

Das gesamtstädtische Instandhaltungsmanagement war mehrheitlich mangelbehaftet. Das erschwerte die gezielte Planung und Priorisierung von durchzuführenden Maßnahmen.

Dienst- und Arbeitsanweisungen wiesen in allen geprüften Städten Mängel auf.

Je nach Haushaltsstruktur waren umfangreiche Budgetierungsregelungen notwendig, um Fach- und Budgetverantwortung möglichst überschneidungsfrei zuzuordnen. Verantwortlichkeiten waren jedoch nicht immer eindeutig geklärt.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung war zwar in allen Städten eingeführt. Diese wurde jedoch noch nicht in angemessenem Umfang zu Steuerungszwecken genutzt. Die interne Leistungsverrechnung wurde nicht vollumfänglich umgesetzt.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Kommunen verfügen aufgrund ihres breiten und vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Mit der Umstellung auf die kommunale Doppik wurden wesentliche neue Instrumente zur Strukturierung und Steuerung der kommunalen Haushalte – und damit auch der Grundstücks- und Gebäudebewirtschaftung – eingeführt.
- 2 Der SRH hat im Zeitraum 2017 bis 2020 im Rahmen einer Querschnittsprüfung den Aufbau und die Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements geprüft. In diese Prüfung waren die 6 sächsischen Städte mit mehr als 50.000 EW einbezogen.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Gebäude- und Liegenschaftsmanagement unterschiedlich in Verwaltungsorganisation eingebettet

- 3 Die Aufbauorganisation bildet das Grundgefüge und somit das strukturelle Gerüst einer Stadtverwaltung. Sie gibt Rahmenbedingungen vor und regelt u. a. Arbeitsteilung, Kompetenzen, Zuständigkeiten und Hierarchien innerhalb der Organisation.
- 4 Drei der geprüften Städte zentralisierten ihre Gebäudebewirtschaftung und bündelten damit weitestgehend alle Aufgaben in einer Facheinheit. Sie nutzten dabei das Mieter-Vermieter-Modell als eine in der kommunalen Praxis weit verbreitete Organisationform zur zentralen Gebäudebewirtschaftung. Die Umsetzung dieses Modells wurde jedoch von allen Städten nicht vollumfänglich bzw. abschließend vollzogen. Insbesondere verzichteten die Städte auf den Abschluss von internen Mietverträgen. Diese sind jedoch bei Wahl des Mieter-Vermieter-Modells ein wesentliches Steuerungsinstrument. Sie dienen zur verbindlichen Leistungsvereinbarung zwischen den „eingemieteten“ Organisationseinheiten als Mieter und dem gebäudeverwaltenden Fachamt als interner Dienstleister (Vermieter). Damit konnten Qualität und Quantität der Leistungen als auch die dafür erforderlichen Budgets nicht vereinbart werden. Die Folge war ein Mangel an Kosten- und Leistungstransparenz der gebäudewirtschaftlichen Dienstleistungen. Zudem waren Abgrenzungsschwierigkeiten bzgl. der Fach- als auch Budgetverantwortlichkeiten zwischen den beteiligten Organisationseinheiten festzustellen.
- 5 Eine Stadt gründete zur Zentralisierung des Gebäudemanagements einen Eigenbetrieb. Dieser übernahm Bewirtschaftungsaufgaben der städtischen bzw. der von der Stadt angemieteten Immobilien. Ein von der Stadt beschlossenes Mieter-Vermieter-Modell wurde jedoch nicht umgesetzt. Die vom Eigenbetrieb an die Stadt erbrachten Leistungen wurden nicht leistungs-/ produktkonkret abgerechnet. Damit war hier keine Kostentransparenz gegeben. Auch wurde das städtische Gebäudevermögen dem Eigenbetrieb wirtschaftlich nicht zugeordnet, womit diesem eine wesentliche Grundlage für seine Arbeit fehlte. Die Weiterführung der zentralen Gebäudebewirtschaftung durch den Eigenbetrieb in dieser Form sieht der SRH kritisch. Das gilt umso mehr vor dem Hintergrund

der im doppischen Produkthaushalt bestehenden organisatorischen und betriebswirtschaftlichen Abbildungsmöglichkeiten.

