

Sächsischer Rechnungshof
Nr.: 339901/90

Beratende Äußerung

zur

sächsischen Vermögens- und Hochbauverwaltung

Dezember 2001

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>	
0	Zusammenfassung	6
1	Ausgangslage	13
2	Gegenstand	15
2.1	Entwicklung der Vermögens- und Hochbauverwaltung	15
2.2	Aufbau der Vermögens- und Hochbauverwaltung	16
2.3	Aufgaben der Vermögens- und Hochbauverwaltung	18
2.4	Personaleinsatz in der Vermögens- und Hochbauverwaltung	19
2.5	Haushalt der Vermögens- und Hochbauverwaltung	20
2.5.1	Veranschlagung der Haushaltsmittel	20
2.5.2	Einführung des Einzelplans 14	20
2.6	AIV-Ausstattung in der Vermögens- und Hochbauverwaltung	21
2.7	Gutachten	22
2.7.1	Gutachten Arthur Andersen	22
2.7.2	Gutachten der Firma WIBERA	22
2.7.3	Projekt „SimmBa“	23
2.8	Vorgehensweise des Sächsischen Rechnungshofs	23
3	Maßnahmen zur Gesamtoptimierung der Vermögens- und Hochbauverwaltung	24
3.1	Allgemeine Bemerkungen	24
3.2	Gesellschaft mit beschränkter Haftung	24
3.3	Anstalt des öffentlichen Rechts	26
3.4	Staatsbetrieb nach § 26 SäHO	27
4	Vorschläge zur Optimierung und ggf. Neugestaltung der Vermögens- und Hochbauverwaltung	32
4.1	Notwendige organisatorische Veränderungen	32
4.1.1	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen	32
4.1.2	Oberfinanzdirektion	33
4.1.3	Vermögens- und Hochbauämter/Betriebsstätten	34
4.1.4	Staatshochbauämter/Betriebsstätten	37

	<u>Seite</u>	
4.1.5	Zuwendungsbau und Krankenhausbau	39
4.1.6	Andere Immobilienverwalter im Freistaat Sachsen	40
4.2	Grundsätzlicher Handlungsbedarf in der Vermögens- und Hochbauverwaltung	41
4.2.1	Gesamtkonzept	41
4.2.2	Konzentration auf Kernaufgaben	42
4.2.3	Aufgabenverteilung/Kompetenzverteilung	45
4.2.4	Voraussetzungen für eine moderne Vermögens- und Hochbauverwaltung	47
4.2.5	Personalausstattung	50
4.2.6	Qualifizierungsoffensive	50
4.2.7	Steuerung und Kontrolle	52
4.2.8	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	54
4.2.9	Haushalt	56
4.2.9.1	Refinanzierung mit Bundesmitteln	56
4.2.9.2	Einzelplan 14	56
4.2.9.3	Instrumentarien der Haushaltspolitik	57
4.2.9.4	Grundsatzfragen	58
4.2.9.5	Organisationsänderung	58
4.2.9.6	Energiesparmaßnahmen	59
4.2.10	Ansätze zu einer Beseitigung der AIV-Schwachstellen	59
4.2.10.1	Konsolidiertes Gesamtkonzept	59
4.2.10.2	AIV-Konzept für den Baubereich	60
4.2.10.3	Planung und Koordinierung der AIV in der Vermögens- und Hochbauverwaltung	60
4.2.10.4	Datenverwaltungskonzept	61
4.2.10.5	Zuweisung von AIV-Aufgaben	61
4.2.10.6	Einsatz der AIV für Kernaufgaben im Liegenschaftsbereich/Gebäudemanagement	62
4.2.10.7	Einsatz der AIV für Kernaufgaben im Baubereich	63
4.2.10.8	Ausstattung der Ämter mit CAD-Systemen	64
4.2.10.9	Reinstallation der AIV-Systeme im Havariefall	64
4.2.11	Einbeziehung Nutzer	65

Abkürzungsverzeichnis

Abt.	Abteilung
AIV	Automatisierte Informationsverarbeitung
AMEV	Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen
A-SG	Sachgebiet Allgemeine Verwaltung
BEWIKO	Bewirtschaftungskosten 2000
BHM-SG	Sachgebiet Beauftragungs- und Haushaltsmanagement
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
CAD	Computer Aided Design
CAFM	Computer Aided Facility Management
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ELBIS	Elektronisches Liegenschafts- und Bauinformationssystem
Epl.	Einzelplan
FbT	Freiberuflich Tätige
GBM	Große Baumaßnahme
GEFMA	German Facility Management Association
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GM-SG	Gebäudemanagement-Sachgebiet
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HHV	Haushaltsvollzug
Hj.	Haushaltsjahr
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
H-SG	Hochbau-Sachgebiet
HU-Bau	Haushaltsunterlage-Bau
IfG	Investitionsfördergesetz
I-SG	Sachgebiet Bauingenieurwesen
ISYBau	Integriertes Datenverarbeitungssystem Bauwesen
IT	Informationstechnik
Kap.	Kapitel
KBM	Kleine Baumaßnahme
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LSEG	Landessiedlungs- und Entwicklungsgesellschaft Sachsen mbH
MA	Mitarbeiter

OFD	Oberfinanzdirektion
OFD/BB	Oberfinanzdirektion/Bundesbau
OFD/LVB	Oberfinanzdirektion/Landesvermögens- und Bauabteilung
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen
RBBauWU	Arbeitshinweise zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der RBBau
Ref.	Referat
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der Staatshochbauverwaltung
SächsKHG	Sächsisches Krankenhausgesetz
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SHBA/SHBÄ	Staatshochbauamt/-ämter
SHBV	Staatshochbauverwaltung
SHG	Sächsisches Hochschulgesetz
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLA/SLÄ	Staatliche(s) Liegenschaftsamt/-ämter
SLV	Staatliche Liegenschaftsverwaltung
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Familie
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SRH	Sächsischer Rechnungshof
StHpl.	Staatshaushaltsplan
SV-SG	Sachgebiet Sicherung des Staatsvermögens
Tit.	Titel
TM-SG	Technisches Gebäudemanagement-Sachgebiet
T-SG	Technisches Sachgebiet
VHB	Vergabehandbuch
VHBA/VHBÄ	Vermögens- und Hochbauamt/-ämter
VHBV	Vermögens- und Hochbauverwaltung
VK	Vollkraft/-kräfte
VZO	Vermögenszuordnung
ZBau	Zuwendungsbau
Z-SG	Zuwendungsbau-Sachgebiet

0 Zusammenfassung

Mit dieser Beratenden Äußerung legt der SRH Vorschläge zur Optimierung und Neugestaltung der jetzigen Vermögens- und Hochbauverwaltung (VHBV) als einer besonderen Dienstleistungseinheit vor. Diese beruhen auf umfangreichen Erhebungen und Analysen des SRH und berücksichtigen auch Lösungsansätze und Erfahrungen anderer Bundesländer.

Die überwiegend fiskalischen und unternehmenstypischen Aufgaben der VHBV und die dafür benötigte Markt- und Kundenorientierung erfordern eine flexible, hierarchisch flach strukturierte Einheit. Die Betriebsform bietet hierfür gegenüber der Verwaltungsform wesentliche Vorteile.

Ziel aller Organisationsüberlegungen muss die Bündelung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung bei gleichzeitiger Entflechtung von Verwaltungsabläufen sein.

Das zurzeit gültige Regelwerk dient größtenteils der Einzelfallsteuerung und einer rein inputorientierten Kontrolle. Künftig sind wegen der nötigen Markt- und Kundennähe erweiterte Spielräume und neu festgelegte Verantwortlichkeiten erforderlich. Dabei müssen eine auf Effizienz gerichtete Steuerung und eine am Output orientierte Kontrolle mit aussagefähigem Berichtswesen eingerichtet werden.

Eine betriebliche Einheit lässt sich in unterschiedlichen Organisationsmodellen umsetzen. Von den drei Organisationsalternativen, die in erster Linie in Betracht kommen und auch bereits in anderen Ländern z. T. erprobt werden, erscheint zumindest als erste Stufe die Form des Staatsbetriebes am geeignetsten.

Der Staatsbetrieb nach § 26 Abs. 1 SäHO bietet insbesondere durch die größeren Handlungsspielräume und Entscheidungsfreiheiten (eigene Betriebsorganisation, haushaltsrechtliche Erleichterungen) gute Möglichkeiten, die Tätigkeit in Betriebsform zu erproben, ohne dass der Freistaat dabei ein größeres finanzielles Risiko eingeht und derzeit noch benötigte Einflussmöglichkeiten zu stark eingeschränkt werden. Das ist vor allem von Bedeutung, da auch die geeigneten Steuerungsinstrumente erst noch einzurichten sind.

Bereits 1996/1998 wurde eine Zweistufigkeit dieser Verwaltung im Landesbereich beschlossen, allerdings bisher noch nicht vollständig umgesetzt. Die noch in der OFD verbliebenen Zuständigkeiten (z. B. in den Bereichen Zuwendungs- und Krankenhausbau) können allenfalls bis zur Errichtung eines Staatsbetriebes akzeptiert werden.

Die Verlagerung eines Großteils der Verantwortung auf die Betriebsebene wird sich auf Aufgabenumfang und Personalstärke im SMF auswirken. Dort sollten nur noch Steuerungs- und Controllingaufgaben im Rahmen der Eigentümerfunktion wahrgenommen werden. Hierfür genügt ein Mitarbeiterstab in Referatsstärke.

Da die Mehrzahl der Aufgaben regelmäßig einen regionalen Bezug erfordern und um eine optimale Kunden-/Nutzerbetreuung zu gewährleisten, sollte das bestehende Regionalprinzip beibehalten und die bisherigen Ämter als Betriebsstätten eingerichtet werden.

Nur so lassen sich auch unnötige Schnittstellen und übermäßiger Koordinierungsaufwand vermeiden. In der Zentrale sollten nur Querschnittsfunktionen und strategische Aufgaben angesiedelt sein, wie z. B. Rechnungswesen, Organisation und Recht. Die Leitstelle für Energie, die IT-Leitstelle und der Bundesbau können als Stabsstellen in der Zentrale eingerichtet werden.

Für die Betriebsstätten wird eine Änderung des jetzigen Organisationsaufbaus in den Ämtern vorgeschlagen, um die angestrebte Verzahnung von Bau- und Liegenschaftsarbeit in der Praxis durchzusetzen. Über den gleichgeordneten Arbeitsbereichen des Gebäude- und Bau-managements sollte unter der Bezeichnung Vermögensmanagement (Portfolio-Management) ein Sachbereich eingerichtet werden, dessen Mitarbeiter die strategischen Entscheidungen für den regionalen Bereich ihrer Betriebsstätte treffen. Dazu ist es erforderlich, im Vermögensmanagement Mitarbeiter aus allen Fachgebieten zusammenzuführen.

