prüfung nicht festgestellt.

Bei vollständiger Umstellung der vorhandenen Eigenreinigung auf Fremdreinigung ergäbe sich bei den Landkreisen Emsland und Stade und der Stadt Braunschweig zusammengefasst ein jährliches Einsparpotenzial bei den Reinigungsleistungen von rd. 1.2 Mio. €. Vor diesem Hintergrund halte ich den politischen Beschluss der Stadt Braunschweig zur teilweisen Rekommunalisierung aus wirtschaftlicher Sicht für problematisch.

Die in drei Kommunen vorgefundene Mischform aus Eigen- und Fremdreinigung war verwaltungs- und kostenintensiv. Sie benötigte zusätzlichen Verwaltungsoverhead. Neben der Personalsachbearbeitung fiel das Urlaubs- und Vertretungsmanagement für das eigene Personal an. Gleichzeitig waren das Know-how für Reinigungsmittel und -Techniken vorzuhalten und qualifizierte Ausschreibungen für die Fremdvergaben zu fertigen. Die Steuerung paralleler Fremd- und Eigenreinigung war aufwändiger, als die nur einer Reinigungsform. Dies galt insbesondere, wenn Eigen- und Fremdreinigung in verschiedenen Organisationseinheiten angesiedelt waren.

Ich empfehle den drei Kommunen mit Mischform aus wirtschaftlicher Sicht, den in der Vergangenheit begonnenen Weg zur vollständigen Fremdreinigung konsequent zu Ende zu gehen. Bis zum Abschluss der Umstellung sollte die Steuerung

der Fremd- und der Eigenreinigung organisatorisch gemeinsam im GLM angesiedelt werden. Die Reinigungsqualität ist über ein einheitliches, institutionalisiertes Qualitätsmanagement zu sichern.

## **4 Individuelle Feststellungen für die Stadt Braunschweig**

### **4.1 Aufgaben, Organisationsstrukturen und Prozessabläufe**

#### **4.1.1 Organisationsstrukturen und Aufgabenverteilung**

##### Entstehung des Organisationsaufbaus

Die Stadt Braunschweig beschloss in 2004, die städtische Grundstücks- und Gebäudewirtschaft nach den Empfehlungen externer Berater in Form eines optimierten Regiebetriebes mit kaufmännischer Sonderrechnung neu zu organisieren. Empfehlungen folgend trennte sie Vermögensverwaltung und Bewirtschaftung der Gebäude und Grundstücke. Sie entschied, den Fachbereich Hochbau zu einer zentralen Gebäudewirtschaft weiter zu entwickeln. Den Gebäude- und Grundstücksbestand wies sie dem Fachbereich Finanzen als Vermögensverwalter zu. Sie verstärkte die Fachbereiche durch Fachkräfte für die veränderten (kaufmännischen) Aufgaben. Vorbereitende organisatorische Maßnahmen erfolgten ab 2003. Den Empfehlungen der Berater, die Gebäudewirtschaft zu einem Facility-Management<sup>4</sup> zu entwickeln und damit auch die zentralen Dienste einzugliedern, folgte die Stadt nicht.

Mit den Maßnahmen verfolgte die Stadt das Ziel, mögliche Einsparpotenziale in der Gebäudewirtschaft zu nutzen. Die gewählten Strukturen sollten die mittelfristige Ausgliederung des GLM in eine Eigengesellschaft vorbereiten. Die angenommenen Vorteile des kaufmännischen Rechnungswesens der Sonderrechnung egalisierten sich durch Änderung der finanzwirtschaftlichen Rechtsgrundlagen. Die Stadt setzte die Weiterentwicklung des GLM zur Eigengesellschaft aus. Die wirtschaftlich nicht mehr notwendige Sonderform behielt sie bei. Eine notwendige Entscheidung über die zukünftige Ausrichtung und Organisationsstruktur ihres GLM traf die Stadt nicht.

---

<sup>4</sup> „Facility Management“ beinhaltet die Konzeption, Bereitstellung und Überwachung aller Gebäude. Darüber hinaus stellt es in den Gebäuden erforderliche Technik, Infrastruktur, Inventar Ausstattung sowie gewünschte Dienstleistung zur Verfügung.

Ich empfehle der Stadt Braunschweig, eine nach meiner Auffassung notwendige Entscheidung zur weiteren Entwicklung und dauerhaften Organisationsform ihrer Gebäudewirtschaft (Fachbereich 65) herbeizuführen und zeitnah umzusetzen.

#### Organisationstyp der Gebäudewirtschaft

Die Stadt entwickelte mit ihren externen Beratern das „Braunschweiger Modell“ als Variante des Vermieter-Mieter-Modells. Dies basiert auf der Trennung von Gebäudevermögen und Gebäudewirtschaft (siehe oben). Das GLM stellte als Vermieter Objekte zur Verfügung, die es von der Vermögensverwaltung pachtete. Gebäudewirtschaftliche Leistungen erbrachte das GLM gegen Entgelt oder Kostenerstattung (Umlagen).

Das GLM legte Nutzerentgelte (Erträge) unabhängig vom Pachtzins (Aufwand) nach ortsüblichen Mieten fest. Das Bewirtschaftungsmodell ermöglichte der Sonderrechnung, zu Lasten der Nutzer Überschüsse zu erwirtschaften. Es bestand die Gefahr, dass dies die Produktergebnisse in den Teilhaushalten der Nutzer verzerrte und eine produktorientierte Steuerung erschwerte. Der „Leitfaden Hochbau und Gebäudemanagement“ der Stadt Braunschweig erklärt in Ziffer 4.1 zum Portfoliomanagement „ein Interesse [der Stadt] daran, mit ihren Immobilien eine angemessene Rendite zu erzielen“. Als (interne) Dienstleistungseinheit ist die kommunale Gebäudewirtschaft jedoch möglichst aufwandsneutral zu führen (vgl. § 15 Abs. 3 GemHKVO).

Ich empfehle der Stadt, das Bewirtschaftungsmodell der pachtunabhängigen Mietpreise sowie die damit verbundene Option des GLM, Überschüsse zu erwirtschaften, zu hinterfragen. Sie sollte sicherstellen, dass die Budgets der (internen) Gebäudenutzer nicht durch (unnötig) hohe Nutzungsentgelte belastet werden.

#### Interne Organisationsgliederung

Die Untergliederung des Fachbereichs Hochbau und Gebäudemanagement in fünf fachlich ausgerichtete Abteilungen entsprach der Organisation in Vergleichskommunen. Die interne Organisation des GLM (Fachbereich 65) selbst prüfte ich nicht. In der verfügbaren Zeit war dies aufgrund der Größe, besonderen Organisationsform und Sonderstellung der Einheit als Sonderrechnung nicht möglich. Für das GLM bestanden - einschließlich der Leitungsebenen der Stadtverwaltung - fünf Hierarchieebenen. Die durchschnittliche Leitungsspanne innerhalb des Fachbereichs betrug sechs Mitarbeiter (Abt. 65.4 ausgenommen).

Die Stadt Braunschweig sollte bei zukünftigen Organisationsuntersuchungen prüfen, ob für ihr GLM flachere Hierarchien mit gegebenenfalls größeren Leitungsspannen realisierbar sind. Grundsätzlich könnten Sach-/Aufgabengebiete oder auch Abteilungen zusammengefasst und/oder neu organisiert werden. Durch größere Leitungsspannen könnten Synergieeffekte bei den Leitungs- und Führungsaufgaben nutzbare Personalressourcen freistellen. Diese Anregung beziehe ich nicht auf den Fachbereich 65 allein, sondern auf die Aufgabenfelder der Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung insgesamt.

#### 4.1.2 Personalwirtschaft (Kennzahlen)

Mit Bezug auf meine Darstellungen und Ausführungen unter Ziffer 3.1.2 ermittelte ich für das GLM der Stadt Braunschweig (einschließlich Vermögensverwaltung) folgende Kennziffern:

- Personaleinsatz 1,250 MA/10Tm<sup>2</sup> Höchstwert
- Qualitative Personalausstattung<sup>5</sup> DEG 9,93 nahezu Höchstwert
- Quantitative Personalausstattung 7,75 €/m<sup>2</sup> Höchstwert

Als Berechnungsgrundlage verwendete ich Eingruppierung/Besoldung und Beschäftigungsanteil von 98 Mitarbeitern/innen im GLM (ohne Hausmeister, -assistenten, Reinigungskräfte u. ä.) und von 12 Mitarbeitern/innen in der Finanzverwaltung (FB/Ref. 20.2) sowie die bewirtschaftete/verwaltete Brutto-Gebäude-Grundfläche von rd. 880.100 m<sup>2</sup>. Abweichungen zwischen mir bei der Prüfung genannten Personalzahlen und Werten aus Stellen- und Organisationsplänen berücksichtigte ich zugunsten der Stadt.