- 6 Eine Stadt entschied sich für eine Mischform aus zentraler und dezentraler Gebäudebewirtschaftung. Zwar waren einem Amt zahlreiche städtische Immobilien und Liegenschaften zur zentralen Gebäudebewirtschaftung übertragen, womit dieses Amt als klassischer zentraler Gebäudedienstleister fungierte. Jedoch verblieben weitere städtische Immobilien in erheblichem Umfang in dezentraler Bewirtschaftungsverantwortung anderer Fachämter bzw. Eigenbetriebe. Damit waren in verschiedenen Organisationsbereichen der Stadtverwaltung Spezialisten mit z. B. beruflichen Aufgaben betraut, was Doppelstrukturen in der Personalbesetzung zur Folge hatte. Diese Mischform aus zentralen und dezentralen Verantwortlichkeiten bzgl. der Gebäudebewirtschaftung stand einer effizienten Aufgabenerfüllung entgegen.
- 7 Eine Stadt befand sich seit mehreren Jahren in einer Umstrukturierung der Gebäudebewirtschaftungsprozesse, mit dem Ziel der Zentralisierung. Diese Umstrukturierung war zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch noch nicht abgeschlossen. Infolgedessen waren durch unklare Strukturen und Zuständigkeiten erhebliche Ineffizienzen festzustellen.

## 2.2 Mangelndes Instandhaltungsmanagement

- 8 Die Städte verfügten mehrheitlich nicht über ein gesamtstädtisches Instandhaltungsmanagement. Auf Nachfrage konnte keine der geprüften Städte den Umfang der regelmäßig notwendigen sowie unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen beziffern. Vielfach lag die Federführung für die Planung und Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen bei den zuständigen zentralen bzw. dezentralen Fachämtern. Instandhaltungsplanungen orientierten sich dabei im Wesentlichen an vorliegenden Fachkonzepten wie bspw. der Schulnetzplanung oder dem Kita-Bedarfsplan. Zusätzlich waren die Verfügbarkeit von Fördermitteln und die allgemeine Finanzausstattung wesentliche Kriterien. Dabei dominierte die „angespannte Haushaltslage“ in 2 Städten die Investitions- und Instandhaltungsplanung. Tatsächlich fehlte es somit an der detaillierten Ermittlung von Instandhaltungsrückständen und der gezielten Planung und Priorisierung von durchzuführenden Maßnahmen. Lebenszyklusbezogene Konzepte für die Gebäudebewirtschaftung, die den Zusammenhang von Investitionen, Instandhaltung und Bewirtschaftungskosten betrachten, wurden im Rahmen der Prüfung nicht vorgefunden.

## 2.3 Fehlende Dienst- und Arbeitsanweisungen

- 9 In allen geprüften Städten mangelte es an vollständigen und aktuellen Dienst- und Arbeitsanweisungen, in 2 Städten fehlten diese gänzlich. Das betraf sowohl gesamtstädtische als auch spezielle, die Gebäudebewirtschaftung betreffende Dienst- und Arbeitsanweisungen. Beispielhaft seien Anweisungen z. B. zu Produkten und Schlüsselprodukten, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung oder auch der inneren Verrechnung genannt.
- 10 Fehlende bzw. nicht aktuelle Standards führen unweigerlich zu Unklarheiten und Abstimmungsproblemen bei der Aufgabenerfüllung und somit zu unwirtschaftlichem und ineffizientem Verwaltungshandeln. Zudem stellt das Vorhandensein und die Aktualität dieser Anweisungen das rechtskonforme und wirtschaftliche Handeln der Beschäftigten nach innen als auch nach außen sicher.

## 2.4 Mängel bei der Zuordnung von Fach- und Budgetverantwortung sowie bei Produkt- und Kennzahlenbildung

- 11 Den Kommunen stehen hinsichtlich der Strukturierung ihrer Haushalte weite Ermessensspielräume und Wahlrechte zu. Das wurde auch im Rahmen dieser Prüfung erkennbar.
- 12 Drei Städte gliederten ihren Haushalt nach der bestehenden örtlichen Organisation. Dabei entsprachen die Teilhaushalte den Fach- bzw. Geschäftsbereichen und Ämtern. Die Feingliederung der Teilhaushalte wurde regelmäßig auf Basis von Produktgruppen, -untergruppen sowie Produkten vorgenommen. Als Produkt- und Budgetverantwortliche waren regelmäßig die leitenden Bediensteten der zuständigen Organisationseinheiten (Fachbereich bzw. Fachgebiet) benannt. Die 3 anderen Städte gliederten ihren Haushalt nach Produktbereichen. Das bedeutet, dass ein Teilhaushalt aus einem oder mehreren Produktbereichen gebildet wurde. Bei Wahl dieser Strukturierung des Haushalts war die Organisationsstruktur nicht ohne Weiteres im Haushalt abbildbar. Beide Möglichkeiten zur Haushaltsstrukturierung waren rechtlich zulässig und durch die 6 Städte jeweils rechtskonform umgesetzt.