Dem **Vermögensmanagement** sollten u. a. folgende Aufgaben zugeordnet werden:

- Bestandspflege, Strukturierung und Optimierung des Portfolios
- Flächenoptimierungen
- Marktanalysen
- Kostenschätzungen/Wirtschaftlichkeitsanalysen
- Entscheidungen über Unterbringungsmaßnahmen
- Finanzierungskonzepte
- Nutzungskonzepte

Das **Gebäudemanagement** umfasst wie bisher Objektmanagement und Technisches Gebäudemanagement, u. a. mit folgenden Aufgaben:

Objektmanagement

- Ansprechpartner für die Nutzer
- Pflege und Überwachung der Vertragsdaten
- Mietanpassungen
- Vertragsverhandlungen
- Nebenkostenabrechnungen
- Anbieten infrastruktureller Dienstleistungen

Technisches Gebäudemanagement

- Betreiben der technischen und baulichen Anlagen
- Technische und bauliche Instandhaltung
- Erfassung und Pflege von Bestandsdaten und Daten der Betriebsführung
- Energiemanagement
- Informationsmanagement

Im **Baumanagement** werden projektorientierte Maßnahmen durchgeführt. Im Einzelnen insbesondere:

- Modernisierungs-, Sanierungsmaßnahmen
- Neubaumaßnahmen, Erweiterungsbauten
- Prüfung der Investitionsmaßnahmen (früher HU-Bau-Prüfungen)
- Bundesbaumaßnahmen
- Zuwendungsbaumaßnahmen
- Baumaßnahmen für Dritte

Der Aufgabenzuordnung entsprechend soll sich in den Betriebstätten eine Zusammenarbeit entwickeln, wie sie sich bei einem Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis ergibt. Entscheidungen zu Unterbringungsmaßnahmen, insbesondere in welcher Form Bedarf gedeckt wird (z. B. Miete, Bau, Leasing), werden unter Berücksichtigung von bau- und liegenschaftlichen Aspekten im übergeordneten Vermögensmanagement getroffen. Dann wird das Gebäudemanagement oder das Baumanagement mit der Umsetzung beauftragt.

Bei der ansonsten sinnvollen zentralen Organisation der VHBV, wie im Freistaat, besteht die Gefahr, dass sich weder beim Nutzer noch beim Verwalter das nötige Kostenbewusstsein entwickeln kann.

Die Beziehungen zwischen VHBV und Nutzer sollten deshalb über das „Vermieter-Mieter-Modell“ gestaltet werden.

Die Vermögensverwaltung bzw. der Staatsbetrieb übernimmt bei diesem Modell die Eigentümerrolle, die Rolle des „Vermieters“. Das raumnutzende Fachressort „mietet“ (auch intern) die benötigten Räume/Gebäude einschließlich der dazugehörigen Grundstücke und vereinbart mit dem „Vermieter“ die benötigten infrastrukturellen Dienstleistungen. Die in Anspruch genommenen Leistungen (Miete, Bewirtschaftungskosten, ggf. gebäudewirtschaftliche Dienstleistungen) finanziert es aus Mitteln seines Budgets. Dazu sind die Kosten, die aus der Raumbeanspruchung entstehen, in das Budget des Nutzers einzustellen. Über das Budget, mit dem der Nutzer zu arbeiten und auszukommen hat, werden Anreize zur wirtschaftlichen Raumnutzung und Kostensenkung geschaffen. Einsparungen, die der Nutzer durch verstärktes Kostenbewusstsein erreicht, sollten zumindest teilweise ihm selbst zur Verfügung stehen, um materielle Anreize zu schaffen.

Sowohl der Betreuer-Stab in der Betriebsstätte als „Vermieter“, wie auch der Nutzer als „Mieter“, können in Kenntnis aller wesentlichen Kostenfaktoren und aufgrund der Erkenntnisse aus deren Auswertung, aktiv ihre Rolle wahrnehmen und gemeinsam die kostengünstigsten Lösungen für eine optimale Zweckerreichung entwickeln. Dies gilt bei entsprechendem Management gleichermaßen für Bau, Anmietung usw. wie für Verwaltung und Betrieb der Liegenschaften und Gebäude.

Dazu müssen sämtliche relevanten Daten erfasst und stets aktuell gehalten werden. Mit Hilfe entsprechender Auswertungsprogramme können geschulte Mitarbeiter eine ständige Optimierung sowohl in der Erfüllung der Nutzererfordernisse als auch der Kosten betreiben. Die aus diesen Betriebs-Daten gewonnenen Erkenntnisse werden gleichermaßen für Neubau-Planungen und bei Anmietungen nutzbar gemacht.

Die Erprobungsphase für den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und Handlungsweisen sollte gleichzeitig dafür genutzt werden, um alle Voraussetzungen für eine effektive Aufgabenerledigung auch unter heutigen Anforderungen zu schaffen.

Die weitere Entwicklung der VHBV wird wesentlich von der Berücksichtigung folgender Punkte abhängen:

- Beschränkung auf Kernaufgaben, Vermeidung von Doppelarbeiten.

Die VHBÄ üben viele Tätigkeiten aus, die nicht zum Kerngeschäft gehören. Diese Aufgaben binden einen großen Teil der Personalkapazität. Mit der Aufgabenverlagerung auf andere Verwaltungsbereiche bzw. auf Dritte wird ein direkter Fachbezug hergestellt und damit Koordinierungsaufwand verringert, bei der Prüfung festgestellte Doppelarbeiten und Doppelvergütungen können ausgeschlossen werden.

- Veräußerung entbehrlichen Vermögens.

Immobilien ohne Staatsbedarf sollten veräußert werden. Vorstellbar wäre, die bei der Verwertung landeseigener Wohnungen erworbene Marktkenntnis und Kompetenz der LSEG zu nutzen. Für die VHBÄ würde die Übertragung eine Entlastung von häufig zeitaufwändigen Tätigkeiten und Kapazitätsschaffung für die Kernaufgaben bedeuten.

- Bereinigung des Personalbestandes nach eingehender Aufgabenkritik.

Die Umorientierung von einem Verwaltungsapparat zu einem Vermögens- und Bau- management verändert auch die Anforderungen an das Personal. Es muss mit gezielten Fortbildungen für die neuen Aufgaben ausreichend gewappnet werden.

- Grunddatenbereitstellung.

Ein verlässlicher Bestandsdatennachweis (gründliche Erfassung und ständige Aktualisierung) über das vorhandene Vermögen ist unverzichtbare Grundlage für Flächenoptimierungen und professionelle Bewirtschaftung.

- Umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Entscheidungsgrundlage.

Behördenunterbringungsmaßnahmen sind bisher nur in Ausnahmefällen umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, wie sie die SäHO fordert, vorausgegangen.

Die SäHO (§ 7 Abs. 1 und 2 und § 24 Abs. 1) schreibt für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Bei einer Unterbringungsmaßnahme kann regelmäßig mit erheblicher finanzieller Auswirkung auf den Haushalt gerechnet werden. Ausgehend vom Flächenbedarf des Nutzers sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung aller in Frage kommender Alternativen (Miete/Leasing/Kauf/Eigenbau) anzustellen. Dabei muss die Kostenbetrachtung über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie angestellt werden. Nur mit Hilfe einer integrierten Bewertung

von Investitions-, Leasing- oder Mietentscheidung und strategischen Bewirtschaftungsentscheidungen kann die langfristig wirtschaftlichste Alternative ermittelt werden. Auch qualitative Kriterien wie Nutzungsflexibilität, Komfort und Funktionalität der Immobilien sind zu berücksichtigen.

- Verändertes und verkürztes Genehmigungsverfahren für Baumaßnahmen.

Die Überarbeitung des § 24 SäHO macht eine Straffung des Genehmigungsverfahrens möglich. Der Bauantrag (Abschnitt E Nr. 3 RLBau) enthält bereits alle Unterlagen, die ein Bauvorhaben umfangreich und eindeutig beschreiben und einen verbindlichen Kostenrahmen festlegen (z. B. genehmigter aktueller Stellenplan, Raumbedarfsplan, Kostenschätzung, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen). Er entfaltet, wenn er vom zuständigen Staatsministerium und dem SMF genehmigt wurde, die gleiche Bindungswirkung wie die HU-Bau.

Der bisherige Bauantrag, der vom Nutzer unter Mitwirkung der VHBV aufgestellt wird, könnte künftig als so genannter Investitionsantrag die Grundlage für die Einstellung einer Baumaßnahme in den Haushaltsplan sein.

- Schaffung von Transparenz durch Einführung der KLR.

Die derzeitige Kostenintransparenz lässt einen Vergleich der Leistungserstellung der Ämter mit Marktangeboten nicht zu. Somit fehlt eine Entscheidungsgrundlage, ob einzelne Aufgaben überhaupt weiter wahrgenommen oder an Dienstleistungsunternehmen abgegeben werden sollten.

- Technische Ausstattung für AIV-gestützte Aufgabenerledigung.

Modernes und effizient agierendes Immobilien- und Baumanagement setzt auf allen Ebenen integrierte AIV-Lösungen voraus.

- Einrichtung wirksamer Steuerungsinstrumente im SMF, Ergebnisorientierung.

Bei dem in der VHBV praktizierten Berichtswesen handelt es sich regelmäßig um rein statistische Angaben der Ämter. Es ist für eine systematische und ergebnisorientierte Steuerung und Kontrolle nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht geeignet. Es muss stattdessen ein empfängerorientiertes periodisches Berichtswesen eingeführt werden. Die Aussagekraft der Berichterstattung könnte insbesondere durch Anwendung eines vorgegebenen Kennzahlensystems verbessert werden.

Die haushaltspolitische Steuerung erfolgt bislang vorrangig über die Vorgabe von Obergrenzen (Plafonds) für die einzelnen Haushaltsansätze. Es handelt sich um eine rein monetäre Steuerung, die Fachbelange unberücksichtigt lässt. Besonders negative Auswirkungen hat die Vorgabe von „Plafonds“ durch das SMF bei der Veranschlagung von Baumaßnahmen im Bauunterhalt. Eine optimale Planung und damit der wirtschaftliche und sparsame Einsatz von Haushaltsmitteln ist nicht gewährleistet. Eine Deckelung der Ausgaben ist zwar weiterhin erforderlich, jedoch sollte sich diese am ermittelten Bedarf orientieren und die wirtschaftlichen Zusammenhänge der Ausgabearten untereinander berücksichtigen.

- Effizienzgewinn durch Konzentration der Aufgabenbereiche und Spezialisierung.

Alle im Freistaat durchzuführenden Baumaßnahmen im gesamten Hochschulbereich sollten den aus den SHBÄ Leipzig und Dresden entstehenden Betriebsstätten übertragen werden.

Die SHBÄ könnten dabei - im Hinblick auf die Bildung eines künftigen Staatsbetriebes - zu Kompetenzzentren für Hochschul- und Universitätsbauten umgeformt werden. Hierfür müssen die Aufgabenbereiche der SHBÄ bereinigt werden. Die von den SHBÄ wahrgenommenen Landesbaumaßnahmen müssten auf die VHBÄ übertragen werden. Damit wäre der zurzeit tolerierte Systembruch bei der Aufgabenzuordnung beseitigt.