Die in allen Vergleichen schlechten Ergebnisse bedingen sich zum Teil gegenseitig. Sie sprechen aber grundsätzlich für einen wirtschaftlich optimierbaren Personaleinsatz im GLM.

---

<sup>5</sup> Verwaltungseinheiten einschließlich Hochbau ohne Hausmeister/Haustechnik und Reinigungskräfte.



Die Stadt sollte die Aufgabenverteilung und Arbeitsauslastung für die Beschäftigten im GLM durch Personalbedarfsbemessungen überprüfen und den (rechnerischen) Personaleinsatz, d. h. das Verhältnis Personal zu bewirtschafteter Gebäudefläche mittelfristig optimieren.

#### **4.1.3 Geschäftsprozesse**

Konkrete Prozessabläufe innerhalb des GLM prüfte ich nicht. Ich betrachtete Prozessvorgaben und das Zusammenwirken zwischen der Gebäudewirtschaft und der Vermögensverwaltung sowie möglicher weiterer Beteiligter. Beispielsweise am Verfahren zur Entscheidung über Bauinvestitionen, beschrieben in Ziffer 4.2 des „Leitfaden Hochbau und Gebäudemanagement“ der Stadt Braunschweig, stellte ich komplexe Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren fest. Hier hatte das GLM beispielsweise bei Durchführung einer investiven Maßnahme bis zur vier Entscheidungen der Vermögens-/Finanzverwaltung sowie mindestens eine Entscheidung eines weiteren Fachbereichs einzuholen.

Viele Schnittstellen in Verfahren führen zu erhöhtem Arbeits-, Zeit- und Abstimmungsaufwand. Häufige Beteiligungen erfordern häufige Kompromisse zwischen den Beteiligten. Sie führen nicht selten zu schwächeren Ergebnissen. Soweit Schnittstellen tatsächlich nicht notwendig sind, erhöhen sie lediglich den Aufwand der Aufgabenerledigung und schwächen deren Effizienz. Die Stadt etablierte die komplexen Abstimmungsverfahren vor dem Hintergrund der ehemals beabsichtigten, aber nicht umgesetzten Ausgliederung und Privatisierung des GLM. Die aufwendigen und für Reibungsverluste anfälligen Abstimmungsprozesse in der Gebäudewirtschaft stellten die praktizierte Organisationsform in Frage.

Auch hier empfehle ich der Stadt Braunschweig, sich mit der Organisationsform ihrer Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung und den sich hieraus ergebenden Folgen für interne Verfahrensabläufe kritisch auseinander zu setzen.

#### **4.2 Wirtschaftliche Entwicklung**

Im Folgenden stelle ich die wirtschaftliche Entwicklung der Jahre 2011 bis 2013 anhand der bilanzierten bebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte der Stadt Braunschweig dar. Zudem veranschauliche ich die Teilergebnisse der

Sonderrechnung Hochbau und Gebäudemanagement (Fachbereich 65) und analysiere die Bewirtschaftungsaufwendungen.

#### 4.2.1 Vermögenseentwicklung der bebauten Grundstücke (Gebäude)

Die bilanziellen Vermögenswerte der bebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte der Stadt Braunschweig stellen sich wie folgt dar:

		<b>Stadt Braunschweig</b>		
<b>Konto</b>	<b>Bilanz</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
	<b>2.2 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte</b>	<b>462.514.390,27 €</b>	<b>487.197.774,40 €</b>	<b>538.716.353,99 €</b>
21100	Grund und Boden mit Wohnbauten	15.117.000,00 €	14.478.000,00 €	13.838.899,77 €
21200	Gebäude und Aufbauten bei Wohnbauten	484.000,00 €	468.000,00 €	455.740,00 €
22100	Grund und Boden mit sozialen Einrichtungen	15.281.000,00 €	15.066.000,00 €	14.895.527,45 €
22200	Gebäude und Aufbauten bei sozialen Einrichtungen	33.683.000,00 €	37.494.000,00 €	44.151.045,69 €
23100	Grund und Boden mit Schulen	61.691.000,00 €	62.815.000,00 €	62.227.503,85 €
23200	Gebäude und Aufbauten bei Schulen	109.286.000,00 €	121.698.000,00 €	166.613.446,18 €
24100	Grund und Boden mit Kultur-, Sport-, Freizeit und Gartenanlagen	72.461.000,00 €	72.303.000,00 €	71.933.979,25 €
24200	Gebäude und Aufbauten bei Kultur-, Sport-, Freizeit und Gartenanlagen	35.032.000,00 €	46.956.000,00 €	51.309.994,16 €
25100	Grund und Boden für Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz	0,00 €	0,00 €	0,00 €
25200	Gebäude und Aufbauten für Brandschutz etc.	0,00 €	0,00 €	0,00 €
29100	Grund und Boden mit sonstigen Dienst-, Geschäfts- und anderen Betriebsgebäuden	82.368.000,00 €	80.197.000,00 €	77.912.120,49 €
29200	Gebäude und Aufbauten bei sonstigen Dienst-, etc.	37.112.000,00 €	35.723.000,00 €	35.378.097,15 €

Der bilanzielle Ausweis der Vermögenswerte zu den einzelnen Bilanzkonten war nicht Gegenstand meiner Prüfung. Anmerken möchte ich jedoch, dass die Bilanzkonten 25100 und 25200 augenscheinlich nicht bebucht waren. Der verbindliche Kontenplan des Landes Niedersachsen schlägt diese beiden Konten zur weiteren Untergliederung der Kontengruppe 02 vor. Im Sinne der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (Klarheit und Übersichtlichkeit) halte ich es für überlegenswert, die Vermögenswerte diesen Bilanzkonten zuzuordnen (§ 128 Abs. 1 NKomVG).

Die Vermögenswerte der Stadt stiegen im Vergleichszeitraum um rd. 76,2 Mio. € an. Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen die Wertzuwächse bei den Gebäuden und Aufbauten bei Schulen.

Die folgende Tabelle zeigt das Verhältnis der Vermögenswerte der bebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte zur Bilanzsumme:

<b>Stadt Braunschweig</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Bilanzsumme	1.691.921.368,97 €	1.764.545.531,18 €	1.815.156.840,18 €
2.2 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	462.514.390,27 €	487.197.774,40 €	538.716.353,99 €
<b>Anteil der bebauten Grundstücke an der Bilanzsumme</b>	<b>27,34%</b>	<b>27,61%</b>	<b>29,68%</b>

Ich verweise an dieser Stelle auf meine Ausführungen unter Ziffer 3.2.1.

#### 4.2.2 Entwicklung der Ergebnisrechnung des Fachbereichs 65

Die Stadt Braunschweig organisierte ihr GLM als Sonderrechnung im Fachbereich Hochbau und Gebäudemanagement (FB 65). Der Fachbereich bewirtschaftete insgesamt 789 Gebäude.

Die Ergebnisrechnungen des FB 65 entwickelten sich wie folgt:

<b>Ergebnisrechnung Fachbereich 65 Hochbau und Gebäudemanagement (Sonderrechnung)</b>	<b>Stadt Braunschweig</b>		
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
ordentliche Erträge	73.546.004,78 €	76.091.391,31 €	70.527.814,89 €
ordentliche Aufwendungen	-73.727.954,17 €	-75.846.497,70 €	-71.493.733,98 €
<b>ordentliches Ergebnis</b>	<b>-181.949,39 €</b>	<b>244.893,61 €</b>	<b>-965.919,09 €</b>
außerordentliche Erträge	191.408,05 €	1.799,78 €	1.291.216,66 €
außerordentliche Aufwendungen	-5.476,84 €	0,00 €	-27.582,55 €
<b>außerordentliches Ergebnis</b>	<b>185.931,21 €</b>	<b>1.799,78 €</b>	<b>1.263.634,11 €</b>
<b>Jahresergebnis</b>	<b>3.981,82 €</b>	<b>246.693,39 €</b>	<b>297.715,02 €</b>
Erträge interne Leistungsbeziehungen	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Aufwendungen interne Leistungsbeziehungen	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>3.981,82 €</b>	<b>246.693,39 €</b>	<b>297.715,02 €</b>

Eine Analyse der Jahresergebnisse war nicht Gegenstand meiner Prüfung.

Die folgende Tabelle zeigt die ordentlichen Aufwendungen der Sonderrechnung im Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen des Gesamtergebnisses der Stadt Braunschweig:

<b>Stadt Braunschweig</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
ordentliche Aufwendungen Gesamt	668.749.649,29 €	695.316.313,98 €	682.345.233,00 €
ordentliche Aufwendungen Sonderrechnung	73.727.954,17 €	75.846.497,70 €	71.493.733,98 €
<b>Anteil der ordentlichen Aufwendungen (Sonderrechnung) an den ordentlichen Aufwendungen (Gesamthaushalt)</b>	<b>11,02%</b>	<b>10,91%</b>	<b>10,48%</b>

Ich verweise auf meine Ausführungen unter Ziffer 3.2.2.

