

TOP 3.4 Sitzung des UA Haushaltskonsolidierung

1. Ausgangslage

Die Verwaltung hat im Zuge der Umstellung des Finanzwesens auf das Neue Kommunale Finanzmanagement die Budgetverantwortung mit der Produktverantwortung harmonisiert. Dies hatte wegen der Komplexität des Umstellungsprozesses den Vorteil, sämtliche Kosten bei den betreffenden Produkten direkt nachweisen zu können, ohne eine umfangreiche Struktur innerer Verrechnungen zeitgleich schaffen zu müssen. Mit dieser Ausrichtung werden bisweilen auch die Gebäudekosten den betreffenden Produkten unmittelbar zugeordnet. Das Zentrale Gebäudemanagement, welches sicherzustellen hat, dass

- a) die notwendigen Nutzflächen zur Verfügung stehen bzw. gestellt werden,
- b) die Immobilien ordnungsgemäß instandgehalten werden, um die vorgesehene Nutzungsdauern zu erreichen und
- c) die Immobilien ordnungsgemäß bewirtschaftet werden,

tritt bisweilen als Dienstleister für die produktverantwortlichen Fachbereiche auf.

Dieses Eigentümer-Modell wirft in der Praxis häufig die Frage nach der sog. Betreiberverantwortung auf. Die Frage der Betreiberverantwortung ist stark technisch geprägt und bedarf hohen bautechnischen Sachverständnisses, welcher in den produktverantwortlichen Fachbereichen in der Regel nicht vorhanden ist. Deshalb müssen viele Details zwischen den Eigentümern (Produktverantwortliche) und dem Servicedienstleister (Zentrales Gebäudemanagement) kommuniziert werden. Hier kommt es nicht selten zu Reibungsverlusten, weil die verschiedenen Disziplinen zu unterschiedliche Interessenlagen haben. Stehen beim Nutzer eher Fragen der räumlichen und nutzerspezifischen Ausgestaltungen im Vordergrund sind die Zielsetzungen des Gebäudemanagement eher technisch/wirtschaftlich geprägt (Brandschutz, Betriebssicherheit, Instandhaltung, Schaffung zusätzlicher Nutzflächen etc.). Um dieses Spannungsfeld zu mildern, wäre die Wahrnehmung der Betreiberverantwortung durch den FB 9 alternativ möglich.

Die Vorteile einer Umkehr zum Mieter-Vermieter-Modell sind im Folgenden dargestellt.

2. Vorteile / positive Nebeneffekte

- Klare Regelung der Schnittstelle und Verantwortlichkeiten im Bereich der Wahrnehmung der Betreiberverantwortung
- Gebäude werden dem Fachbereich mit der größten immobilien-spezifischen Kompetenz zugeordnet => Senkung bzw. Vermeidung von Risiken in der Betreuung und Verwaltung von Immobilien
- Senkung und Vermeidung von Reibungs- bzw. Schnittstellenverlusten zwischen dem anfordernden und dem ausführenden Fachbereich (FB 9)
- Möglichkeit mit festen Haushaltsmittelansätzen pro Jahr zu planen => höhere Planungssicherheit des Haushaltes und Steigerung des effizienten Mitteleinsatzes
- mögliche Vorstufe zur Ausgliederung des Immobilienmanagements (Prüfauftrag der Politik)

Um diese positiven Effekte zu heben, sind jedoch eine Vielzahl vorbereitender Maßnahmen erforderlich. Neben der Änderung der Betreiber- und damit auch der Budgetverantwortung muss ein umfassendes Regelwerk erstellt werden, in dem sich eine möglichst ausgewogene Interessenlage widerspiegelt.

3. Notwendige Vorarbeiten

- Festlegung der betroffenen Gebäude und Gebäudebestandteile, die in die Betreiberverantwortung des FB 9 überführt werden sollen
- Aufklärung aller Fachbereiche über das neue Rollenbild => Vermeidung von Reibungsverlusten und Vorbeugen bzw. Klarstellung von vermeintlichen Kontrollverlusten, die mit dieser Umstellung einhergehen