- 13 Infolgedessen waren jedoch sowohl Produkt- als auch Budgetstrukturen sehr heterogen ausgeprägt. Es war festzustellen, dass bei Wahl der organisationsbezogenen Haushaltstruktur Fach- als auch Budgetverantwortung überwiegend direkt und überschneidungsfrei zuordenbar waren.
- 14 Bei der Wahl der Haushaltsstruktur nach Produktbereichen waren jedoch Produkt- und Organisationsstruktur nicht vollumfänglich deckungsgleich abbildbar. Daher mussten „hilfsweise“ umfangreiche Budgetregelungen zur Herstellung der Deckungsgleichheit von Produkt-, Organisations- und Budgetverantwortung definiert werden. Es war jedoch offenkundig, dass nicht immer eine überschneidungsfreie Zuordnung der Produkt- und Budgetverantwortung zwischen gebäudeverwaltenden und den für die Fachaufgaben zuständigen Organisationseinheiten gelungen war.
- 15 Eigenständige Dienstanweisungen zur Budgetierung lagen lediglich in 3 Städten vor.
- 16 Auch die Bildung von Produkten und Schlüsselprodukten (solche von besonderer finanzieller oder kommunalpolitischer Bedeutung) nahmen die Städte sehr differenziert wahr. Lediglich 4 Städte bestimmten für die Aufgaben der Gebäudebewirtschaftung mindestens ein Schlüsselprodukt.
- 17 Teilweise führten die Städte seit der Umstellung auf die Doppik Evaluierungen hinsichtlich Auswahl der Schlüsselprodukte durch, die im Ergebnis zu einer Reduzierung der Anzahl dieser führte. Diese dynamischen Anpassungen auf Grund sich ändernder strategischer Zielstellungen sind grundsätzlich zu begrüßen. Das sollte jedoch nicht dazu führen, dass aus falschen Motivationen heraus, Aufgaben mit unzweifelhaft finanzieller und kommunalpolitischer Bedeutung, der Status eines Schlüsselproduktes abgesprochen wird. Im Rahmen dieser Prüfung wurde dieses jedoch festgestellt. Beispielsweise wurde in Folge der Evaluierung in einer Stadt das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement nicht mehr als Schlüsselprodukt definiert. Begründet wurde dieses u. a. mit fehlenden aktuellen Jahresabschlüssen und fehlendem Informationsbedarf der Stadträte.
- 18 Auch war festzustellen, dass Schlüsselprodukte nicht entsprechend ihrer tatsächlichen Bedeutung gewichtet wurden. So definierte eine Stadt das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement zwar nicht als Schlüsselprodukt, dafür jedoch jede einzelne Schule.
- 19 Aufgrund der herausragenden finanziellen Bedeutung der Bewirtschaftungskosten der für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Gebäude und Liegenschaften betrachtet der SRH einen Verzicht auf die Schlüsselproduktbildung in diesem Bereich nicht als zielführend.
- 20 Bei der Formulierung von Produktzielen sowie der Bildung von Kennzahlen für die gebildeten Schlüsselprodukte wurden im Vergleich der Städte ebenfalls qualitativ und quantitativ deutliche Unterschiede festgestellt. Zwar definierten alle Städte sowohl Ziele als auch Kennzahlen, jedoch war deren konkrete Ausgestaltung überwiegend mit Mängeln behaftet.
- 21 Einige Städte formulierten die Ziele sehr abstrakt und allgemein und andere hingegen zu detailliert und feingliedrig. Beide Varianten erschwerten die Bildung geeigneter steuerungsrelevanter Kennzahlen, womit die Messung der Zielerreichung insgesamt nur bedingt möglich war. Der SRH hat den geprüften Städten empfohlen, die Formulierung der Produktziele anhand der SMART-Analyse<sup>1</sup> zu hinterfragen und darauf aufbauend mittels geeigneter Kennzahlen eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen.

---

<sup>1</sup> SMART - Spezifisch, Messbar, Attraktiv, Realistisch, Terminiert, vgl. z. B. [https://de.wikipedia.org/wiki/SMART\\_\(Projektmanagement\)](https://de.wikipedia.org/wiki/SMART_(Projektmanagement)), zuletzt geöffnet am 7. Juni 2022 mit weiteren Verweisen oder KommunalWiki - Heinrich-Böll-Stiftung.