#### 4.2.3 Entwicklung der Bewirtschaftungsaufwendungen

Eine Analyse der Bewirtschaftungsaufwendungen auf Basis der Kontengruppe 424 des verbindlichen niedersächsischen Kontenrahmes (NKR) war nicht möglich. In der Finanzsoftware des FB 65 war der Kontenrahmen des Landes Nordrhein-Westfalen (NKF) hinterlegt. Nach Aussage der Stadt Braunschweig (Schreiben vom 24.02.2015) sei dies dem Zeitpunkt der Umwandlung des Fachbereichs Hochbau- und Gebäudemanagement in eine Sonderrechnung zum 01.01.2005 geschuldet. Sie teilte mir mit, dass Ihr die Umstellungsnotwendigkeit auf den NKR-Kontenrahmen bewusst sei. Die Umstellung verursache jedoch erheblichen Arbeitsaufwand und erhebliche Kosten für Softwareanpassungen und Umstellungsarbeiten. Sie soll erst erfolgen, wenn über den weiteren Umgang mit der Sonderrechnung entschieden sei. Insbesondere sollen doppelter Aufwand und doppelte Kosten vermieden werden. Im Weiteren schrieb die Stadt, dass sie die nicht erfolgte Umstellung auf den NKR-Kontenrahmen als „geheilt“ ansah. Dies begründete sie mit der Überleitung der NKF-Konten über eine Nebenrechnung auf die NKR-Konten seit dem Haushaltsjahr 2012.

Im Folgenden analysierte ich die Bewirtschaftungsaufwendungen des FB 65 mit Hilfe der Jahresabschlussprüfberichte. Diese stellten sich wie folgt dar:

Bewirtschaftungsaufwendungen der Jahresabschlussprüfberichte	Stadt Braunschweig (FB 65)		
	2011	2012	2013
Reinigungsleistungen (ab 2013: externe bezogene Dienstleistungen)	7.313.000,00 €	6.639.000,00 €	360.000,00 €
umlagefähige Betriebskosten	16.673.000,00 €	17.680.000,00 €	23.967.000,00 €
Kosten Haus- und Reinigungsdienste	6.501.000,00 €	6.120.000,00 €	0,00 €
<b>Summe Bewirtschaftungsaufwendungen</b>	<b>30.487.000,00 €</b>	<b>30.439.000,00 €</b>	<b>24.327.000,00 €</b>

Auffällig war der Rückgang der Bewirtschaftungsaufwendungen im Jahr 2013 um rd. 6,1 Mio. €.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft schrieb hierzu, dass die kalkulatorischen Aufwendungen für Reinigungs- und Hausmeisterdienste erstmalig aus den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in die Kostenerstattungen und -umlagen umgegliedert worden seien und mit den in gleicher Höhe angesetzten kalkulatorischen Erlösen für Reinigungs- und Hausmeisterdienste saldiert wurden.

Ich wies die Stadt auf das Saldierungsverbot in der bilanziellen Rechnungslegung hin (§ 42 Abs. 2 GemHKVO und § 246 Abs. 2 HGB). Dies besagt, dass Aufwendungen nicht mit Erträgen verrechnet werden dürfen. Zudem machte ich deutlich, dass kalkulatorische Aufwendungen und Erträge nicht in der Ergebnisrechnung erfasst werden dürfen.

Daraufhin teilte mir die Stadt Braunschweig mit, dass die Aufwendungen und Erträge für Reinigungs- und Hausmeisterdienste für Steuerungs-zwecke zusätzlich mit Kostenstellenzuordnungen (Kostenstellen 6404130 und 6504120) versehen worden seien und bis zum Jahr 2012 doppelt in der Ergebnisrechnung erfasst wurden. In der Folge verlängerte sich die Ergebnisrechnung. Seit 2013 würden diese Aufwendungen und Erträge nicht mehr doppelt erfasst. Der Begriff „kalkulatorisch“ sei in diesem Zusammenhang unzutreffend.

Der Jahresabschluss hat unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Ertragslage zu vermitteln. Ich stellte fest, dass der FB 65 die Aufwendungen und Erträge in den Jahresabschlüssen bis zum Jahr 2012 nicht korrekt erfasste.

Ich empfehle der Stadt, kurzfristig eine Entscheidung über die Zukunft der Sonderrechnung herbeizuführen und die Buchführung auf den verbindlichen Kontenrahmen des Landes Niedersachsen umzustellen.

Die Stadt Braunschweig teilte uns in Ihrer Stellungnahme vom 29.10.2015 mit, dass der Rat der Stadt Braunschweig in seiner Sitzung am 21.07.2015 unabhängig von dieser Empfehlung beschlossen hat, dass die Sonderrechnung des FB 65 Hochbau und Gebäudemanagement aufgelöst und in den städtischen Haushalt zurückgeführt werde.

Die folgende Tabelle zeigt die ordentlichen Aufwendungen im Verhältnis zu den Bewirtschaftungsaufwendungen des Fachbereichs 65:

<b>Stadt Braunschweig</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
ordentliche Aufwendungen Sonderrechnung	73.727.954,17 €	75.846.497,70 €	71.493.733,98 €
Bewirtschaftungsaufwendungen	30.487.000,00 €	30.439.000,00 €	24.327.000,00 €
<b>Anteil der Bewirtschaftungsaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen (Sonderrechnung)</b>	<b>41,35%</b>	<b>40,13%</b>	<b>34,03%</b>

Die Stadt Braunschweig nannte mir eine zu bewirtschaftende Gebäudefläche (Bruttogrundfläche) von 880.069 m<sup>2</sup>. Die durchschnittlichen Bewirtschaftungsaufwendungen lagen bei 32,29 € je m<sup>2</sup> Gebäudefläche. Mit diesem Wert nahm die Stadt den letzten Platz bei meinem Vergleich ein.

Ich verweise an dieser Stelle auf meine Ausführungen unter Ziffer 3.2.3.

## **4.3 Strategisches und operatives Objektmanagement**

### **4.3.1 Erforderlichkeit und bedarfsgerechte Nutzung**

Um den Objektbestand auf das erforderliche Maß zu beschränken, schloss die Stadt Braunschweig mit den städtischen Organisationseinheiten über den Fachbereich 65 (Hochbau und Gebäudemanagement) Mietverträge ab. Um die Mietbelastungen gering zu halten, waren die Organisationseinheiten darauf bedacht, nur erforderliche Gebäude zu mieten.

Die Stadt verfügte auch über Grundlagen für die Prüfung der Erforderlichkeit. Sie führte im Fachbereich 20 (Finanzen) Informationen für alle städtisch genutzten und ungenutzten Gebäude in einer Gebäudebestandsliste zusammen. Aus ihr generierte sie eine Leerstandliste mit 20 nicht erforderlichen Gebäuden (ca. 2,5 % des Gebäudebestands). Gemeinsam mit den städtischen Organisationseinheiten regelte der Fachbereich 20 die Nachnutzung bzw. die Verwertung. Regional zuständige „Objektbetreuer“ des Fachbereichs setzten sie um. Eine Bewertungsstelle im Fachbereich 61 legte Mindestgebote fest. Gegebenenfalls zog die Stadt zu diesem Zweck auch den unabhängigen Gutachterausschuss heran.

Die Erforderlichkeit neuer Investitionsvorhaben prüfte die Stadt oberhalb eines Wertes von 800.000 € in einem Investitionssteuerungsverfahren. Die Nutzer meldeten nach einer Beratung des Fachbereichs 65 den Investitionsbedarf dem Fachbereich 20. Dieser prüfte die Notwendigkeit des Vorhabens nochmals. Zu diesem Zweck beschäftigte die Stadt im Fachbereich 20 einen Bauingenieur.

In Verbindung mit der Prüfung der Erforderlichkeit stand auch die Ermittlung des Raumbedarfs. Der Fachbereich 20 erkannte den Raumbedarf der Nutzer nach ei-

ner Beratung durch den Fachbereich 65 an. Bei Büroräumen wirkte der Fachbereich 10 (zentrale Dienste) mit. Bei der Prüfung des Raumbedarfs spielte die Prüfung von Alternativen (z. B. Telearbeit, Möglichkeiten der virtuellen Kommunikation) eine untergeordnete Rolle.

Resümierend stellte ich fest, dass die Stadt Braunschweig die Anforderlichkeit angemessen berücksichtigte. Der sehr geringe fragliche Objektbestand war ein Beleg dafür. Im Vergleich der geprüften Kommunen trug die Stadt in größtem Maße Sorge dafür, dass sie lediglich den erforderlichen Objektbestand vorhielt. Die Raumbedarfsermittlung erschien mir umständlich.