- Abbau von Vorlagepflichten.

Die entsprechenden Richtlinien (z. B. Zuständigkeiten gemäß VHB) sind auf ihre Praktikabilität hin zu prüfen und zu überarbeiten. Das Mitspracherecht des SMF ist auf die Grundentscheidungen zu beschränken, sollte also z. B. nicht bei der Ausführungsplanung vorgesehen werden.

Nach einer Erprobungszeit (denkbar sind 5 bis 6 Jahre) sollte untersucht werden, inwieweit der Staatsbetrieb Marktfähigkeit erreicht hat. Vom Ergebnis dieser Prüfung wird abhängen, ob der Staatsbetrieb bestehen bleibt oder in eine andere Form überführt wird.

1 Ausgangslage

Die sächsische Vermögens- und Hochbauverwaltung stand nach ihrer Gründung im Jahr 1991 vor einer gewaltigen Aufgabe.

Nach baden-württembergischem (Liegenschaften) bzw. bayerischem (Bau) Vorbild eingerichtet, musste nicht nur für sämtliche sächsischen Behörden eine passende Unterkunft beschafft, sondern auch aufgrund der neuen Eigentumsverhältnisse die für den Freistaat wichtige Vermögenssicherung bewältigt werden.

Die Anfangsjahre waren deshalb geprägt von der Rekrutierung eines ausreichenden Personalstamms, umfangreichen Schulungsmaßnahmen und der Anpassung der übernommenen Verwaltungsstrukturen und -verfahren an die sächsischen Verhältnisse.

Die sächsischen Behörden sind inzwischen weitgehend dauerhaft untergebracht. Die Vermögenssicherung ist nahezu abgeschlossen. Historisch bedeutende Bauten wurden bzw. werden saniert. Vermögensrechtlich dem Freistaat zugeordnete Liegenschaften werden nach und nach veräußert, soweit kein Staatsbedarf daran besteht.

Mit der vorliegenden Beratenden Äußerung gibt der SRH Hinweise, wie diese Aufgaben auch unter geänderten Umfeldbedingungen effizient erfüllt werden können.

Nicht zuletzt aufgrund der angespannten Finanzlage der öffentlichen Haushalte stehen derzeit die Immobilienverwaltungen als ein wesentlicher Vermögens- und Kostenblock im Blickfeld der Optimierungsüberlegungen von Kommunen und Ländern. Angestrebt wird der Übergang von der reinen Verwaltung der Liegenschaften zu einem aktiven Immobilienmanagement, das langfristig die Anforderungen der Verwaltung an Immobilienbereitstellung und -bewirtschaftung erfüllen kann. Dabei steht die ganzheitliche Betrachtung der Immobilie über ihren gesamten Lebenszyklus von der Standortwahl, der Immobilienbereitstellung, der Immobilienbewirtschaftung bis zur Verwertung für nicht benötigte Immobilien im Mittelpunkt.

Bei der Immobilienbereitstellung stehen die Alternativen Miete, Leasing, Kauf oder Eigenbau zur Auswahl. Die Entscheidung muss sowohl qualitative wie auch quantitative Kriterien berücksichtigen. Aus der Bereitstellung ergeben sich die Anforderungen für eine effiziente Bewirtschaftung der Immobilien. Dazu ist es notwendig, den im Facility Management verankerten ganzheitlichen Ansatz bei der Bewirtschaftung umzusetzen. Er umfasst kaufmännische, infrastrukturelle und technische Dienstleistungen rund um die Immobilie.

Die geschilderte Betrachtungsweise lässt sich mit einer herkömmlichen Verwaltung, in der Liegenschaftsverwaltung und Bauverwaltung in der Regel als zwei voneinander getrennte Verwaltungsbereiche angesehen wurden, nicht umsetzen. Im Freistaat Sachsen wurde mit der Fusion der Bau- und Liegenschaftsverwaltung 1999 bereits die erste Voraussetzung für die Einführung eines Facility Managements im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung der Immobilie geschaffen. Die häufig problematische Zersplitterung von Zuständigkeiten durch dezentrale Organisationsstrukturen war im Freistaat Sachsen durch die zentrale Bau- und Liegenschaftsverwaltung grundsätzlich von Beginn an ausgeschlossen. Somit bietet der Freistaat Sachsen gute Voraussetzungen, zukünftig den Wandel von der Verwaltung zum Management erfolgreich durchzuführen.

2 Gegenstand

2.1 Entwicklung der Vermögens- und Hochbauverwaltung

Im Freistaat Sachsen wird die Verwaltung und Bewirtschaftung des staatlichen Grund- und Gebäudebestandes, die Durchführung von staatlichen Baumaßnahmen und die Unterbringung der staatlichen Behörden (in Anlehnung an die baden-württembergische und bayerische Organisationsform) zentral von der staatlichen VHBV wahrgenommen. Nach der Regelung zur Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Staatsministerien fällt die Zuständigkeit für diese Aufgaben in den Geschäftsbereich des SMF. Die zur Wahrnehmung der Aufgaben eingerichteten SHBÄ und SLÄ nahmen ihre Tätigkeit im Jahr 1991 auf.

Der Aufbau der Verwaltung erfolgte zunächst in einer dreistufigen Organisationsstruktur: SMF - OFD - SHBÄ/SLÄ. Seit 01.06.1996 (SHBV) bzw. 01.01.1998 (SLV) gibt es eine zweistufige Organisationsform, wobei die Aufgabenbereiche der OFD in das SMF bzw. auf die Ämter verlagert und nur einzelne Teilbereiche bei der OFD belassen wurden. Seitdem unterliegen die Ämter direkt der Dienst- und Fachaufsicht des SMF.

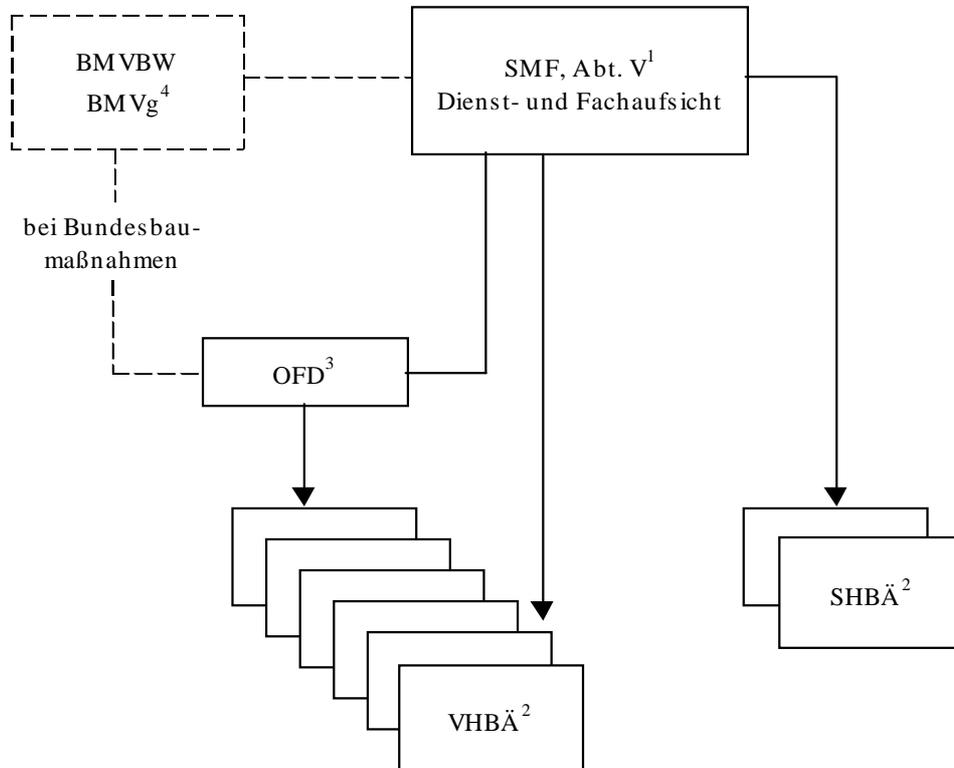
1998 beschloss die Staatsregierung, die SHBV und die SLV zusammenzulegen, um damit eine „Koordinierung und Abstimmung der Abläufe in der Staatlichen Liegenschafts- und Hochbauverwaltung herbeizuführen bzw. wesentlich zu beschleunigen, Mehrfachzuständigkeiten und Doppelarbeiten abzubauen und Arbeitsaufwand einzusparen“.¹ Die beabsichtigte Fusionierung sollte über ein Pilotprojekt erprobt werden. Dafür wurde das SHBA Chemnitz mit den entsprechenden regionalen Bereichen des SLA Chemnitz zum VHBA Chemnitz zusammengeführt. Gleichzeitig fusionierte das SHBA Zwickau mit den entsprechenden regionalen Bereichen des SLA Chemnitz zum VHBA Zwickau. Die räumliche Zusammenlegung der beiden Pilotämter erfolgte zum 28.10.1998. Ab 15.03.1999 erhielten die VHBÄ Chemnitz und Zwickau eine neue Amtsstruktur.

Zum 01.07.1999 erfolgte die Zusammenlegung der übrigen SHBÄ und SLÄ. Es entstanden vier weitere VHBÄ (Bautzen, Dresden, Leipzig, Radeberg). Von der Fusion nicht betroffen war je ein SHBA in Leipzig und Dresden, da diese überwiegend für die Bauvorhaben der Hochschulen und Universitäten zuständig sind und keine Liegenschaftskomponente haben. Konsequenterweise erfolgte im Juli 1999 die Zusammenfassung der Referate der VHBV im SMF zu einer Abteilung (Abt. V).

¹ Entscheidungsvorschlag der Arbeitsgruppe zur Zusammenführung der SHBÄ mit den SLÄ im Freistaat Sachsen vom 06.01.1998, SMF, Ref. 15, o. Aktenzeichen, Pkt. B1.

2.2 Aufbau der Vermögens- und Hochbauverwaltung

Nach Einführung der Zweistufigkeit und nach der Fusion ergab sich folgender Aufbau der VHBV:



- ¹ Oberste Instanz in der VHBV ist das SMF. Dort nimmt die Abt. V Leitungs- und Koordinierungsaufgaben wahr und fungiert als genehmigende und aufsichtsführende Stelle.
- ² Auf der Ortsebene besorgen sechs VHBÄ und zwei SHBÄ die Bau- und Liegenschaftsaufgaben des Freistaates und die Bauaufgaben des Bundes.
- ³ Im Vergabe- und Verdingungswesen übt die OFD weiterhin Fachaufsicht aus. Zuwendungsbau, Energiemanagement sowie der Krankenhausbau sind ebenfalls noch bei der OFD angesiedelt. Auch für die Bauaufgaben des Bundes besteht nach wie vor ein dreistufiger Verwaltungsaufbau mit der OFD als technischer Mittelinstanz.
- ⁴ Genehmigende und aufsichtsführende Stellen im Bereich des Bundesbaus sind die obersten technischen Instanzen des Bundes (BMVBW, BMVg).