## 2.5 Kosten- und Leistungsrechnung sowie interne Leistungsverrechnung bisher nicht als Steuerungselement genutzt

- 22 Die Kosten- und Leistungsrechnung war verpflichtend für alle Aufgabenbereiche zur Verwaltungssteuerung sowie für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit nach den örtlichen Bedürfnissen einzuführen. Alle geprüften Städte hatten eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt, jedoch in sehr unterschiedlichem Umfang.
- 23 Insgesamt war festzustellen, dass die Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht als gesamtstädtisches Steuerungselement genutzt wurde. So wurde sie nur vereinzelt für die Ermittlung von externen bzw. internen Mieten sowie die Festsetzung von Entgelten und Gebühren zugrunde gelegt. Ferner fand die Kosten- und Leistungsrechnung auch nur unzureichend für das Controlling und Berichtswesen Anwendung. Nur eine Stadt hat die Kosten- und Leistungsrechnung zur Ermittlung der notwendigen Selbstkosten für die Verrechnung von internen Leistungen genutzt.
- 24 Interne Leistungsverrechnungen wurden in allen Städten durchgeführt und verschiedene Leistungen verrechnet. Dabei handelte es sich insbesondere um Steuerungs- und Querschnittsleistungen (z. B. Tätigkeiten der Gemeindeorgane und Oberbürgermeister, IT-Leistungen) sowie Serviceleistungen (verwaltunginterne Leistungen für andere Organisationseinheiten). In allen Städten war jedoch festzustellen, dass Verrechnungen zwar erfolgten, diese jedoch unvollständig waren.
- 25 Diese unvollständige Verrechnung betraf u. a. Aufwand für zentral erbrachte Gebäudedienstleistungen, z. B. für gemeinsam genutzte Verwaltungsgebäude. Diese wurden nicht bzw. nicht vollständig auf die leistungsempfangenden Facheinheiten intern verrechnet. In 4 Städten waren die für die Gebäudebewirtschaftung verantwortlichen Facheinheiten mit deutlich höheren Aufwendungen bzw. Kosten belastet, obwohl sie diese nicht originär verursachten. Die gebäudebewirtschaftende Facheinheit wurde damit als Dienstleister nicht adäquat entlastet. Die angefallenen Bewirtschaftungskosten wurden somit nicht verursachungsgerecht bei den tatsächlichen „Gebäudenutzern“ abgerechnet, wodurch deren Produktkosten unvollständig abgebildet wurden. Ursächlich hierfür war, dass Leistungsumfang, Kosten und Qualitäten zwischen zentral bewirtschaftendem „Dienstleister“ und verwaltungsinternem „Gebäudenutzer“ nicht durch interne Mietverträge bzw. Nutzungsvereinbarungen abgestimmt wurden.

## 3 Folgerungen

- 26 **3.1** Der SRH empfiehlt die Zentralisierung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements weiter zu forcieren und konsequent umzusetzen. Soweit hierbei das Mieter-Vermieter-Modell zur Anwendung kommt, sollten interne Mietverträge bzw. Bewirtschaftungsvereinbarungen abgeschlossen werden.
- 27 **3.2** Ein gesamtstädtisches Instandhaltungsmanagement für die Gebäudebewirtschaftung ist auf- bzw. auszubauen. Dabei sollte ausgehend vom Wert der Gebäudesubstanz ein jährliches Grundbudget und die Höhe des aktuell bestehenden Instandhaltungssatus so konkret wie möglich ermittelt und jährlich fortgeschrieben werden.
- 28 **3.3** Das städtische System der Arbeits- und Dienstanweisungen ist regelmäßig auf Aktualität, Rechtskonformität und Vollständigkeit zu überprüfen.
- 29 **3.4** Die Schlüsselprodukte sind als Steuerungselement zu verwenden und aus den strategischen Zielstellungen der Stadt abzuleiten. Sie sind hinsichtlich ihrer Leistungserbringung konkret zu beschreiben. Hierzu sind geeignete Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung zu definieren. Darüber hinaus empfiehlt der SRH auch für das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement Schlüsselprodukte zu bilden, welche als Informationsgrundlage für den Stadtrat dienen.
- 30 Das Auseinanderfallen von Produkt- und Budgetverantwortungen ist zu vermeiden.