#### **4.3.2 Sparsame, wirtschaftliche und pflegliche Verwaltung und Nutzung**

Wirtschaftliche Verwaltung gibt eine Kommune m. E. zu erkennen, wenn sie mit der Bündelung gebäudewirtschaftlicher Leistungen in einer Organisationseinheit Synergieeffekte erzielt. Mit Ausnahme bei den Reinigungsdiensten (vgl. Ziffer 4.5.1) fasste die Stadt Braunschweig diese Leistungen im Fachbereich 65 zusammen. Er bewirtschaftete nicht alle Gebäude, die der Stadt gehörten. Die Stadt ließ 17 Gebäude nach dem so genannten PPP-Modell errichten, wurde selbst Eigentümer und übertrug die gebäudewirtschaftlichen Leistungen auf die PPP-Träger. Demgegenüber bewirtschaftete der Fachbereich Gebäude, die der Stadt nicht gehörten (z. B. Mietgebäude, Gebäude der Unternehmen und Einrichtungen). Mit den Nutzern dieser Gebäude schloss er Serviceverträge ab.

Den gesetzlichen Auftrag zu wirtschaftlicher Verwaltung hat eine Kommune u. a. über die Organisation der Objektbewirtschaftung zu erfüllen. Zur Organisation der Objektbewirtschaftung zählte ich den Energieeinkauf, das Verbrauchscontrolling und die Verbrauchsreduzierung. Die Stadt Braunschweig übertrug diese Aufgaben der Energieleitstelle des Fachbereichs 65. Die Leitstelle erfasste die von den Versorgungsunternehmen abgerechneten Medienverbräuche. Für ca. 20 % ihrer Liegenschaften nutzte sie eine Energiemanagement-Software. Sie diente der Verbesserung der Plausibilität und Transparenz der Verbrauchsentwicklung. Einige dieser Objekte unterzog die Energieleitstelle einem weiteren verdichteten Energiecontrolling (viertelstündliche Zählerdatenerfassung). Der Energieleitstelle oblagen auch die Energiebewirtschaftung (Optimierung und Bündelung des Energieeinkaufs, Datenbankpflege) und die Betriebsoptimierung (Anlagenüberwachung,

Nutzerschulungen, Dienstanweisungen). Außerdem hatte sie energetische Maßnahmen zu entwickeln und zu betreuen (energetische Bauberatung, Energiekonzepte, Wirtschaftlichkeitsberechnungen). Die Stadt besetzte die Energieleitstelle aktuell mit drei Planstellen.

Die Stadt verwaltete ihre Objekte wirtschaftlich, indem sie das Kostenbewusstsein der Gebäudenutzer stärkte und Einfluss auf das Nutzerverhalten nahm. Zu diesem Zweck verrechnete der Fachbereich 65 die verursachten Betriebskosten mit seinen Mietern verbrauchsgenau.

Die Stadt hatte ihre bebauten Grundstücke pfleglich zu verwalten. Hierzu zählte ich die konzeptionelle Bauunterhaltung (z. B. für Dächer, Fenster, Heizung, Brandschutz) und ein „Frühwarnsystem“, um Handlungsbedarf rechtzeitig zu erkennen. Bauunterhaltungsprogramme zu diesem Zweck stellte ich bei der Stadt Braunschweig fest (z. B. KiTa-Sanierungsprogramm, Jugendhilfeeinrichtungen, Schulsanierungsprogramm 2012 bis 2016 mit Umgestaltungskonzept, etc.). Bezüglich des aktuellen Schulsanierungsprogramms ließ die Stadt alle Schulen extern prüfen. Sie wählte die Objekte mit den schwerwiegendsten Mängeln im Hochbau und der technischen Gebäudeausstattung aus. Sie bildete Kriterien, gewichtete sie und gab den Objekten Noten. Anhand der Benotung legte sie die Sanierungsreihenfolge fest. Dieses System der Programmaufstellung plant der Fachbereich auch künftig anzuwenden. Die Programme entstanden nach gehäuften Feststellungen baulicher und technischer Mängel. Das war Aufgabe der Beschäftigten der Abteilungen „infrastrukturelles Gebäudemanagement (Hausmeister)“ und „Hochbau (Instandhaltungsmanagement)“ des Fachbereichs 65. Die Mängel hatten sie über ein softwaregestütztes Meldesystem dem „Vertrags- und Kundenmanagement“ des Fachbereichs 65 zu melden. Die dortigen Beschäftigten entschieden, ob der „Handwerkliche Dienst“ des Fachbereichs oder externe Firmen mit der Mängelbeseitigung zu beauftragen waren. Bei gebündelter Mängelfeststellung schlug der Fachbereich 65 dem Fachbereich 20 (Vermögensverwalter) Bauunterhaltungsprogramme vor.

Als Ergebnis stellte ich fest, dass verschiedene Stellen innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltung identische gebäudewirtschaftliche Leistungen für städtische Gebäude erbrachten. Damit erschwerte die Stadt den lückenlosen Überblick über ihren gesamten Gebäudebestand. Steuerungsrelevante Informationen flossen



nicht vollständig zusammen. Hier stelle ich das wirtschaftliche Handeln der Verwaltung in Frage. Dem gegenüber befürworte ich, dass der Fachbereich 65 gebäudewirtschaftliche Leistungen auch für städtische Unternehmen und Einrichtungen erbrachte und somit sein Tätigkeitsfeld sinnvoll erweiterte. Ich empfehle die Prüfung, ob dem Fachbereich 65 die gebäudewirtschaftlichen Leistungen für alle Gebäude im Eigentum der Stadt übertragen werden können.

Die Stadt Braunschweig organisierte die Objektbewirtschaftung vorbildlich. Sie sollte aber prüfen, ob sich der damit verbundene Personalaufwand über entsprechende Einsparungen rechnet.

Mit der verbrauchsgenauen Abrechnung der Betriebskosten sorgte die Stadt für eine Stärkung des Kostenbewusstseins und trug zu sparsamerem Nutzerverhalten bei.

Im Vergleich der geprüften Kommunen organisierte die Stadt Braunschweig die Aufgabe der pfleglichen Verwaltung ihrer Objekte am gründlichsten. Mit ihren softwaregestützten Verfahren schuf sie ein detailliertes Frühwarnsystem und sorgte für sachgerechte Bauunterhaltungsprogramme. Allerdings ließ sich die Stadt diese hohe Professionalität auch viel kosten (vgl. Ziffern 4.1, 4.2).

#### **4.4 Organisation der Hausmeisterdienste**

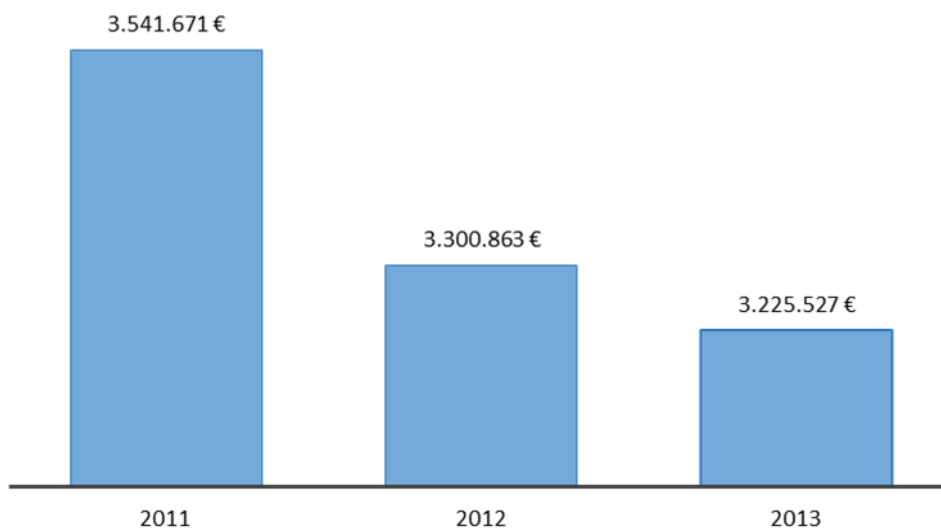
Die Hausmeisterdienste waren bei der Stadt Braunschweig zentralisiert dem Fachbereich Hochbau und Gebäudemanagement (FB 65) in der Abteilung Haus-, Reinigungsdienste und Service (Abt. 65.41) zugeordnet.

Nach der Zentralisierung des GLM erfasste die Stadt Braunschweig die Arbeitszeiten und Tätigkeiten der Hausmeisterdienste durch Arbeitsaufzeichnungen und wertete sie aus. In der Folge passte sie die Arbeitszeiten tarifgerecht an und optimierte sie. Die Tätigkeiten der Hausdienste führte sie in Leistungsverzeichnissen auf. Die Stadt bildete für die Hausmeisterdienste Pools, in denen eine Vertretung und gegenseitige Unterstützung gewährleistet wurde. Bei Bedarf bezog die Stadt im Hausmeisterbereich auch externe Dienstleistungen. Zudem unterstützte der stadteigene betriebshandwerkliche Dienst die Hausmeister. Für Schadensmeldungen und Auftragsysteme nutzte die Stadt ein zentrales Meldesystem.