Die mit der Ämterfusion bezweckte wirtschaftlichere und modernisierte Arbeitsweise führte zu einer wesentlichen Umgestaltung der inneren Ämterstruktur:



Die Anzahl der H- und GM-SG ist je nach Aufgabenumfang in den Ämtern unterschiedlich. Das Z-SG besteht nur im VHBA Radeberg, das SV-SG/VZO nur in den VHBA Dresden, Chemnitz und Leipzig.

Neu eingerichtet wurden das BHM-SG sowie die Stabsstellen Haushaltsbeauftragter/Controller und Justiziar. Diese sind neben der Allgemeinen Verwaltung für sämtliche Sachgebiete zuständig.

Aus den ehemaligen Bau- und Liegenschaftsbereichen wurden die Fachbereiche Bau- und Gebäudemanagement. Die im Bereich Baumanagement angesiedelten H-SG bearbeiten investive Maßnahmen wie Neubau und Sanierung im Rahmen von GBM und ggf. anspruchsvollen KBM. Den im Gebäudemanagement neu eingerichteten GM-SG obliegt die Bewirtschaftung der Objekte unter unmittelbarer Berücksichtigung der Maßnahmen der Bauunterhaltung sowie von KBM.

2.3 Aufgaben der Vermögens- und Hochbauverwaltung

Der zentralen VHBV obliegt nach § 2 Verordnung des SMF zur Zusammenlegung der Staatlichen Liegenschaftsämter mit Staatshochbauämtern und zur Übertragung von Zuständigkeiten in der staatlichen VHBV vom 27.09.1999 im Vermögensbereich u. a. der Grundstücksverkehr, die Grundstücksverwaltung und -bewirtschaftung, die Behördenunterbringung sowie im Baubereich die Durchführung von Hochbaumaßnahmen für den gesamten staatlichen Bereich im Freistaat. Zwei SHBÄ sind in der Hauptsache für den Hochschulbereich tätig.

Die Ämter sind je nach deren regionaler Zuständigkeit im Vermögensbereich, insbesondere mit der **zentralen Wahrnehmung** folgender Aufgaben betraut:

- Wahrnehmung der Eigentümerpflichten bei landeseigenem Immobilienbestand
- Unterbringung der Behörden des Freistaates Sachsen in landeseigenen und angemieteten Immobilien
- Verwaltung und Bewirtschaftung des Immobilienbestandes
- Ankäufe von Immobilien
- Vermarktung des landeseigenen Immobilienvermögens

Im Baubereich werden neben Leistungen für den Bund und Dritte auf Landesebene im Wesentlichen folgende Aufgaben erbracht:

- Wahrnehmung der Bauherrenfunktion für den Freistaat
- Planung und Errichtung staatlicher Gebäude
- Baufachliche Unterhaltung der landeseigenen Liegenschaften
- Überwachung der betriebstechnischen Einrichtungen und Anlagen
- Überprüfung und Überwachung von Hochbaumaßnahmen im Zuwendungsbereich

Die zentrale Aufgabenwahrnehmung wird in Sonderfällen durchbrochen:

Nach einer einvernehmlichen Regelung zwischen SMF und SMUL vom 06.10.1997 wurde die Verwaltung von Staatswaldvermögen in den Zuständigkeitsbereich des SMUL überführt.

Die Verwaltung von 3.324 landeseigenen Wohnungen hat der Freistaat mit Wirkung vom 01.01.1997 auf die landeseigene Gesellschaft LSEG übertragen.

Auch gibt es im Freistaat etliche Einrichtungen, die einen ihnen zugeordneten Teil der staatlichen Immobilien selbst verwalten, wie z. B. Stiftungen, Beteiligungsunternehmen und die der Sächsischen Schlösserverwaltung zugeschlagenen Schlösser, Burgen und Gärten.

Einen Ausnahmefall stellen die Hochschulen und Universitäten dar, bei denen nach dem SHG flexible Haushaltsformen erprobt werden sollen. Im Rahmen der Modellversuche wurden u. a. die Verwaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaften von der Vermögensverwaltung auf die Hochschulen übertragen (Tit. 517 01 sowie 518 01). Für den Grundstücksverkehr sind weiterhin die VHBÄ zuständig.

Den nach Sächsischem Hochschulmedizingesetz (SHMG) vom 06.05.1999 errichteten Anstalten des öffentlichen Rechts Universitätsklinik Dresden und Leipzig wurde neben der Verwaltung und Bewirtschaftung der ihnen überlassenen Liegenschaften die Bauherrenfunktion, insbesondere die Planung und Durchführung von Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen, übertragen. Für Bauangelegenheiten nach HBFG wurde eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen, die die Erledigung dieser Maßnahmen auf die SHBÄ überträgt.

2.4 Personaleinsatz in der Vermögens- und Hochbauverwaltung

Für Aufgaben aus dem Bau- und Vermögensbereich wurde im Freistaat Sachsen nach der Fusion zum 31.07.1999 ein Arbeitspotenzial von rd. 1.987 VK eingesetzt. Etwa 1.500 VK hiervon sind der zentralen VHBV zuzurechnen.

Neben der zentralen Bau- und Liegenschaftsverwaltung werden in den anderen Ressorts ca. 500 VK für Liegenschafts- und Hochbauaufgaben vorgehalten. Diese sind in den Stellenplänen der StHpl. der Ressorts nicht gesondert ausgewiesen.

Insgesamt fielen im Hj. 1999 Personalkosten in Höhe von 147 Mio. DM an.

	Personaleinsatz	
	(VK)	(TDM/a)
Personaleinsatz in der VHBV	1.487,54	115.541,1
Personaleinsatz in den Ressorts	499,92	31.546,3
Personaleinsatz gesamt	1.987,46	147.105,4

Nach Angabe des SMF ist in der VHBV bis zum Jahr 2008 ein Abbau von 200 Stellen vorgesehen. Begründet wird dies mit verringertem Personalbedarf wegen der Reduzierung von Bauausgaben bis 2008, dem Wegfall von Aufgabenbereichen wie VZO (in zwei bis drei Jahren) und dem Wegfall von Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Bodenreform (in 2001).

2.5 Haushalt der Vermögens- und Hochbauverwaltung

2.5.1 Veranschlagung der Haushaltsmittel

Einnahmen und Ausgaben der VHBV sind in folgender Höhe im StHpl. des Freistaates Sachsen veranschlagt:

Haushaltsjahr	2001 in TDM	2002 in TDM
Einnahmen	315.867	275.576
Ausgaben	1.332.966	1.324.519

Im Folgenden werden die Einnahmen und Ausgaben der VHBV auch als „Haushalt der VHBV“ bezeichnet.

Die Haushaltsmittel der VHBV umfassten in den letzten fünf Jahren durchschnittlich 4,31 % der Ausgaben des Gesamthaushalts. Die jährlichen Ausgaben beliefen sich im Mittelwert auf rd. 1,3 Mrd. DM.

2.5.2 Einführung des Einzelplans 14

Mit dem StHpl. 2001/2002 wurden die früheren Kap. 1520, 1525 und 1526 zu einem gemeinsamen Epl. 14 vereint. Das SMF hat auf diese Weise die fachaufgabenbezogenen Ausgaben der VHBV mit ihren Teilaufgaben „Bau“ und „Liegenschaften“ zum größten Teil zusammengefasst.

Im Epl. 14 sind die Haushaltsmittel den Ressorts kapitelweise zugeordnet. Eine Ausnahme macht hierbei der Hochschulbereich. Die Ausgaben sind nicht ressort-, sondern hochschulbezogenen Kapiteln zugeteilt. Besondere Schwerpunkte der Ressorts werden in Titelgruppen veranschlagt. Im Kap. 1415 und in Kap. 1420 sind ressortübergreifende Einnahmen und Ausgaben des Finanzvermögens sowie Sammelansätze veranschlagt.

2.6 AIV-Ausstattung in der Vermögens- und Hochbauverwaltung

Aufgrund der Fusion der sächsischen VHBV mussten die betroffenen Stellen schrittweise in eine einheitliche AIV-Infrastruktur eingebunden werden. Es galt insbesondere, die im Liegenschaftsbereich vorhandenen Alphaterminalsysteme durch PC-Technik abzulösen und die Ämter einheitlich mit dem Betriebssystem Windows NT (32-Bit-Clients) auszustatten. Dies war zum Zeitpunkt der Prüfung vollzogen. Die Ablösung des Netzwerkbetriebssystems NOVELL durch Windows NT erfolgt schrittweise ab dem I. Quartal 2000.

Allen Stellen der Bau- und Liegenschaftsverwaltung steht für Standardbüroanwendungen und zur Bürokommunikation die MS-Office-Produkt-Palette (MS-Office, MS-Outlook und MS-Exchange) zur Verfügung.

Bis 2003 sollen den Ämtern und der OFD/BB Intranet- und Internetkomponenten zur Beschleunigung des Informationsflusses zwischen den verschiedenen Stellen der VHBV bzw. zu externen Partnern außerhalb der Landesverwaltung zur Verfügung gestellt werden.

Die Ausstattungsquote der VHBÄ mit Arbeitsplatzrechenetechnik hat Anfang 2000 - bis auf 95 % im VHBA Chemnitz - 100 % betragen.

Für die Betreuung und Verwaltung der AIV-Systeme in der VHBV sind acht Bedienstete der IT-Leitstelle, die beim VHBA Chemnitz eingerichtet worden ist, sowie je zwei Bedienstete in den VHBÄ zuständig. AIV-Grundsatz- und Querschnittsaufgaben sind dem Ref. 14 beim SMF zugewiesen. Grundsatz, Vollzug und Betreuung der AIV-Fachverfahren sind Aufgabe des Ref. 55 beim SMF. Hierfür sind im Geschäftsverteilungsplan² drei Stellen vorgesehen.

Die Grundsätze der AIV in der VHBV sind in der Dienstanweisung Datenverarbeitung festgelegt, die von der OFD/Landesvermögens- und Bauabteilung (OFD/LVB) erarbeitet wurde.

² Geschäftsverteilungsplan SMF, Stand: 16.07.2001.

2.7 Gutachten

Seit 1993 hat das SMF verschiedene externe Gutachten zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation in der VHBV in Auftrag gegeben. Diese führten im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

2.7.1 Gutachten Arthur Andersen

Die Firma Arthur Andersen hat im Jahr 1993 im Auftrag des SMF die Verwaltungs- und Personalstruktur im Ministerium untersucht. Das Gutachten vom 30.11.1993 enthielt auch Feststellungen zur damaligen Landesvermögensverwaltung und zur SHBV. Empfohlen wurde die Optimierung der Abläufe durch Qualität, Servicegeschwindigkeit und Transparenz, die Privatisierung von delegierbaren Aufgaben und die Schaffung einer schlanken und flexiblen Aufbauorganisation. Bereits damals wurde für die Liegenschaftsverwaltung ein zweistufiger Organisationsaufbau befürwortet, in der Bauverwaltung sollte dies erst mittelfristig vollzogen werden.

