

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	09.12.2013
Betriebsausschuss Gebäudewirtschaft	09.12.2013
Finanzausschuss	16.12.2013

Organisationsanalyse Gebäudewirtschaft

Bericht (Stand: Oktober 2013)

Der Rat hat die Verwaltung mit Beschluss vom 13.10.2011 (AN/1782/2011) beauftragt, die Eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gebäudewirtschaft einer umfassenden Organisationsanalyse zu unterziehen.

Diese Analyse hat die Verwaltung unter der Federführung des Dezernates I / Personal- und Organisationsamt sowie unter Mitwirkung aller betroffenen Dezernate und Ämter aufgenommen.

In diesem Bericht informiert die Verwaltung über die wesentlichen Erkenntnisse der Untersuchung sowie über die vom Oberbürgermeister beabsichtigten Maßnahmen zur Neuausrichtung der künftigen Gebäudebewirtschaftung der Stadt Köln.

I. Erkenntnisse

Nach Auswertung der Organisationsstrukturen anderer Kommunen sowie insbesondere der Gebäudewirtschaft der Stadt Köln ist eine zentral ausgerichtete Bewirtschaftung des kommunalen Immobilienbestands zu bevorzugen. Rechtsform und Einflussnahme der Kernverwaltung werden hingegen interkommunal unterschiedlich bewertet und praktiziert.

Die Gebäudewirtschaft der Stadt Köln ist als „eigenbetriebsähnliche Einrichtung“ für sich betrachtet betriebswirtschaftlich gut aufgestellt. Im gesamtstädtischen Kontext sind die Folgen des immobilienwirtschaftlichen Handelns demgegenüber jedoch teilweise kritisch zu sehen.

Das marktorientierte System „Mieter-Vermieter-Verhältnis“ hat sich in der städtischen Konstellation nicht bewährt. Die bei der Gründung des Gebäudemanagements unter den damaligen Haushaltsverhältnissen vereinbarten Besonderheiten der Mietkalkulation (Kostenmiete mit kalkulatorischem Zinssatz sowie pauschalierte Aufschläge) führten zu einer höheren Haushaltsbelastung, die durch die (Gewinn-) Abführung kompensiert wurde. Das Verfahren wurde auch nach Einführung des NKF beibehalten.

Hinsichtlich der Planung von städtischen Bauinvestitionen bestehen Steuerungsdefizite bei der Kernverwaltung. Bei Baumaßnahmen sind wichtige Rollen im Innenverhältnis nicht eindeutig definiert. Wesentliche Projektentscheidungen und die Finanzverantwortung sind getrennt. Es gibt deutliche Differenzen zwischen der Mietkalkulation bei Planungsbeginn und der tatsächlichen Belastung bei bzw. nach Inbetriebnahme. Über eine Abkehr von der Vollfinanzierung der Investitionen über Mieten ließe sich zusätzlicher Anreiz schaffen, kostengünstig zu bauen.

Um die Unterhaltungs- und Sanierungsaufwände für die städtischen Immobilien in den nächsten Jahren für den städtischen Haushalt planbarer zu gestalten, ist der Datenbestand zu den Objekten deutlich zu verbessern.

II. Ziele der Neuausrichtung

Eine Modifizierung des bisherigen Systems der Gebäudebewirtschaftung ist dringend geboten. Das betrifft sowohl die Gebäudewirtschaft als auch die Kernverwaltung. Es sind die Voraussetzungen für das Zusammenwirken von starken Partnern mit ausgeprägtem Eigeninteresse am ressourcenschonenden Bauen, Erhalten und Betreiben der städtischen Immobilien auf Augenhöhe zu schaffen.