Für die Hausmeisterdienste lag keine Dienstanweisung vor.

Die Hausmeisterdienste der Stadt Braunschweig waren effektiv und zu einem hohen Grad systematisch organisiert. Hinsichtlich ihrer Effizienz verweise ich auf das Kapitel 3.4 und die dort dargestellten Kennzahlen. Die von mir erhobenen Daten für die Hausmeisterdienste sind im Anhang dargestellt.

Im nachfolgenden Diagramm habe ich die Entwicklung der Personalaufwendungen für den Hausmeisterdienst dargestellt. Hierin sind auch die Aufwendungen für externe Dienstleister enthalten.



In den Jahren 2011 bis 2013 sanken die Gesamt-Personalaufwendungen. Der Personalaufwand je VZÄ der Hausmeisterdienste lag im Vergleich der vier geprüften Einheiten bei der Stadt Braunschweig mit 44.133 € auf mittlerem Niveau. Mit einem durchschnittlichen Personalaufwand für die Hausmeisterdienste von 8,21 € je m<sup>2</sup> bewirtschafteter Reinigungsfläche stellte die Stadt den höchsten Wert und lag somit mehr als zwei Euro über dem niedrigsten Wert der Prüfungsreihe. Mit 5.375 m<sup>2</sup> bewirtschafteter Reinigungsfläche je VZÄ befand sich die Stadt Braunschweig ebenfalls mit deutlichem Abstand auf Rang vier.

Ich empfehle der Stadt Braunschweig, folgende Maßnahmen durchzuführen bzw. zu prüfen:

- Eine Dienstanweisung mit Aufgabenkatalog für alle Beschäftigten der Hausmeisterdienste zu erstellen.
- Besondere Aufgabenabgrenzungen und Weisungsbefugnisse zwischen Abt. 65.41 und anderen Fachbereichen bzw. Schulen separat in der Dienstanweisung zu regeln. Hierzu bieten sich zur Klarstellung auch Negativkataloge an.
- Die Hausmeister im Falle der Wirtschaftlichkeit z. B. durch mobile Endgeräte stärker in das EDV-System einzubinden (siehe Ziffer 3.1).
- Unter anderem die im Bericht dargestellten Kennzahlen zu analysieren und auch zukünftig zu nutzen, um die Stellenbemessung, Wirtschaftlichkeit und die Qualität der Hausmeisterdienste effizienter zu steuern.

## **4.5 Organisation der Reinigungsdienste**

### **4.5.1 Struktur der Reinigung**

Die Stadt Braunschweig erbrachte ihre Reinigungsleistungen in einer Mischform aus Eigenreinigung und Fremdreinigung. Von den rd. 443.000 m<sup>2</sup> Reinigungsfläche in 2013 m<sup>2</sup> wurden rd. 287.000 m<sup>2</sup> in Fremdvergabe gereinigt, die verbleibenden rd. 156.000 m<sup>2</sup> in Eigenreinigung. Seit 2002 verfolgte die Stadt das Ziel, die Gebäudereinigung vollständig von Eigen- auf Fremdreinigung umzustellen. Bei Ausscheiden einer Eigenreinigungskraft wurde deren Revier in Fremdreinigung ausgeschrieben. Dabei wurde die Zahl der Eigenreinigungskräfte von ursprünglich rd. 200 auf 87 reduziert. Mit dem Ratsbeschluss vom 19 Februar 2013 wurde beschlossen, die Eigenreinigung im bisherigen Umfang zu erhalten und eine schrittweise Umstellung von Fremd- auf Eigenreinigung auf den Stand von 2001 zu ermöglichen. Durch diesen Beschluss wurde die Zahl der Eigenreinigungskräfte auf 87 festgeschrieben. Dabei wurden Reinigungsflächen von Fremdfirmen zur städtischen Tochter „Klinikum Braunschweig; Klinikdienste GmbH“ überführt.

Eigenreinigung fand in allen Gebäudekategorien statt. Das Gleiche galt für die Fremdreinigung. Es gab keine Überschneidungen zwischen den Fremd- und Eigenreinigungsrevieren. Die Fremdreinigung wurde regelmäßig für die einzelnen Liegenschaften ausgeschrieben.

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen Gesamt-, Fremd- und Eigenreinigungskosten für die Stadt Braunschweig je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche:

<b>Stadt Braunschweig</b>	
Ø Fremdreinigungskosten je m <sup>2</sup> Reinigungsfläche	16,36 €
Ø Eigenreinigungskosten je m <sup>2</sup> Reinigungsfläche	19,77 €
Ø Gesamtreinigungskosten je m <sup>2</sup> Reinigungsfläche	17,53 €

Die vorgefundene Mischform aus Eigen- und Fremdreinigung war verwaltungsinintensiv. Sie führte zu erhöhtem Overhead und Verwaltungsaufwand. Es fielen die Personalsachbearbeitung, das Urlaubs- und Vertretungsmanagement für das eigene Personal an. Ebenso musste das Know-how für Reinigungsmittel- und -Techniken vorgehalten werden. Des Weiteren waren die Ausschreibungen für die Fremdvergabe zu fertigen. Einheitliche Qualitätsstandards mussten bei den Eigenreinigungs- und den Fremdreinigungskräften überprüft und durchgesetzt werden.

Bei den durchschnittlichen Eigenreinigungskosten lag die Stadt Braunschweig in der Mitte des Vergleichsrings. Auffällig hoch im Vergleich waren die durchschnittlichen Fremdreinigungskosten und die durchschnittlichen Gesamtreinigungskosten.

Die überdurchschnittlichen Gesamtreinigungskosten ergaben sich aus den vergleichsweise hohen durchschnittlichen Fremdreinigungskosten, kombiniert mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Eigenreinigung (vgl. Ziffer 3.5).

Eine Ausschreibung der Fremdleistungen in größeren Losen über mehrere Liegenschaften würde zu Wirtschaftlichkeitsgewinnen bei der Fremdreinigung führen. Je kostengünstiger die Fremdreinigung zukünftig erfolgt, umso größer wird das jährliche Einsparpotenzial bei einer vollständigen Umstellung auf Fremdreinigung.

Bei vollständiger Umstellung der vorhandenen Eigenreinigung auf Fremdreinigung, auf Basis der aktuellen Zahlen, ergäbe sich ein jährliches Einsparpotenzial bei den Reinigungskosten, ohne Berücksichtigung des zusätzlich vorgehaltenen Overheads, von rd. 520.000 €.

Ich empfehle, den ehemals begonnenen Weg zur Fremdreinigung zu Ende zu gehen und die freiwerdenden Liegenschaften gemeinsam mit den vorhandenen Liegenschaften in möglichst großen Losen auszuschreiben, um Kostenvorteile im Bereich der Fremdreinigung zu erzielen.

#### **4.5.2 Steuerung der Reinigung**

Die Steuerung sowohl der Fremdreinigung, wie auch der Eigenreinigung war im Fachbereich 65 angesiedelt.

Die Überprüfung der Reinigungsqualität erfolgte über ein einheitliches professionelles Qualitätsmesssystem, sowohl für die Fremd- als auch für die Eigenreinigung. Das Qualitätsmesssystem bildete gleichzeitig die Basis für die systematische Leistungsbewertung der Eigenreinigungskräfte im Rahmen der leistungsorientierten Bezahlung. Aus den Interviews mit den Nutzern ergaben sich keine Anhaltspunkte für wesentliche Qualitätsprobleme bei den Reinigungsleistungen.

Es erfolgten regelmäßige Schulungen der Eigenreinigungskräfte in Reinigungstechniken. Sie waren in das vorhandene Gesundheitsmanagement integriert.

Das Qualitätsmanagement der Reinigungsleistungen genügte höchsten Ansprüchen und war in dieser Vergleichsprüfung ein good-practice Beispiel. Die Verknüpfung des Qualitätsmanagements mit der leistungsorientierten Bezahlung der Eigenreinigungskräfte ist eine logische konsequente Weiterentwicklung des Qualitätsmanagements.