Dem Gutachten beigelegt war eine Liste über berufliche Tätigkeiten der SHBV. Diese gibt einen Anhaltspunkt über die vergabefähigen Leistungen bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen und sonstigen beruflichen Tätigkeiten. Mit Erlass des SMF vom 09.11.1994 wurde diese Liste mit sofortiger Wirkung für das zukünftige Verwaltungshandeln bei den SHBÄ eingeführt.

Mit den zwischenzeitlichen Strukturveränderungen in der VHBV haben sich einige Empfehlungen des Gutachtens erledigt.

2.7.2 Gutachten der Firma WIBERA

1996 hat das SMF die Firma WIBERA mit der Erstellung eines Personalbemessungsverfahrens und DV-Programms zur Ermittlung des für die Aufgabenerfüllung in den SHBÄ notwendigen Personalbedarfs beauftragt. Untersuchungsgegenstand war die Personalbesetzung in den exemplarisch ausgewählten SHBÄ Bautzen, Dresden und Leipzig. Ein wesentlicher Verfahrensschritt hierbei war die Ermittlungen von Istdaten.

Im Januar 1997 hat die WIBERA den Abschlussbericht über das Verfahren zur Personalbemessung für die SHBÄ vorgelegt.

Die Erfassung der Istdaten wurde jedoch nicht abgeschlossen. Seit 1997 werden sie auf der Bauseite für alle Ämter weiter fortlaufend ermittelt. Nach Aussage des SMF werden die Erkenntnisse schrittweise umgesetzt.

2.7.3 Projekt „SImmBa“

Der Endbericht zum Reformkonzept für ein professionelles sächsisches Immobilien- und Baumanagement datiert vom Oktober 2001 und wurde dem SRH am 09.11.2001 bekannt gegeben. Das Konzept empfiehlt eine schrittweise Umsetzung der erarbeiteten Vorschläge, welche in die Installation eines Landesbetriebes münden sollen (01.01.2003). Die wesentlichen Aussagen des Konzepts wurden mit den Vorstellungen des SRH abgeglichen.

2.8 Vorgehensweise des Sächsischen Rechnungshofs

Ausgangspunkt für die Untersuchungen waren die Einführung eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus für die Bereiche Vermögen und Hochbau und die Zusammenlegung der Staatlichen Liegenschaftsverwaltung und der SHBV zur staatlichen VHBV auf der Orts- und Ministeriumsebene.

Ziel der Erhebung war, unter Berücksichtigung des vom SMF bereits eingeleiteten Umstrukturierungsprozesses, Fehlentwicklungen der vorhandenen Aufbau- und Ablauforganisation in der sächsischen VHBV zu erkennen und ggf. Vorschläge für wirtschaftlichere Strukturen zu entwickeln.

Die Prüfungsvorbereitung erfolgte anhand von umfangreichen Erhebungsbögen, die der Ermittlung von Daten in der VHBV (einschließlich Nutzerressorts) dienten. Sie bezogen sich sowohl auf die Aufbau- und Ablauforganisation als auch auf das Mengengerüst und den Personaleinsatz.

Für den Liegenschaftsbereich wurden die Erhebungen in allen Ämtern vorgenommen, im Baubereich bei den VHBÄ Bautzen, Chemnitz und Leipzig sowie dem SHBA Dresden.

Über die Erhebungsbögen hinaus sind örtliche Erhebungen im SMF, der OFD und in ausgewählten VHBÄ/SHBÄ durchgeführt worden.

Die aus den Erhebungsbögen und den Erkenntnissen der örtlichen Erhebungen resultierende umfangreiche Analyse des Istzustandes bildet die Grundlage für die Beratende Äußerung.

Mit dieser Beratenden Äußerung legt der SRH Vorschläge zur Optimierung und Neugestaltung der jetzigen Vermögens- und Hochbauverwaltung als einer besonderen Dienstleistungseinheit vor. Neben den Erhebungen und Analysen des SRH wurden auch Lösungsansätze und Erfahrungen anderer Bundesländer berücksichtigt.

3 Maßnahmen zur Gesamtoptimierung der Vermögens- und Hochbauverwaltung

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Die überwiegend fiskalischen und unternehmenstypischen Aufgaben der VHBV und die dafür benötigte Markt- und Kundenorientierung erfordern eine flexible, hierarchisch flach strukturierte Einheit. Die Betriebsform bietet hierfür gegenüber der Verwaltungsform wesentliche Vorteile.

Ziel aller Organisationsüberlegungen muss die Entflechtung von Verwaltungsabläufen und die Bündelung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sein.

Das zurzeit gültige Regelwerk dient größtenteils der Einzelfallsteuerung und einer rein input-orientierten Kontrolle. Erforderlich sind aber wegen der nötigen Markt- und Kundennähe erweiterte Spielräume und neu festgelegte Verantwortlichkeiten. Gleichlaufend muss eine auf Effizienz und Output gerichtete Steuerung und Kontrolle und ein aussagefähiges Berichtswesen eingerichtet werden.

Eine betriebliche Einheit lässt sich in unterschiedlichen Organisationsmodellen umsetzen. Im Folgenden werden dazu drei Organisationsalternativen vorgestellt, die im Zusammenhang mit den Umstrukturierungen in den Bau- und Liegenschaftsverwaltungen bundesweit in der Diskussion bzw. bereits in anderen Ländern erprobt sind.

3.2 Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Die SäHO (§ 65 SäHO) gibt vor, unter welchen Voraussetzungen der Freistaat Unternehmen in Rechtsform des privaten Rechts errichten bzw. sich an solchen beteiligen kann. Die gängige Rechtsform dabei ist die GmbH als organisatorisch und rechtlich selbstständige Einrichtung des privaten Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie bietet im Rahmen der Privatautonomie größtmögliche Freiheit bei der Gestaltung der gesellschaftsvertraglichen Regelungen.

Eine GmbH wird eigenverantwortlich durch eine Geschäftsführung geleitet, der Gesellschafter kann über das Organ der Gesellschafterversammlung im Innenverhältnis die Geschäftsführung durch Weisung steuern.

§ 65 SäHO fordert einen Aufsichtsrat oder ein entsprechendes Überwachungsorgan, dem die Überwachung der Geschäftsführung obliegt. In der Regel wird in Anlehnung an das Aktiengesetz ein Aufsichtsrat gebildet. In Unternehmen ab 500 Arbeitnehmern ist auch nach Betriebsverfassungsgesetz ein Aufsichtsrat einzurichten.

Die Aufsicht über das Unternehmen erfolgt also nicht direkt durch das Parlament, sondern durch Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat. Politische Weisungen können nur über Gesellschafterrechte durchgesetzt werden. Dabei haben Gesellschafter und Aufsichtsratsmitglieder zu prüfen, inwieweit die Rechte des Unternehmens Berücksichtigung finden und haben diese auch zu wahren. So kann die Umsetzung politischer Weisungen eingeschränkt sein. Auch durch Vertreter der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat kann der Einfluss des Gesellschafters z. B. auf Bestellung und Abberufung des Geschäftsführers eingeschränkt werden.

Die GmbH ist als Kapitalgesellschaft verpflichtet, nach den Regeln des HGB Buch zu führen und einen Jahresabschluss zu erstellen. Sie ist grundsätzlich nicht an das Haushaltsrecht gebunden.

Die vom hierarchischen Verwaltungsaufbau unabhängige Einrichtung bietet gute Möglichkeiten, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung auf MA zu verlagern. Da die GmbH nicht an das öffentliche Tarifrecht gebunden ist, können wirksame Anreiz- und Motivationssysteme entwickelt werden, die Identifikation und Motivation bei der Aufgabenerledigung fördern.

Ein wesentlicher Aspekt bei der Entscheidung für die Rechtsform der GmbH ist die Flexibilität hinsichtlich Gründung und Auflösung der Gesellschaft und der Möglichkeiten zur Einbeziehung anderer Unternehmungen. Sollte zukünftig an eine materielle Privatisierung der gesamten Aufgabe oder von Teilen der Aufgabe gedacht werden, gibt es die Möglichkeit der Anteilsübertragung. Hinzu kommt, dass die GmbH aufgrund ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit Aufgaben über eigene Kreditaufnahmen außerhalb des Staatshaushaltes finanzieren kann.

Die GmbH-Lösung bietet die Möglichkeit, die **Verwaltung und Bewirtschaftung** des Immobilienvermögens auf die Gesellschaft zu übertragen. In diesem Fall handelt es sich um eine reine Betriebs-GmbH. Im Unterschied dazu würde bei einer Besitz-GmbH das Immobilienvermögen vom Freistaat auf die Gesellschaft übertragen werden. Eine Optimierung des Gebäude- und Baumanagements kann nur erzielt werden, wenn die Verfügungsgewalt über die Liegenschaften einer zentralen Stelle, die unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten handelt, übertragen ist. Hierfür ist eine Eigentumsübertragung aus Sicht des SRH nicht notwendig. Zudem lässt § 63 SÄHO eine Veräußerung von Vermögensgegenständen (einschließlich Grundstücken) nur zu, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Freistaates in absehbarer Zeit nicht benötigt werden.

Bei einer Veräußerung würden erhebliche Transaktionskosten (Grunderwerbsteuer, Notar usw.) entstehen. Sie kann die Gefahr der Verteuerung für den Freistaat bergen. Wenn z. B. an eine staatseigene GmbH veräußert wird, fallen Grundsteuern und Versicherungen für Gebäude letztendlich im Staatsapparat an. Nicht zuletzt müsste mit Hilfe einer Wirtschaftlichkeitsbe-

rechnung untersucht werden, ob der Effekt aus der einmaligen Liquiditätsschöpfung und der zu erwartende Effizienzgewinn in der Aufgabenerledigung tatsächlich die dauerhaften Mietzahlungen für die zu Staatszwecken benötigten Immobilien übersteigt.

Angesichts der vorgenannten Problematik geht der SRH davon aus, dass Überlegungen in Richtung Organisationsform im Grundsatz davon ausgehen, das Eigentum am Immobilienvermögen beim Freistaat zu belassen.

Bei allen Vorteilen, die die Rechtsform der GmbH im Bereich der Aufgabenerledigung der VHBV bietet, darf nicht automatisch mit der Gründung einer GmbH eine wesentliche Effizienzsteigerung erwartet werden. Häufig bewirken mangelhafte Zielkonkretisierung und Eingriffe des Gesellschafters über das notwendige Maß hinaus, dass nicht alle Effizienzpotenziale ausgenutzt werden können. Deshalb müssen alle wesentlichen Grundlagen im Gesellschaftsvertrag ausformuliert werden. Das SMF muss auf der Basis dem Unternehmen Handlungsspielräume einräumen und sich selbst aus dem Tagesgeschäft zurückziehen. Werden alle Möglichkeiten der Rechtsform GmbH ausgeschöpft, bietet sie gute Bedingungen für eine Aufgabenerledigung in betrieblicher Einheit, ohne den grundlegenden Einfluss des Staates verloren gehen zu lassen.