Die Optimierungsbedarfe bzw. die bereits angestoßenen Maßnahmen sind vorwiegend auf folgende Zielsetzungen ausgerichtet:

- Transparenz (klare Zuständigkeiten, klare Verantwortlichkeiten, planbare Finanzierung)
- Vermeiden bzw. Minimieren der finanziellen Risiken
- Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit
- Verschlankung der verwaltungsinternen Prozesse

III. Folgen bzw. Maßnahmen (System)

Ausgehend von der Notwendigkeit, die Gebäudebewirtschaftung sowie deren Steuerung zu optimieren, hat der Oberbürgermeister in seiner Verantwortung für das Funktionieren und die Einheitlichkeit der Verwaltung (§ 62 Abs. 1 Satz 2 und 3 GO NRW) die Veränderung der bisherigen Aufgabenwahrnehmung „Gebäudebewirtschaftung“ entschieden.

1. Der Betrieb Gebäudewirtschaft bleibt in den grundsätzlichen Strukturen erhalten. Zur Unterstützung der Zielerreichung werden jedoch das Aufgabenprofil im Innen- und Außenverhältnis sowie die Ressourcenverteilung überprüft und angepasst.
2. Zur Koordinierung der ressortübergreifenden Immobilieninvestitionen sowie dem Erhalt und dem Ausbau der städtischen Immobilien wird eine gesamtstädtische Steuerung der Investitionstätigkeit eingeführt.
3. Damit einhergehend wird ein mehrstufiges Controlling-System aufgebaut, um die Einhaltung der gesetzten finanziellen und inhaltlichen Rahmen sicherzustellen. Dabei wird die Sicht auf die Einzelinvestition gewahrt.
4. Die Beziehung zwischen Kernverwaltung und Gebäudewirtschaft wird nicht mehr über ein klassisches „Mieter-Vermieter-Verhältnis“ geregelt, sondern in ein klar zu definierendes „Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis“ umgewandelt. Dabei wird die Intention verfolgt, dass die Kernverwaltung mehr Verantwortung für ihr Immobilienvermögen übernehmen muss. Durch entsprechende Ressourcenumschichtung wird sie in die Lage versetzt, u.a. Projektverantwortung für Neu- und Erweiterungsbaumaßnahmen (Prioritäten, Termin- und Kostenrahmen) zu übernehmen.
5. Konsequenterweise wird das Finanz- und Abrechnungssystem zwischen Kernverwaltung und Gebäudewirtschaft neu geordnet.

- 5.1 Zur Abbildung der realistischen Belastung durch Gebäudenutzungen ist künftig nicht mehr wie bisher eine Mietkalkulation auf Vollkostenbasis, sondern die Bestimmung eines „Verrechnungspreises“ auf Basis des Aufwandes vorzunehmen.
Der Verrechnungspreis enthält alle Aufwendungen der Gebäudewirtschaft im Zusammenhang mit der Objektbetreuung, Bauunterhaltung und Objektverwaltung.
- 5.2 Der Ansatz eines kalkulatorischen Mietausfallwagnisses entfällt ebenso wie die zentrale Abführung an den städtischen Haushalt. Der Aufwand wird hierdurch realistischer in den Teilergebnissen abgebildet.
- 5.3 Die bisher für jedes Einzelobjekt vorgenommene Mietabrechnung wird durch eine jährliche Spartenabrechnung (Kindertagesstätten, Schulen, Verwaltung) ersetzt.
- 5.4 Für Investitionen werden von der Kämmerei künftig spartenbezogene Budgets im Wirtschaftsplan der Gebäudewirtschaft bereitgestellt, um entsprechend der Vorlaufzeit von Baumaßnahmen hinreichende Planungssicherheit zu schaffen.

IV. Unterstützende Maßnahmen

Die Systemveränderungen werden begleitet und unterstützt durch folgende Schritte:

1. Organisation anpassen
 - a. Innere Organisation der „Auftraggeber-Ämter“ und der Gebäudewirtschaft an die neue Rollen- und Aufgabenverteilung anpassen
 - b. Bei Übernahme der größeren Verantwortung für die Immobilien die benötigten Kompetenzen und Ressourcen übertragen
2. Nachholbedarfe angehen
 - a. Zustand des gesamten Immobilienbestandes überprüfen und daraus den künftigen Investitionsbedarf ableiten
 - b. Ermittelte Sanierungsmaßnahmen erfassen, monetär bewerten und hinsichtlich Umsetzung zwischen der Gebäudewirtschaft und der Kernverwaltung abstimmen
 - c. Bedarfsplanung auf Seiten der „Auftraggeber-Ämter“ professionalisieren
 - d. Grundlagenermittlung und Kostenplanung von Bauprojekten verbessern
 - e. Einheitliche Bau- und Fachstandards erarbeiten bzw. weiterentwickeln
 - f. Risikomanagement einführen und konsequent anwenden; sowohl im konkreten Bauprojekt als auch maßnahmenübergreifend auf Dezernatsebene
 - g. Vergabeverfahren optimieren; insbesondere verbesserte Zusammenarbeit zwischen dem Rechnungsprüfungsamt (14), dem Vergabeamt (27) und der Gebäudewirtschaft

V. Weitere Maßnahmen und Handlungsoptionen (Ausblick)

Der Status der Gebäudewirtschaft als „Eigenbetriebsähnliche Einrichtung“ wird durch die beschriebenen Maßnahmen nicht notwendigerweise in Frage gestellt, wenn die Ziele auch in der bisherigen Betriebsform erreicht werden können.

Erforderlich ist jedoch eine Änderung der Betriebssatzung, um diese mit den beschriebenen System-

Veränderungen in Einklang zu bringen. Hierzu ist vorgesehen, dem Rat in der nächsten Sitzung eine entsprechende Beschlussvorlage zur Entscheidung vorzulegen.

Die grundsätzliche Neuausrichtung der Gebäudebewirtschaftung ist für das erste Halbjahr 2014 geplant; das betrifft insbesondere die Gebäudewirtschaft, aber auch die Auftrag gebenden Ämter.

Hierzu beauftragt der Oberbürgermeister Dezernat I/11 mit Unterstützung der beteiligten Dezernate und Dienststellen, das dargelegte Modell für eine neustrukturierte Gebäudebewirtschaftung sowie die flankierenden Maßnahmen weiter auszuarbeiten und dessen Umsetzung einzuleiten, sodass ein echtes Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis mit transparenten Zuständigkeiten, klaren Verantwortlichkeiten und einem gemeinsamen Interesse am ressourcenschonenden Bauen, Erhalten und Betreiben der städtischen Immobilien entsteht.

Die Veränderung des Abrechnungsverfahrens innerhalb des Haushaltsjahres ist nicht zweckmäßig und wird daher erst mit Wirkung vom 01.01.2015 umzusetzen sein.

Der Oberbürgermeister beauftragt Dezernat II/20, die finanziellen Verflechtungen zwischen der Gebäudewirtschaft und der Kernverwaltung auf der Grundlage des dargelegten Modells neu zu definieren. Wesentlich ist hierbei die Vereinfachung der Finanzierung der Gebäudewirtschaft durch Einführung einer Sparten bezogenen Abrechnung, die realitätsnäher der tatsächlichen Aufwandsbelastung durch die Gebäudenutzung entspricht und damit zugleich eine korrigierende Abführung der Gebäudewirtschaft an den Haushalt der Kernverwaltung verzichtbar macht.

Parallel dazu bzw. in der Folge werden die laufenden Arbeitsgruppen der Organisationsanalyse fortgesetzt, offene Fragestellungen bearbeitet sowie weitere Optimierungen und Detailuntersuchungen durchgeführt; z.B. zu den Themen

- Einheitliche/r Ansprechpartner/in
- Architekturwettbewerbe
- Vergabewesen
- Im Sinne einer Stärkung der Auftraggeberrolle werden auch die Auswirkungen für städtische Immobilieneigentümer außerhalb des Sondervermögens der Gebäudewirtschaft geprüft und Synergien erschlossen (z.B. Feuerwehr, Kulturdezernat, Amt für Wohnungswesen)

Zur Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gebäudewirtschaft sowie der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Dezernate I, IV, V und VII sind Beschäftigtenversammlungen im Januar 2014 vorgesehen.

VI. Anlage

- Bericht zur Organisationsanalyse (Stand: Oktober 2013)

gez. Roters