Im Auftrag

H a c k m a n n

## 5 Anlagen

### 5.1 Kennzahlen Hausmeisterdienste

	LK Stade		
	2011	2012	2013
HM Stellen	22,00	23,00	23,00
Personalaufwand	1.023.470,61 €	1.164.479,88 €	1.142.704,30 €
Reinigungsfläche/NGF m <sup>2</sup>	147.560,00	147.560,00	147.560,00
Personalaufwand je HM VZÄ	46.521,39 €	50.629,56 €	49.682,80 €
Durchschnitt	48.944,58 €		
Personalaufwand je m <sup>2</sup> Reinigungsfl.	6,94 €	7,89 €	7,74 €
Durchschnitt	7,52 €		
bewirtschaftete m <sup>2</sup> Reinigungsfl. Je HM VZÄ	6.707,27	6.415,65	6.415,65
Durchschnitt	6.512,86		

	LK Emsland		
	2011	2012	2013
HM Stellen	30,90	32,00	29,00
Personalaufwand HMD	1.309.773,02 €	1.366.770,72 €	1.394.104,59 €
Reinigungsfläche/NGF m <sup>2</sup>	205.542,39	205.542,39	206.070,96
Personalaufwand je HM VZÄ	42.387,48 €	42.711,59 €	48.072,57 €
Durchschnitt	44.390,54 €		
Personalaufwand je m <sup>2</sup> Reinigungsfl.	6,37 €	6,65 €	6,77 €
Durchschnitt	6,60 €		
bewirtschaftete m <sup>2</sup> Reinigungsfl. Je HM VZÄ	6.651,86	6.423,20	7.105,90
Durchschnitt	6.726,98		

	LK Celle		
	2011	2012	2013
HM Stellen	36,67	35,67	35,67
Personalaufwand	1.537.013,16 €	1.534.104,95 €	1.500.815,49 €
Reinigungsfläche/NGF m <sup>2</sup>	246.940,30	246.940,30	246.940,30
Personalaufwand je HM VZÄ	41.914,73 €	43.008,27 €	42.075,01 €
Durchschnitt	42.332,67 €		
Personalaufwand je m <sup>2</sup> Reinigungsfl.	6,22 €	6,21 €	6,08 €
Durchschnitt	6,17 €		
bewirtschaftete m <sup>2</sup> Reinigungsfl. Je HM VZÄ	6.734,12	6.922,91	6.922,91
Durchschnitt	6.859,98		

	Stadt Braunschweig		
	2011	2012	2013
HM Stellen (inkl. Fremdbezug)	92,97	76,28	76,28
Personalaufwand	3.541.670,54 €	3.300.863,30 €	3.225.526,71 €
Aufwand Fremdbezug HMD (nur BS)	574.709,00 €	91.410,00 €	104.196,00 €
Gesamtaufwand HMD	4.116.379,54 €	3.392.273,30 €	3.329.722,71 €
Reinigungsfläche/NGF m <sup>2</sup>	510.500,00	405.600,00	405.600,00
Personalaufwand je HM VZÄ	44.276,43 €	44.471,33 €	43.651,32 €
Durchschnitt	44.133,03 €		
Personalaufwand je m <sup>2</sup> Reinigungsfl.	8,06 €	8,36 €	8,21 €
Durchschnitt	8,21 €		
bewirtschaftete m <sup>2</sup> Reinigungsfl. Je HM VZÄ	5.491,02	5.317,25	5.317,25
Durchschnitt	5.375,17		



## 5.2 Kennzahlen Reinigung

<b>LK Celle</b>	2011	2012	2013	Ø der Jahre 2012-2013
Reinigungsfläche gesamt in m²	246.940	246.940	246.940	246.940
Reinigungsfläche Eigenreinigung (ER) in m²	0	0	0	0
Reinigungsfläche Fremdreinigung (FR) in m²	246.940	246.940	246.940	246.940
Reinigungskosten FR ohne Glasreinigung	1.988.171,95 €	2.006.976,53 €	2.054.111,68 €	2.030.544,11 €
Reinigungskosten pro m² Reinigungsfläche FR ohne Glasreinigung	8,05 €	8,13 €	8,32 €	8,22 €
Reinigungskosten ER ohne Glasreinigung in Euro	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Reinigungskosten pro m² Reinigungsfläche ER ohne Glasreinigung	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Reinigungskosten Glasreinigung in Euro	74.129,07 €	67.632,22 €	72.808,84 €	70.220,53 €
Reinigungskosten ER+FR in Euro	1.988.171,95 €	2.006.976,53 €	2.054.111,68 €	2.030.544,11 €
Reinigungskosten ER+FR pro m² Reinigungsfläche	8,05 €	8,13 €	8,32 €	8,22 €
Differenz ER zu FR pro m² Reinigungsfläche	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Einsparpotenzial bei 100 % Fremdreinigung	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

<b>LK Emsland</b>	2011	2012	2013	Ø der Jahre 2012-2013
Reinigungsfläche gesamt in m²	k. A.	209.709	210.237	209.973
Reinigungsfläche Eigenreinigung (ER) in m²	k. A.	3.410	3.410	3.410
Reinigungsfläche Fremdreinigung (FR) in m²	k. A.	206.299	206.827	202.822
Reinigungskosten FR ohne Glasreinigung	k. A.	1.876.906,23 €	1.872.711,58 €	1.874.808,91 €
Reinigungskosten pro m² Reinigungsfläche FR ohne Glasreinigung	k. A.	9,10 €	9,05 €	9,08 €
Reinigungskosten ER ohne Glasreinigung in Euro	k. A.	102.703,86 €	103.465,82 €	103.084,84 €
Reinigungskosten pro m² Reinigungsfläche ER ohne Glasreinigung	k. A.	30,12 €	30,34 €	30,23 €
Reinigungskosten Glasreinigung in Euro	k. A.	141.844,78 €	123.187,69 €	132.516,24 €
Reinigungskosten ER+FR in Euro	k. A.	1.979.610,09 €	1.976.177,40 €	1.977.893,75 €
Reinigungskosten ER+FR pro m² Reinigungsfläche	k. A.	9,44 €	9,40 €	9,42 €
Differenz ER zu FR pro m² Reinigungsfläche	k. A.	20,68 €	20,94 €	20,81 €
Einsparpotenzial bei 100 % Fremdreinigung	k. A.	70.516,00 €	71.414,56 €	70.965,28 €

<b>LK Stade</b>	2011	2012	2013	Ø der Jahre 2012-2013
Reinigungsfläche gesamt in m²	147.560	147.560	147.560	147.560
Reinigungsfläche Eigenreinigung (ER) in m²	60.000	60.000	60.000	60.000
Reinigungsfläche Fremdreinigung (FR) in m²	87.560	87.560	87.560	87.560
Reinigungskosten FR ohne Glasreinigung	579.800,00 €	695.100,00 €	736.910,00 €	716.005,00 €
Reinigungskosten pro m² Reinigungsfläche FR ohne Glasreinigung	6,62 €	7,94 €	8,42 €	8,18 €
Reinigungskosten ER ohne Glasreinigung in Euro	1.111.807,21 €	1.127.163,29 €	1.081.522,16 €	1.104.342,73 €
Reinigungskosten pro m² Reinigungsfläche ER ohne Glasreinigung	18,53 €	18,79 €	18,03 €	18,41 €
Reinigungskosten Glasreinigung in Euro	70.500,00 €	87.250,00 €	209.445,00 €	148.347,50 €
Reinigungskosten ER+FR in Euro	1.691.607,21 €	1.822.263,29 €	1.818.432,16 €	1.820.347,73 €
Reinigungskosten ER+FR pro m² Reinigungsfläche	11,46 €	12,35 €	12,32 €	12,34 €
Differenz ER zu FR pro m² Reinigungsfläche	11,91 €	10,85 €	9,61 €	10,23 €
Einsparpotenzial bei 100 % Fremdreinigung	714.502,50 €	650.849,90 €	576.558,71 €	613.704,31 €

<b>Stadt Braunschweig</b>	2011	2012	2013	Ø der Jahre 2012-2013
Reinigungsfläche gesamt in m²	540.647	443.758	443.274	443.516
Reinigungsfläche Eigenreinigung (ER) in m²	197.457	150.734	156.429	153.582
Reinigungsfläche Fremdreinigung (FR) in m²	343.190	293.024	286.845	289.935
Reinigungskosten FR ohne Glasreinigung	5.019.864,00 €	4.660.901,00 €	4.824.048,00 €	4.742.474,50 €
Reinigungskosten pro m² Reinigungsfläche FR ohne Glasreinigung	14,63 €	15,91 €	16,82 €	16,36 €
Reinigungskosten ER ohne Glasreinigung in Euro	3.381.178,37 €	3.072.815,00 €	2.994.733,54 €	3.033.774,27 €
Reinigungskosten pro m² Reinigungsfläche ER ohne Glasreinigung	17,12 €	20,39 €	19,14 €	19,77 €
Reinigungskosten Glasreinigung in Euro	226.437,00 €	215.566,00 €	209.445,00 €	212.505,50 €
Reinigungskosten ER+FR in Euro	8.401.042,37 €	7.733.716,00 €	7.818.781,54 €	7.776.248,77 €
Reinigungskosten ER+FR pro m² Reinigungsfläche	15,54 €	17,43 €	17,64 €	17,53 €
Differenz ER zu FR pro m² Reinigungsfläche	2,50 €	4,48 €	2,33 €	3,40 €
Einsparpotenzial bei 100 % Fremdreinigung	492.961,10 €	675.208,49 €	363.971,27 €	519.589,88 €