Eine GmbH-Gründung bedeutet aber auch Eintritt des Unternehmens in den Markt. Zum Beispiel hat sich in Rheinland-Pfalz gezeigt, dass ein Kontrahierungszwang für die nutzenden Verwaltungen bei einer am Markt tätigen GmbH wettbewerbsrechtlich gegenwärtig nicht durchsetzbar ist. Andererseits erscheint ein Behaupten der bestehenden VHBV im Wettbewerb nach unseren Untersuchungen problematisch. Aus diesem Grund wäre in jedem Fall eine Übergangslösung zur Marktertüchtigung erforderlich.

Hinzu kommt die Steuerpflicht der GmbH, insbesondere die Umsatzsteuer.

3.3 Anstalt des öffentlichen Rechts

Eine weitere Möglichkeit zur Umwandlung der VHBV in eine juristische Person bietet die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts (Anstalt). Die Anstalt ist eine rechtsfähige Institution, die der Rechts- und Fachaufsicht des Freistaates unterliegt. Rechtsgrundlagen sind das jeweilige Errichtungsgesetz der Anstalt und die Regelungen der SäHO (§§ 105 ff.).

Die Anstalt ist als juristische Person des öffentlichen Rechts dem öffentlichen Bereich zuzurechnen. Dadurch kann im Gegensatz zur GmbH bei ihr ein Kontrahierungszwang für die nutzenden Verwaltungen ohne wettbewerbsrechtliche Probleme durchgesetzt werden.

Mit den Regelungen des Errichtungsgesetzes können alle aus der Privatwirtschaft erwünschten Instrumente z. B. hinsichtlich des Rechnungswesens und der Organe vereinbart werden. Die Anstalt ist dann wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen.

Mit der Errichtung einer Anstalt würde die VHBV rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich verselbstständigt. Die Einflussmöglichkeiten des Freistaates würden bedeutend geringer, da er über keine grundsätzlichen Eingriffsrechte mehr verfügt. Die Leitungs- und Aufsichtskompetenz der aufsichtsführenden Behörde ist nur im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht und über die in die Organe der Anstalt entsandten Vertreter umzusetzen.

Mit der im Errichtungsgesetz festzulegenden Gewährträgerhaftung des Anstaltsträgers gegenüber den Gläubigern der Anstalt sowie der Auferlegung der Anstaltslast hat der Anstaltsträger die Anstalt für die gesamte Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten und etwaige finanzielle Lücken auszugleichen.

Gegenwärtig würde der Freistaat mit der Errichtung einer Anstalt wesentliche Einflussmöglichkeiten auf die Aufgabenerledigung der VHBV verlieren, ohne diese durch strategische Controllinginstrumente ersetzen zu können. Dafür sind die Voraussetzungen in der VHBV noch nicht gegeben.

Da es sich bei der Umstrukturierung der VHBV zunächst nur um eine Erprobungsphase handeln kann, eignet sich die Anstalt als Rechtsform auch nur bedingt. Sollte sich nämlich der Freistaat nach einer Erprobungsphase gegen die Weiterführung der VHBV in der Rechtsform Anstalt entscheiden, ist eine Rückführung bzw. Umwandlung in andere Organisationsformen nur nach vorheriger Auflösung der Anstalt möglich.

3.4 Staatsbetrieb nach § 26 SäHO

Die beiden bisher dargestellten Formen sahen die Überführung der VHBV in selbstständige juristische Personen des privaten bzw. des öffentlichen Rechts vor. Eine weitere Variante ist die Ausgliederung als Staatsbetrieb nach § 26 Abs. 1 SäHO. Der Staatsbetrieb stellt einen rechtlich unselbstständigen Teil der Landesverwaltung dar. Er unterscheidet sich von der übrigen Verwaltung durch eine organisatorische und haushaltsmäßige Sonderstellung. Diese rechtfertigt sich durch die betriebs- oder erwerbswirtschaftliche Ausrichtung der Betriebe. Trotz der Sonderstellung bleibt die übergeordnete Behörde uneingeschränkt weisungsbefugt. Eigentümer des Immobilienvermögens ist und bleibt der Freistaat. Es wird dem Betrieb organisatorisch zur Verwaltung überlassen.

Mit der Erarbeitung einer Satzung werden Abgrenzungen von Verantwortlichkeiten und Weisungen sowie Befugnisse und Kompetenzen der Betriebsleitung und der MA des Betriebes festgelegt. Entsprechende Satzungsregelungen sind der Garant dafür, dass bisher vorkommende Doppelarbeiten bereinigt und Zuständigkeiten und Verantwortungen personell festgelegt werden.

Der Betrieb kann auf landesinterne Dienstleistungserbringung beschränkt werden, er kann aber auch gleichzeitig als Marktanbieter auftreten.

Der Betriebsleitung werden grundlegende Organisationsentscheidungen des Betriebes übertragen. Mit dieser Entscheidungsbefugnis kann die bisherige VHBV umstrukturiert, den betrieblichen Erfordernissen angepasst werden und sich vom Aufbau des typischen Verwaltungsapparates mit starren Hierarchien abwenden.

Damit die Vorzüge des Staatsbetriebes zum Tragen kommen, muss der Betriebsleitung von der übergeordneten Behörde zumindest ein so großer Handlungsspielraum eingeräumt werden, dass sie kurzfristig auf Marktsituationen reagieren kann. Denn der Betrieb ist zwar ein Staatsbetrieb in unmittelbarer Landesverwaltung, muss aber professionell und marktwirtschaftlich geführt werden. Das aufsichtsführende Ministerium muss beim Umfang der eigenen Aufsichts- und Steuerungsmaßnahmen die kaufmännische Verantwortung der Betriebsleitung beachten. Dafür ist allerdings ein Steuerungs- und Kontrollsystem mit einem sachgerechten Berichtswesen erforderlich. Dieses muss mit großer Sorgfalt erarbeitet werden, damit frühzeitig Risiken in der Entwicklung erkannt und evtl. notwendige Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden können. Voraussetzung hierfür ist ein funktionierendes Controllingssystem auf strategischer und operativer Ebene.

Eine in hohem Maße eigenverantwortliche Leitung des Betriebes setzt die Besetzung der Betriebsleitung mit einer kaufmännisch erfahrenen/ausgebildeten Kraft voraus.

Die Verlagerung eines Teils der Verantwortung auf die Betriebsebene muss sich auf Aufgabenumfang und Personalstärke im SMF auswirken. Da dort nur noch Steuerungs- und Controllingaufgaben wahrgenommen werden sollen, genügt ein MA-Stab in Referatsstärke.

Die Überlegenheit der betrieblichen Lösung ergibt sich für den Bereich VHBV insbesondere aufgrund des möglichen Einsatzes betriebswirtschaftlicher Instrumente.

Die kaufmännische Buchführung erlaubt den Nachweis der Wertschöpfung und des Werteverzehrs und eine laufend aktuelle Abbildung des Vermögensstandes. Eine durchgängige KLR schafft Leistungstransparenz und unterstützt Steuerungs- und Controllingaufgaben. Mit einem betriebseigenen Budget wird die Flexibilität des Handelns erhöht und ergebnisorientiertes Handeln motiviert.

Der Staatsbetrieb stellt jährlich einen Wirtschafts- und Finanzplan auf, der als Anhang im Haushaltsplan erscheint. Die Zu- bzw. Abführungen an den Betrieb werden im Haushaltsplan veranschlagt. Durch die letztendliche Ressourcenverantwortung behält das SMF ein wesentliches Steuerungsinstrument.

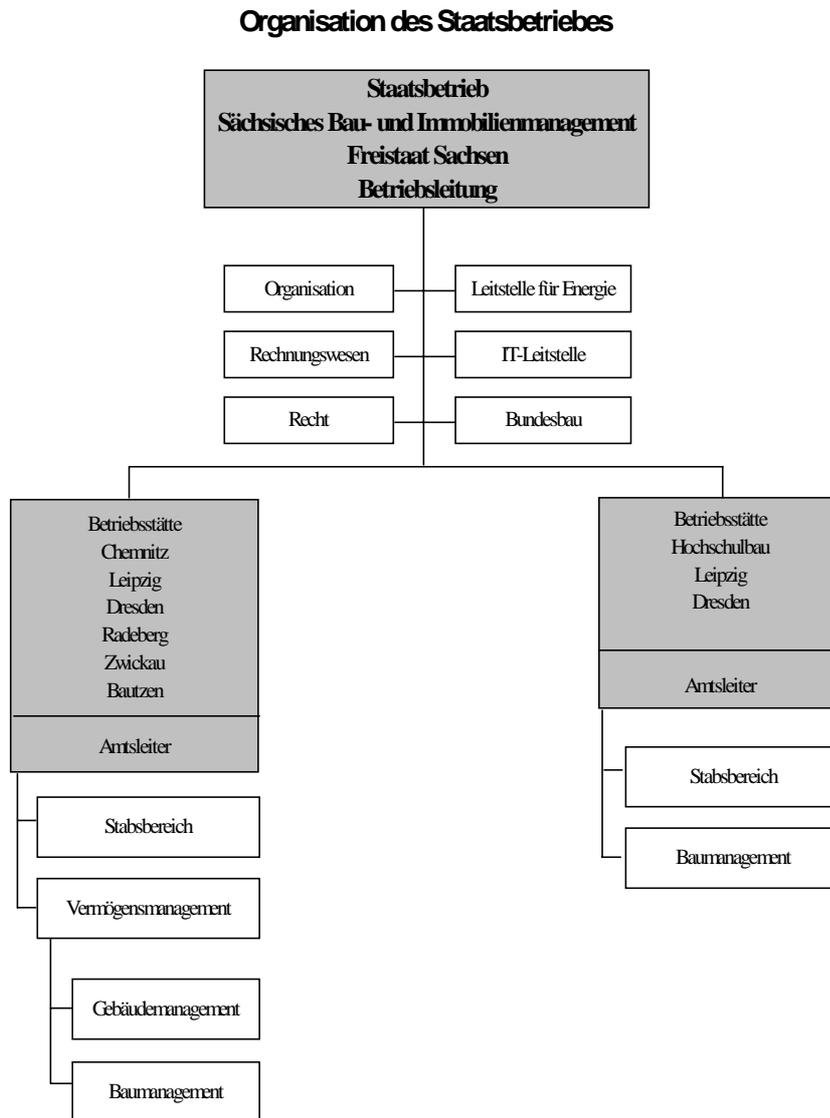
Der Staatsbetrieb nach § 26 Abs. 1 SäHO bietet durch die größeren Handlungsspielräume (eigene Betriebsorganisation, haushaltsrechtliche Erleichterungen) gute Möglichkeiten, die Tätigkeit in Betriebsform zu erproben, ohne dass der Freistaat dabei ein finanzielles Risiko eingeht und derzeit noch benötigte Einflussmöglichkeiten eingeschränkt werden. Das ist insbesondere von Bedeutung, da noch keine geeigneten Steuerungsinstrumente eingerichtet sind.