- Abstimmung und Definition der Rollenbilder sowie Verantwortlichkeiten mit den Fachbereichen (Organisationsdarstellungen, Prozessdarstellung, Projektstrukturen, etc.)
- Definition der Projektanmeldung und Projektpriorisierung (Wahrnehmung der Betreiberverantwortung durch FB 9 im Spannungsfeld zwischen möglicher politischer und verwaltungsinterner Wünsche nach einer anderen Priorisierung). Auflösung eines vermeintlichen Kontrollverlustes durch Politik, BM, Dezernenten und Fachbereiche
- ggf. Neuorganisation der Strukturen im FB 9 und ggf. auch in Teilen anderer Organisationseinheiten
- im ersten Schritt Ermittlung kostendeckender Mietzinsen und Nebenkosten, Festlegung der Umlagegrundlagen, internes Verrechnungsmodell
- im zweiten Schritt möglichst detailgenaue Darstellung und Verifizierung des Immobilien-Ist-Zustandes in Hinblick auf den objektspezifischen Instandhaltungsstau, geplante Instandhaltung, geplante Maßnahmen sowie Wünsche und Ziele der Nutzer mit dem Ziel einer Nachkalkulation von Mietzins und Nebenkosten (Erzielung eines perspektivisch möglichst optimalen Gebäudezustands unter Berücksichtigung von Wünschen der Nutzer)
- Festlegung der Prozesse und Regularien in Hinblick auf die Finanzierung und die Umsetzung von Maßnahmen, die über das gesetzlich geforderte Maß der Betreiberverantwortung hinausgehenden (z.B. energetische Ertüchtigung, Umsetzung von Nutzerwünschen, Umsetzung von politischen Wünschen, Umsetzung von Wünschen der Verwaltungsspitze, etc.)
- Festlegung der Prozesse und Regularien in Hinblick auf die Finanzierung und Umsetzung von Maßnahmen, die im Rahmen der laufenden Instandsetzung an den Gebäuden auftreten (z.B. Heizung defekt, Aufzug defekt, etc.)

4. Zeitliche Einordnung

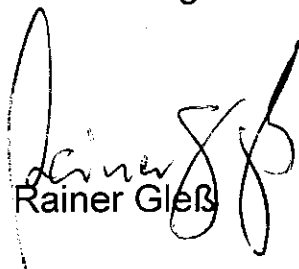
Maßnahme	Zeitraum	beteiligte FB
Erarbeitung eines Regelwerkes einschließlich der Prozessbeschreibungen	04/2017 – 03/2018	1, 2, 3, 4, 5, 9
Beteiligung des Personalrates	04/2017	PR, 9
Ermittlung der personellen Auswirkungen in den Fachbereichen	04/2018 – 08/2018	SD, 9
Kommunikation der Auswirkungen mit betroffenen Fachbereichen und PR	09/2018	1, 3, 4, 5, 9, PR
Vorstellung der Ergebnisse im Unterausschuss Haushaltskonsolidierung	10/2018	1, 2, 3, 4, 5, 9, PR
Überarbeitung des Haushaltsplanes hinsichtlich der Budgetverantwortung und Festlegung der Budgets, Aufbau einer Struktur zur Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen (erster Schritt)	10/2018 – 03/2019	2, 9
Übernahme der Ergebnisse in den Entwurf des HPL 2020 und den Stellenplan 2020	04/2019 – 09/2019	0, 1, 2, 3, 4, 5, 9
Ermittlung des Ist-Zustandes der Gebäude	ab 04/2018	9

5. Ausblick

Möglicherweise ist es sinnvoll, in einem zweiten Schritt das Zentrale Gebäudemanagement in eine andere Rechtsform zu überführen. Dabei sind allerdings eine Reihe von steuerrechtlichen Fragen und Sachverhalten von Relevanz. Dies gilt umso mehr mit Blick auf die umfassenden Änderungen im Umsatzsteuerrecht. Ebenso ist die Personalüberführung in eine andere Rechtsform vertraglich umfassend auszugestalten (abhängig von der gewählten Rechtsform). Bevor eine Entscheidung über ein „Outsourcing“ des zentralen Gebäudemanagements getroffen wird, sollten die Erfahrungen aus dem ersten Schritt (Mieter-Vermieter-Modell) abgewartet werden. Notwendige Anpassungen und Veränderungen sind im Zuge des ersten Schritts leichter und schneller umzusetzen als dies bei einer veränderten Rechtsform der Fall ist.

Da die Stadt vom umsatzsteuerlichen Optionsrecht Gebrauch gemacht hat und somit das neue Umsatzsteuerrecht erst zwingend für die Zeit ab dem 01.01.2021 anzuwenden ist, sollte auch aus diesem Grunde eine Entscheidung über eine Überführung des Gebäudemanagements in eine andere Rechtsform nicht vorher getroffen werden.

Der Unterausschuss Haushaltskonsolidierung nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.


Rainer Gleß