<b>Im gesamten Vergleichsring</b>	2011	2012	2013	Ø der Jahre 2012-2013
Reinigungsfläche gesamt in m²	935.147	1.047.967	1.048.012	1.047.989
Reinigungsfläche Eigenreinigung (ER) in m²	257.457	214.144	219.839	216.991
Reinigungsfläche Fremdreinigung (FR) in m²	677.690	833.823	828.173	830.998
Reinigungskosten FR ohne Glasreinigung	7.587.835,95 €	9.239.883,76 €	9.487.781,26 €	9.363.832,51 €
Reinigungskosten pro m² Reinigungsfläche FR ohne Glasreinigung	11,20 €	11,08 €	11,46 €	11,27 €
Reinigungskosten ER ohne Glasreinigung in Euro	4.492.985,58 €	4.302.682,15 €	4.179.721,52 €	4.241.201,84 €
Reinigungskosten pro m² Reinigungsfläche ER ohne Glasreinigung	17,45 €	20,09 €	19,01 €	19,55 €
Reinigungskosten Glasreinigung in Euro	371.066,07 €	512.293,00 €	614.886,53 €	563.589,77 €
Reinigungskosten ER+FR in Euro	12.080.821,53 €	13.542.565,91 €	13.667.502,78 €	13.605.034,35 €
Reinigungskosten ER+FR pro m² Reinigungsfläche	12,92 €	12,92 €	13,04 €	12,98 €

<b>Im Vergleich der Landkreise</b>	2011	2012	2013	Ø der Jahre 2012-2013
Reinigungsfläche gesamt in m²	394.500	604.209	604.738	604.473
Reinigungsfläche Eigenreinigung (ER) in m²	60.000	63.410	63.410	63.410
Reinigungsfläche Fremdreinigung (FR) in m²	334.500	540.799	541.328	541.063
Reinigungskosten FR ohne Glasreinigung	2.567.971,95 €	4.578.982,76 €	4.663.733,26 €	4.621.358,01 €
Reinigungskosten pro m² Reinigungsfläche FR ohne Glasreinigung	7,68 €	8,47 €	8,62 €	8,54 €
Reinigungskosten ER ohne Glasreinigung in Euro	1.111.807,21 €	1.229.867,15 €	1.184.987,98 €	1.207.427,57 €
Reinigungskosten pro m² Reinigungsfläche ER ohne Glasreinigung	18,53 €	19,40 €	18,69 €	19,04 €
Reinigungskosten Glasreinigung in Euro	144.629,07 €	257.586,08 €	385.719,66 €	321.652,87 €
Reinigungskosten ER+FR in Euro	3.679.779,16 €	5.808.849,91 €	5.848.721,24 €	5.828.785,58 €
Reinigungskosten ER+FR pro m² Reinigungsfläche	9,33 €	9,61 €	9,67 €	9,64 €

Postanschrift: Stadt Braunschweig, Postfach 3309, 38023 Braunschweig

Fachbereich Zentrale Dienste  
Abteilung Personalwirtschaft,  
- entwicklung und Organisation

Präsident des Landesrechnungshofes  
z.Hd. Herrn Schuler

Name: Herr Schrapel

Postfach 10 10 52

Zimmer: N 3.18

31110 Hildesheim

Telefon: 0531-4703569

Bürgertelefon/Vermittlung: 0531 470-1

Fax: 0531-4702828

E-Mail: wolfgang.schrapel@braunschweig.de

Tag und Zeichen Ihres Schreibens

(Bitte bei Antwort angeben)  
Mein Zeichen

10.22

Tag

29. Oktober 2015

Überörtliche Orientierungsprüfung „Struktur und Organisation des kommunalen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements“

Sehr geehrter Herr Schuler,

auf der Grundlage des Berichtsentwurfes sind in einem Erörterungsgespräch am 15. September 2015 mit Ihrer Prüfgruppe sowie den beteiligten Dezernenten und Fachbereichen bereits Änderungsnotwendigkeiten aus Sicht der Stadt Braunschweig besprochen und nachgehend noch Detailfragen zur Berücksichtigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geklärt worden. Vor diesem Hintergrund gehe ich davon aus, dass insbesondere folgende Punkte in der Endfassung Ihres Berichtes geändert bzw. berücksichtigt werden:

- Es wurde darauf hingewiesen, dass die Stadt Braunschweig sowohl vom Aufgabenportfolio als auch von der Gebäudeinfrastruktur nicht mit den Landkreisen Celle, Emsland und Stade vergleichbar ist und sich deshalb die Feststellungen bei einer Gegenüberstellung mit den Landkreisen - zumindest zum Teil - zu Ungunsten der Stadt auswirken. Diese „Nichtvergleichbarkeit“, die auch unter Nr. 3 erwähnt wird, sollte deutlich formuliert und visuell hervorgehoben werden, beispielsweise durch Fettdruck.

Ferner sollte nach dem Gesprächsergebnis deutlich darauf hingewiesen und entsprechend formuliert werden, dass die Prüfung bzw. deren Ergebnisse keinen Vergleich im Sinne eines Benchmarks darstellen.

- Nach den Erläuterungen der Prüfer ist die Prüfung hinsichtlich des Personaleinsatzes bewusst auf der Basis von Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern (also nach „Köpfen“) erfolgt und nicht nach Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Die Aussagen unter Nr. 3.1.2 Abs. 2, 3.4 Abs. 4 (ggf. auch an anderen Stellen des Berichts), die sich auf VZÄ beziehen, sind entsprechend zu berichtigen.

Internet: <http://www.braunschweig.de>  
Sprechzeiten:



NORD/LB Landessparkasse Kto 0000815001 BLZ 250 500 00 BIC NOLADE2HXXX IBAN DE21250500000000815001  
Postbank Kto 0010854307 BLZ 250100 30 BIC PBNKDEFF250 IBAN DE05250100300010854307  
Volksbank eG BS-WOB Kto 6036864000 BLZ 269910 66 BIC GENODEF1WOB IBAN DE60269910666036864000  
Gläubiger ID: DE 09BS100000094285  
Umsatzsteuer-Identifikationsnummer: DE 114878770 · Umsatzsteuernummer: 14/201/00553

- Die Formulierung unter Nr. 3.3.2 Abs. 2 „Sanierungsstau stellte ich kaum fest“ wird geändert in eine Formulierung wie: „Ein Sanierungsstau wurde nicht geprüft.“

Der Querverweis in Abs. 3 (vgl. Ziffer 3.1) ist falsch und wird entfernt.

- Unter Nr. 3.5 Organisation der Reinigungsdienste sollte bezogen auf die Kostendarstellungen relativierend dargestellt werden, dass aufgrund des unterschiedlichen Gebäudeportfolios und den daraus resultierenden Bewirtschaftungsnotwendigkeiten die Stadt nicht mit den Landkreisen vergleichbar ist. Beispielsweise halten Landkreise öffentliche WC-Anlagen, Grundschulen und Kitas überwiegend nicht vor. Gerade diese Objekte verursachen aber bei der Stadt einen besonderen Reinigungsaufwand und häufige Reinigungsintervalle, die erhebliche Auswirkungen auf die Bewirtschaftungskosten haben.

Auch die von der Stadt und den Landkreisen verwendeten Berechnungsgrundlagen (Nettogeschossfläche / Reinigungsfläche) sind möglicherweise unterschiedlich.

- Auch die unter Nr. 3.4 dargestellten Kosten der Hausmeisterdienste sind größtenteils dem aufgabenbedingt vorzuhaltenden Gebäudeportfolio und den daraus resultierenden Bewirtschaftungsnotwendigkeiten (z.B. rd. 75 Schulen mit zum Teil mehr als einem Standort, Rathauskomplex mit Schichtdienst) geschuldet. Insofern wäre auch hier ein relativierender Hinweis zur Vergleichbarkeit mit den Landkreisen folgerichtig.
- Bei Nr. 4.1.1 sollte bezogen auf die interne Organisation die Formulierung: „Für das GLM bestanden fünf Hierarchieebenen“ klargestellt werden. Die fünf Hierarchieebenen beziehen sich auf die Organisationsstruktur der Stadt Braunschweig und berücksichtigen den OB sowie die Dezernentenebene. Im GLM des FB 65 selbst gibt es nur drei Hierarchieebenen (Fachbereichsleitung, Abteilungsleitungen, Stellenleitungen).