Er bietet insofern gute Voraussetzungen für den Weg der VHBV vom Verwalter zum Manager der staatlichen Immobilien und zum Dienstleister für die Nutzer der Immobilien. Eine Weiterführung in eine andere Rechtsform des privaten oder des öffentlichen Rechts ist jederzeit möglich. Auch die Rückführung in die „normale“ Verwaltung gestaltet sich relativ problemlos.

Nach einer „Erprobungszeit“ (denkbar 5 bis 6 Jahre) sollte untersucht werden, inwieweit der Staatsbetrieb Marktfähigkeit erreicht hat. Vom Ergebnis dieser Prüfung wird abhängen, ob der Staatsbetrieb bestehen bleibt. Alternativ ist zu prüfen, ob die Aufgabe wieder vom Freistaat im Rahmen der Verwaltung wahrgenommen werden soll oder eine Überführung in eine andere Rechtsform privaten oder öffentlichen Rechts angezeigt ist.

Auch in anderen Bundesländern fiel bei der Neuorganisation ihrer Bau- und Liegenschaftsverwaltungen die Wahl zunächst auf die Organisationsform des Landesbetriebes nach § 26 Landeshaushaltsordnung. Diese Entscheidung ergab sich aus der Notwendigkeit, der endgültigen Umwandlung eine „Übergangs- bzw. Erprobungsphase“ vorangehen zu lassen.

Für die Organisation des Staatsbetriebes schlägt der SRH folgenden Aufbau vor:



Zur Gewährleistung der Kunden-/Nutzerbetreuung sollte das bestehende Regionalprinzip beibehalten und die bisherigen Ämter als Betriebsstätten eingerichtet werden.

Der SRH schlägt eine Zentrale vor, in der geeignete betriebliche Aufgaben wie z. B. Rechnungswesen, Organisation und Recht zentral wahrgenommen werden. Für die Betriebsleitung hält der SRH den Einsatz eines kaufmännischen Leiters ggf. in einer Doppelspitze mit einem technischen Leiter für unabdingbar.

Die Leitstelle für Energie, die IT-Leitstelle und der Bundesbau können als Stabsstellen in der Zentrale eingerichtet werden. Zum Teil wurden diese Aufgaben bisher noch von der OFD bzw. von einem Amt (IT-Leitstelle) erfüllt.

Auch für die Betriebsstätten wird ein Stabsbereich vorgeschlagen, dem die zentralen Dienste wie Haushaltswesen, operatives Controlling, Personal, Vergabe- und Vertragswesen und Recht zugeordnet werden.

Zur Aufgabenverteilung in den Betriebsstätten verweisen wir auf Pkt. 4.1.3 und 4.1.4.

Der Staatsbetrieb sollte im Rahmen des „Vermieter-Mieter-Modells“ als Dienstleister für die Nutzer die Verwaltung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der Immobilien übernehmen. Für diese Tätigkeit erhält der Staatsbetrieb vom Nutzer ein Entgelt.

Zur Vorbereitung der VHBV auf die Ausgliederung in einen Staatsbetrieb nach § 26 Abs. 1 SäHO müssen betriebswirtschaftlicher Instrumente und Handlungsweisen eingeführt werden, die Voraussetzung sind für eine effektive Aufgabenerledigung. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um folgende Punkte:

- Beschränkung auf Kernaufgaben.
- Trennung von entbehrlichem Vermögen.
- Bereinigung des Personalbestandes nach eingehender Aufgabenkritik.
- Grunddatenbereitstellung.
- Schaffung von Transparenz durch Einführung der KLR.
- Technische Ausstattung für EDV-gestützte Aufgabenerledigung.
- Vermeidung von Doppelarbeiten.
- Einrichtung wirksamer Steuerungsinstrumente im SMF, Ergebnisorientierung.
- Konzentration der Aufgabenbereiche und Spezialisierung.

4 Vorschläge zur Optimierung und ggf. Neuorganisation der Vermögens- und Hochbauverwaltung

4.1 Notwendige organisatorische Veränderungen

Dem SRH ist bewusst, dass jegliche Maßnahme zur Umorganisation - wenn sie denn erfolgreich sein soll - ihre Zeit braucht. Dies ist im staatlichen Bereich nicht anders als in der Privatwirtschaft. Nach unseren Erkenntnissen besteht in einigen Bereichen aktueller Handlungsbedarf. Die vom SRH darüber hinaus getroffenen Feststellungen sind zwar für eine gewisse Übergangszeit in Bezug auf ihre Umsetzung tolerierbar. Sie bergen aber erhebliches Optimierungspotenzial, sollten daher nach und nach umgesetzt werden (kein Hin- und Herschieben von Struktureinheiten um jeden Preis).

4.1.1 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Das Ref. 57 nimmt in erster Linie Querschnittsaufgaben für die Abt. V des SMF wahr. Diese Aufgaben werden bereits in den Abt. I (Organisation, Personal), Abt. II (KLR) und Abt. IV (Rechtsangelegenheiten) wahrgenommen. Die zugeordneten Fachaufgaben zur Vergabe von Bauleistungen und den Honorarangelegenheiten der FbT führen lt. Geschäftsverteilungsplan zwei der neun MA des Referates aus. Eine Übertragung dieser Aufgaben auf ein anderes Referat der Abteilung, z. B. auf das Haushaltsreferat (Ref. 52), wird vorgeschlagen. Bei der derzeitigen Aufgabenzuordnung erkennt der SRH die Notwendigkeit für die Einrichtung des Ref. 57 nicht.

Das SMF hält vor dem Hintergrund, dass Abt. V im nachgeordneten Bereich derzeit rd. 1.300 Bedienstete baufachlich zentral zu beaufsichtigen hat, eine baufachlich begleitende Mitwirkung bei Grundsatzangelegenheiten des Personalwesens, der Aufbau- und Ablauforganisation, der Aus- und Fortbildung, der KLR und der Rechtsangelegenheiten durch das Ref. 57 für notwendig. Eine dezentrale auf die Abt. I, II und IV verstreute baufachliche Aufgabenerfüllung stehe dem Gedanken einer engen Verzahnung der Servicebereiche untereinander, aber auch mit den Fachreferaten der Abt. V entgegen und würde die dienst- und fachaufsichtliche Betreuung und ein einheitliches Verwaltungshandeln unmöglich machen.

Solange die VHBV als Abteilung des SMF organisiert ist, sollte sie die eingerichteten Querschnittsreferate des SMF nutzen, um Doppelarbeiten zu vermeiden.

Bei Gründung eines Staatsbetriebes sind diese Aufgaben in der Zentrale des Betriebes anzusiedeln.

Bei den im Rahmen der Einführung der Zweistufigkeit ans SMF verlagerten Haushaltsaufgaben handelt es sich überwiegend um Vollzugsaufgaben, die nicht von einer obersten Instanz erledigt werden müssen. Die bis zu deren Einführung von der OFD erstellte Gesamtanforderung für den Bauunterhalt und die Zusammenstellung der Ausgabenanmeldung für die KBM der Bauämter könnte auch einem VHBA zentral zugewiesen werden. Auch diese Aufgaben werden nach Errichtung eines Staatsbetriebes von der Zentrale wahrgenommen.

Das SMF wird von den VHBÄ z. T. immer noch in Vorgänge eingebunden, bei denen keine Beteiligung des SMF erforderlich ist. Die Einbeziehung wird damit begründet, dass z. B. Unsicherheiten bei der Bearbeitung von Unterbringungsmaßnahmen und bei Immobilienverkäufen bestehen. Fehlende Arbeitshinweise und Aufgabenbeschreibungen sind u. a. Ursache dafür.

Die mit der Zweistufigkeit angestrebte Verlagerung der Verantwortlichkeit auf die Amtsebene wurde nicht erreicht.

Spätestens mit der Errichtung des Staatsbetriebes wird eine Verlagerung von Zuständigkeiten und Verantwortung auf den Betrieb erforderlich. Dies bedingt eine Neuorganisation der Kontrolle und Steuerung im SMF. Ein Staatsbetrieb kann ohne weitgehende Handlungsspielräume die von der Rechtsform erwarteten Vorteile nicht erreichen.

4.1.2 Oberfinanzdirektion

Nach dem Finanzverwaltungsgesetz (FVG) sind den OFD'en sowohl Bundes- wie auch Landesaufgaben übertragen. Durch Verwaltungsabkommen vom Dezember 1990/März 1991 stellt der Freistaat im Wege der Organleihe Personal zur Durchführung von Bundesbaumaßnahmen zur Verfügung. Die Zuständigkeit für Bundes- und Landesangelegenheiten führte bei Einführung der Zweistufigkeit auf Landesebene dazu, dass nicht alle Aufgaben konsequent an die Ämter/das SMF verlagert wurden. So verblieb die Zuständigkeit für den ZBau, den Krankenhausbau, das Vergabe- und Vertragswesen und die Betriebsüberwachung bei der OFD, um Synergieeffekte aus gleichartigen Aufgaben im Bundes- und Landesbereich zu schöpfen.

Mittlerweile können durch eine Grundgesetz- bzw. FVG-Änderung die Mittelbehörden der Finanzverwaltung bei Bedarf aufgelöst werden. Damit sind die rechtlichen Voraussetzungen gegeben, um die Janusfunktion der OFD aufzuheben.

Die Aufgaben des Ref. Recht, Vergabe- und Vertragswesen sowie die Aufgaben des ZBaus und des Krankenhausbaus können von den Ämtern übernommen werden. Zukünftig sollten die Betriebsstätten diese Aufgaben übernehmen. Bis zur Einrichtung des Staatsbetriebes sind diese Aufgabenbereiche in der OFD zu belassen.

Mit der Einrichtung der „Leitstelle für Energie“ wurde die zentrale Aufgabenerledigung im Bereich des Energiemanagements und der Betriebsüberwachung eingeführt. Dadurch wird Fachwissen konzentriert und Professionalität bei der Wahrnehmung übergreifender Aufgaben (z. B. Abschluss von Rahmenverträgen mit Energieversorgungsunternehmen) gewährleistet. Die Zuordnung der Leitstelle für Energie zur OFD widerspricht jedoch der angestrebten Zweistufigkeit in der VHBV.

Vorübergehend bis zur Überführung der VHBV in eine andere Rechtsform ist die „Leitstelle für Energie“ bei der OFD zu belassen. Im Staatsbetrieb ist diese Leitstelle in der Zentrale des Betriebes anzuordnen.