31 3.5 Die Kosten- und Leistungsrechnung muss als gesamtstädtisches Steuerungselement ausgebaut werden, um diese noch stärker für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung für alle Aufgabenbereiche zu nutzen.

32 Die interne Leistungsverrechnung ist zielgerichtet auszubauen, damit eine vollständige Darstellung aller internen Leistungsbeziehungen ermöglicht wird.

#### 4 Stellungnahmen

33 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Den 6 geprüften Städten und den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Beitrag zur Kenntnis gegeben. Die Städte hatten bereits in den Stellungnahmen innerhalb des Prüfungsverfahrens auf die eingeleiteten bzw. fortgeführten Maßnahmen hingewiesen.

34 Bezüglich der Eigenbetriebslösung sagte die Stadt zu, dass nunmehr ab dem Wirtschaftsplan 2023 des Eigenbetriebes die Zuschussverteilung sowohl nach Betriebszweigen als auch nach Produkten dargestellt werde. Weiterhin führte sie aus, dass das aus ihrer Sicht betriebsnotwendige Vermögen (u. a. Büro- und technische Ausstattung) an den Eigenbetrieb übertragen worden sei. Eine Übertragung des städtischen Gebäudevermögens an den Eigenbetrieb sei jedoch nicht erforderlich. Hintergrund sei, dass entgegen des ursprünglichen Konzepts aufgrund der im Vollzug gesammelten Erfahrungen auf ein Management- bzw. Verwaltermodell zur Gebäudebewirtschaftung umgestellt würde.

35 Das SMI nimmt die Prüfungsergebnisse des SRH zur Kenntnis. Aus den Stellungnahmen der geprüften Städte ginge hervor, dass sich diese mit allen Empfehlungen und Forderungen des SRH auseinandersetzen und intern prüfen. Jedoch erforderten die aufgrund der in den vergangenen Jahren immer wieder ungeplant aufgetretenen Sondersituationen (Asyl, Corona, Ukraine-Krieg) ein hohes Maß an organisatorischen, personellen und auch finanziellen Prioritätensetzungen, wodurch die vollständige Umsetzung und Optimierung der Verwaltungsorganisation z. T. in den Hintergrund getreten sei. Zudem seien die Stadtverwaltungen auch 9 Jahre nach Doppikeinführung teils noch mit hoher Intensität mit der Aufarbeitung rückständiger Jahresabschlüsse sowie mit den seit Jahren immer intensiver ausgebauten Schul- und Kita-Bauprogrammen befasst. Daher könnten nicht alle wünschenswerten Veränderungen und Optimierungen zeitgleich in Angriff genommen werden.

36 Das Ergebnis der Prüfung zeige, dass die mit der kommunalen Doppik geschaffenen Instrumente zur besseren Steuerung noch nicht vollständig implementiert, regelmäßig hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Steuerungswirkung überprüft, optimiert und genutzt würden. Vor diesem Hintergrund ermögliche diese externe Prüfung der internen Organisationsabläufe einen unabhängigen und vergleichenden Blick von außen auf bestehende Defizite und zielgerichtete Verbesserungspotenziale.

37 Aus rechtsaufsichtlicher Perspektive handle es sich bei den Prüfungsfeststellungen in erster Linie um Angelegenheiten der inneren Verwaltungsorganisation. Eine Überprüfung von Zweckmäßigkeitserwägungen sowie die Einflussnahme auf innerorganisatorische Strukturen zum Zweck der Durchführung der öffentlichen Aufgabenerfüllung sei dagegen von den rechtsaufsichtlichen Kompetenzen nicht umfasst. Die obere RAB werde diese jedoch im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit berücksichtigen.

#### 5 Schlussbemerkung

38 Die geprüften Städte sollten ihre Anstrengungen hinsichtlich der organisatorischen Ausgestaltung und Optimierung ihrer Gebäudebewirtschaftung weiter forcieren. Die durch den SRH gegebenen Folgerungen und Empfehlungen sollen dabei Hilfestellung leisten, um die aufgezeigten Defizite auszuräumen. Diese sollten bei der praktischen Umsetzung Berücksichtigung finden. Insgesamt sieht der SRH den überwiegenden Teil der geprüften Städte auf einem guten Weg, auch wenn für die Gebäudebewirtschaftung unterschiedliche Konzepte zugrunde gelegt wurden.

39 Eigenbetriebslösungen für die Gebäudebewirtschaftung sieht der SRH wegen der zusätzlichen Schnittstellen und mangelnden Integrationsfähigkeit in den Gesamthaushalt nicht als sinnvoll an.