Ferner sollte die Empfehlung abgeschwächt und allgemeiner gehalten werden, z.B. durch eine Formulierung wie: „Der Stadt BS wird empfohlen, die Aufbauorganisation und Struktur des GLM perspektivisch zu überprüfen um die Aufgabenerledigung zu optimieren und ggf. Synergieeffekte zu erschließen.“ Die Hinweise auf Zusammenlegungen von Aufgabenbereichen und Vergrößerungen von Leitungsspannen sollten entfallen.

- Die unter Nr. 4.1.2 genannten Mitarbeiterinnen-/Mitarbeiterzahlen (MA) werden geändert in 97 MA im Fachbereich Hochbau und Gebäudemanagement und 12 MA in der Abteilung Liegenschaften der Finanzverwaltung. Die Berechnungen der Kennzahlen sind entsprechend anzupassen. Zu der Thematik, welche Mitarbeiter des FB 65 aus Sicht der Stadt tatsächlich im Rahmen der Gebäudeverwaltung zu berücksichtigen sind verweise ich auf die beigefügte Stellungnahme.

Da die ermittelten Werte/Kennzahlen für sich sprechen, schlage ich vor, die Formulierung „...schlechten Ergebnisse...“ im vorletzten Absatz zu vermeiden, da wie bereits ausgeführt wurde, eine objektive Vergleichbarkeit nicht gegeben ist.

- Unter Nr. 4.2.1 wird ausgeführt, dass der Ausweis der Bilanzkonten 25100 und 25200 augenscheinlich nicht korrekt war und der Stadt empfohlen wird, im Sinne der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung (Klarheit und Übersichtlichkeit) die Vermögensgegenstände den korrekten Bilanzkonten zuzuordnen.

Festzustellen ist, dass seitens der Stadt diese Konten bisher nicht bebucht wurden, da die Zuordnung der Vermögensgegenstände zu dieser Kontenart nicht verpflichtend ist und eine Steigerung der Klarheit und Übersichtlichkeit nicht ersichtlich war. Die bisherige Zuordnung kann somit nicht als „nicht korrekt“ bezeichnet werden. Die Formulierung im Prüfbericht ist zu berichtigen.

Der entsprechende Absatz wird nach dem Ergebnis der Erörterung neu formuliert als Empfehlung, zur Transparenz bzw. Klarheit die o.g. Konten künftig auszuweisen.

- Die unter Nr. 4.3.1 Abs. 2 genannte Bewertungsstelle ist nicht dem Fachbereich 20 Finanzen, sondern im Fachbereich 61 Stadtplanung und Umweltschutz der organisatorischen Stelle 61.14 Bodenordnung, Grundstückswertermittlung zugeordnet.
- In Nr. 4.3.2 Abs. 1 ist eine Anpassung der Formulierung wie folgt erforderlich: „Die Stadt ließ 17 Gebäude nach dem sogenannten PPP-Modell sanieren bzw. errichten und übertrug die gebäudewirtschaftlichen Leistungen auf die PPP-Träger.“ Die Änderung ist erforderlich, da die Sanierung Schwerpunkt der PPP-Objekte ist und bisher in der Formulierung nicht erwähnt wurde. Der bisherige Hinweis „Die Stadt...wurde selbst Eigentümer und....“ ist in diesem Kontext nicht zutreffend und deshalb zu streichen, da die Stadt bei den PPP-Sanierungsobjekten schon vorher Eigentümer war.

Diese Punkte vorangestellt, wird seitens der Stadt Braunschweig zu dem Prüfbericht die als Anlage beigefügte Stellungnahme abgegeben.

Mit freundlichen Grüßen

I. A.



Sack

## Anlage

### **Stellungnahme der Stadt Braunschweig zur Überörtliche Orientierungsprüfung „Struktur und Organisation des kommunalen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements“**

---

- Seitens der Stadt wird Wert auf die Feststellung gelegt, dass die Ergebnisse der Prüfung im Verhältnis zu den Kennzahlen der Landkreise Celle, Emsland und Stade nicht als Vergleichszahlen im Sinne eines Benchmarks zu verstehen sind, da das Gebäudeportfolio und die daraus resultierenden Bewirtschaftungsnotwendigkeiten des GLM der Stadt Braunschweig im Vergleich mit den Landkreisen gravierende Unterschiede aufweist und sich dies zwangsläufig auch in den Ergebnissen und Kennzahlen der vergleichenden Prüfung - zumindest zum Teil - widerspiegelt.
- Die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass das Bewirtschaftungsmodell der pachtunabhängigen Mietpreise die Budgets der Gebäudenutzer durch hohe Nutzungsentgelte belastet und dadurch Produktergebnisse verzerrt sowie die produktorientierte Steuerung erschwere (Nr. 4.1.1), teilt die Stadt nicht. Vor dem Hintergrund, dass die städtischen Organisationseinheiten nicht nur in eigenen, sondern auch in angemieteten Objekten untergebracht sind, ermöglicht aus Sicht der Stadt gerade eine ortsübliche Miete die Vergleichbarkeit und Steuerungsrelevanz der Produktkosten hinsichtlich der Bestandteile der Büroraumkosten. Eine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt das GLM nicht. Die Sonderrechnung ist unter Berücksichtigung der Aufgabenerledigung durch das GLM und der Instandhaltungen auf ein ausgeglichenes Ergebnis ausgerichtet.
- Die Kennzahlen zur Personalbemessung berücksichtigen die Gesamtanzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (MA) im GLM der Stadt Braunschweig (Nr. 4.1.2). Für den Fachbereich 65 Hochbau und Gebäudemanagement wurde das gesamte Personal mit Ausnahme der Hausmeister, des Reinigungspersonals und des betriebshandwerklichen Dienstes berücksichtigt. Festzustellen ist hierzu, dass in dieser Gesamtzahl der MA sowohl das Personal für die Gebäudeverwaltung (Betrieb) als auch für den Investitionsbereich enthalten ist. Diese unterschiedlichen Aufgabenbereiche hätten berücksichtigt werden müssen, da im Rahmen der Prüfung die jeweiligen Investitionsvolumen der Stadt und der Landkreise nicht einbezogen und damit auch nicht ins Verhältnis zueinander gesetzt wurden. Da die Investitionsvolumina der geprüften Gebietskörperschaften unterschiedlich sind, ergibt sich zwangsläufig ein verfälschtes Bild, wenn diese Trennung nicht vorgenommen wird. Auf den Betrieb entfallen bei der Stadt 44 MA, also weniger als die Hälfte der tatsächlich berücksichtigten MA. Somit ergeben sich ohne die Einbeziehung und Bewertung des Investitionsaufwandes nicht aussagekräftige Kennzahlen zur Personalwirtschaft.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang zu den Kennzahlen des Personalaufwandes, dass diese aus Sicht der Stadt auf der Basis von Vollzeitäquivalenten (VZÄ) anstatt der Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter („Köpfe“) generell eher für Vergleiche geeignet erscheinen. Stellenbedarfsberechnungen und Personalbemessungen werden bei der Stadt auf der Basis von VZÄ durchgeführt.

- Unter dem Punkt Entwicklung der Bewirtschaftungsaufwendungen (Nr. 4.2.3) wird die Empfehlung ausgesprochen, die Stadt möge kurzfristig eine Entscheidung über die Sonderrechnung herbeiführen und die Buchführung auf den verbindlichen Kontenrahmen des Landes Niedersachsen umstellen.

Das Thema „Rückführung der Sonderrechnung des FB 65“ war bereits seit September 2014 Gegenstand einer fachbereichsübergreifenden Projektgruppe. Im Ergebnis hat der Rat der Stadt Braunschweig in seiner Sitzung am 21. Juli 2015 unabhängig von der Überörtlichen Orientierungsprüfung beschlossen, dass die Sonderrechnung des FB 65 Hochbau und Gebäudemanagement aufgelöst und der FB 65 zum 1. Januar 2017 in den städtischen Haushalt zu-

rückgeführt wird. Im Rahmen der Umsetzung dieses Beschlusses wird auch der bisherige Kontenplan des FB 65 auf den verbindlichen Kontenplan des Landes Niedersachsen umgestellt.

- Seitens der Stadt ist geplant, die Grundstücks- und Gebäudewirtschaft einer Organisationsuntersuchung mit externer Beratung zu unterziehen. Hierbei sollen die Aufgabenabgrenzungen zwischen Vermögensverwalter und Gebäudebewirtschafter, die Ausgestaltung der Eigentümerfunktion sowie die Schnittstellen mit anderen Organisationseinheiten begutachtet und optimiert werden. Des Weiteren sollen auch die fachbereichsinternen Prozesse und Strukturen einschließlich des Stellen- und Personalbedarfs des FB 65 sowie die Geschäftsprozesse und Kommunikationswege mit den beteiligten Organisationseinheiten überprüft werden. Im Rahmen der Untersuchung werden auch die entsprechenden Hinweise des Prüfberichtes einbezogen.