4.1.3 Vermögens- und Hochbauämter/Betriebsstätten

Ziel der Zusammenlegung der Liegenschafts- und Bauämter war, neben kurzen Wegen, die ganzheitliche Betreuung der Immobilien aus einer Hand umzusetzen. Mit der Schaffung der GM-SG in den VHBÄ hat das SMF hierfür erste Voraussetzungen geschaffen.

Die angestrebte Verzahnung von Bau- und Liegenschaftsarbeit steht in der Praxis nur „auf dem Papier“. Beide Bereiche (Bau und Liegenschaften) erledigen ihre Arbeiten wie vor der Fusion, jetzt lediglich mit dem Vorteil der kürzeren Verwaltungswege. Die derzeitige Aufbauorganisation der Ämter ist für die ganzheitliche Aufgabenstellung im Gebäudemanagement nicht geeignet.

Für den Organisationsaufbau in den VHBÄ sollte über dem Gebäudemanagement und dem Baumanagement ein Vermögensmanagement (Portfolio-Management) eingerichtet werden. Die MA im Vermögensmanagement sollen die strategischen Entscheidungen für das Amt treffen. Dazu ist es erforderlich, im Vermögensmanagement MA aus allen Fachgebieten zusammenzuführen. Diese Gliederung bringt Veränderungen der gegenwärtigen Aufgabenzuordnung mit sich.

Dem **Vermögensmanagement** wären insbesondere folgende Aufgaben zuzuordnen:

- Bestandspflege, Strukturierung und Optimierung des Portfolios
- Flächenoptimierungen
- Marktanalysen
- Kostenschätzungen/Wirtschaftlichkeitsanalysen
- Entscheidungen über Unterbringungsmaßnahmen
- Finanzierungskonzepte
- Nutzungskonzepte

Das **Gebäudemanagement** umfasst wie bisher Objektmanagement und Technisches Gebäudemanagement, u. a. mit folgenden Aufgaben:

Objektmanagement

- Ansprechpartner für die Nutzer
- Pflege und Überwachung der Vertragsdaten
- Mietanpassungen
- Vertragsverhandlungen
- Nebenkostenabrechnungen
- Anbieten infrastruktureller Dienstleistungen

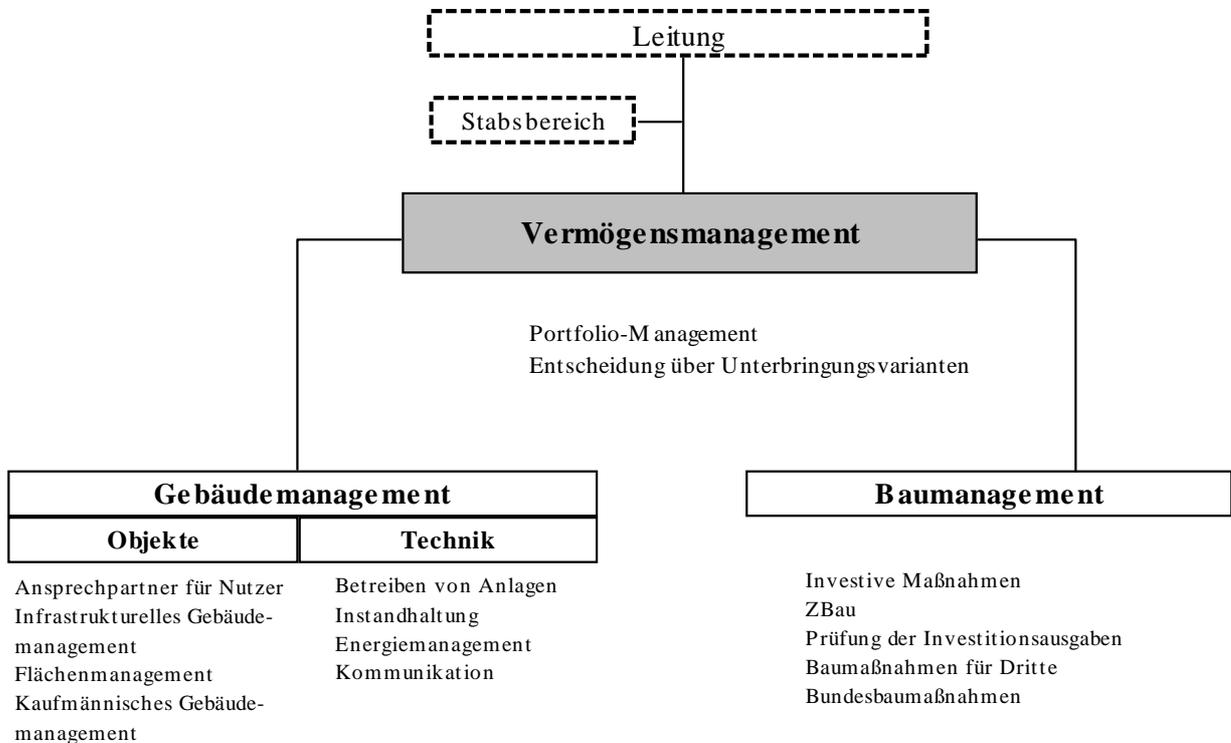
Technisches Gebäudemanagement

- Betreiben der technischen und baulichen Anlagen
- Technische und bauliche Instandhaltung
- Erfassung und Pflege von Bestandsdaten und Daten der Betriebsführung
- Energiemanagement
- Informationsmanagement

Im **Baumanagement** werden projektorientierte Maßnahmen durchgeführt. Im Einzelnen insbesondere:

- Modernisierungs-, Sanierungsmaßnahmen
- Neubaumaßnahmen, Erweiterungsbauten
- Prüfung der Investitionsmaßnahmen (früher HU-Bau-Prüfungen)
- Bundesbaumaßnahmen
- Zuwendungsbau
- Baumaßnahmen für Dritte

Die sämtlichen Bereiche betreffenden, zentral wahrzunehmenden Aufgaben, wie Verwaltung, Personal, Vergabe, Verträge, Controlling, werden einer allgemeinen Verwaltungsabteilung zugeordnet.



Die Umverteilung von Aufgaben, die eine Neuausrichtung des Managements fordert, kann nicht ohne Auswirkung auf die bisher geltenden Begriffe und Vorgehensweisen bleiben. Beispielsweise ist der SRH von den in der RLBau definierten Termini Bauunterhalt, KBM und GBM abgerückt. Die Einteilung der Baumaßnahmen nach dem Bauvolumen erscheint im Zusammenhang mit den Aufgaben eines modernen Gebäudemanagements unzweckmäßig. Alle Maßnahmen, die die Funktionsfähigkeit und den Wert eines Gebäudes erhalten, gehören zum Gebäudemanagement. Hierzu zählen Inspektion (Überwachung des technischen Zustandes), Wartung (Erhaltung der Betriebsfähigkeit), Instandhaltung (Wiederherstellung der Betriebsfähigkeit und Benutzbarkeit) sowie die Überprüfung der Einhaltung technischer Bestimmungen. Wird bei Modernisierungen und Sanierungen in die Gebäudesubstanz eingegriffen oder sind Neubauten und Erweiterungsbauten zu realisieren, handelt es sich um investive Maßnahmen. Diese sind als eigenständige Projekte vom Baumanagement durchzuführen. Renovierungen und Schönheitsreparaturen gehören in die Verantwortung des Nutzers.

Der Aufgabenzuordnung entsprechend, soll sich in den Betriebstätten eine Zusammenarbeit entwickeln wie sie sich bei einem Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnis ergibt. Entscheidungen zu Unterbringungsmaßnahmen, insbesondere in welcher Form Bedarf gedeckt wird (z. B. Miete, Bau, Leasing), werden unter Berücksichtigung von bau- und liegenschaftlichen

Aspekten im übergeordneten Vermögensmanagement getroffen. Dann wird das Gebäudemanagement oder das Baumanagement mit der Umsetzung beauftragt. Bei der Entscheidungsfindung wirken Gebäude- und Baumanagement z. B. durch Abgabe von Kostenschätzungen mit. Langfristig kann dieses Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnis das Gebäude- und Baumanagement auf eine Tätigkeit am Markt vorbereiten.

Wegen der vielfältigen Aufgaben im Gebäudemanagement, die liegenschaftlich/kaufmännische und technische Komponenten beinhalten, schlägt der SRH eine Doppelspitze vor.

Der hier vorgeschlagene Aufbau der Ämter entspricht nach Gründung eines Staatsbetriebes dem Aufbau der Betriebsstätten.

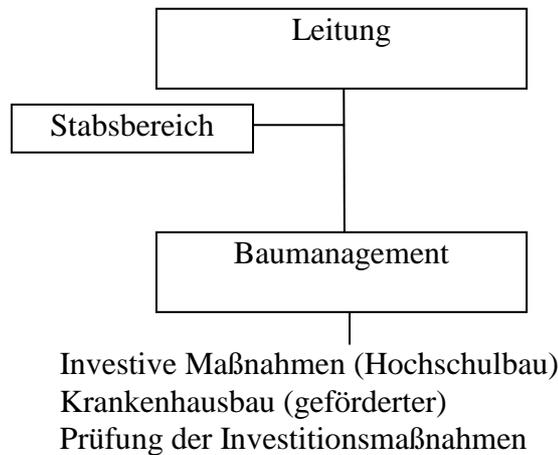
4.1.4 Staatshochbauämter/Betriebsstätten

Die SHBÄ Dresden und Leipzig sind überwiegend für die Bauvorhaben der Hochschulen und Universitäten zuständig. Beide Ämter führen ferner GBM und KBM aus den Zuständigkeitsbereichen des SMF, SMJus, SMK und SMS aus. Für liegenschaftliche Belange sind hier die ihnen zugeordneten VHBÄ einzuschalten. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten erschweren das Verwaltungshandeln und führen zu einem geduldeten „Systembruch“ innerhalb der VHBV.

Die SHBÄ sollten zu Kompetenzzentren für den Hochschulbereich umgeformt werden. Das setzt voraus, dass die Aufgabenbereiche der SHBÄ bereinigt werden. Den SHBÄ übertragene Landesbaumaßnahmen sind an die VHBÄ abzugeben. Der vorliegende Systembruch in der Aufgabenzuordnung wäre damit beseitigt, da die VHBÄ für diese Bereiche bereits liegenschaftlich zuständig sind. Alle im Freistaat durchzuführenden Baumaßnahmen im gesamten Hochschulbereich werden den SHBÄ Dresden und Leipzig übertragen. Damit wäre auch eine Kompensation im Aufgabenvolumen für die weggefallenen Landesbaumaßnahmen möglich.

Der Effizienzgewinn durch Konzentration der Aufgabenbereiche, Spezialisierung und damit einhergehende höchstmögliche Auslastung der MA wiegt den Verlust in der Fläche auf. Der Nachteil der Entfernung wird ausgeglichen, in dem zeit- und kostenaufwändige Fahrten zu entlegenen Bauorten bei Einschaltung FbT entfallen, die eine ständige Präsenz der MA der SHBÄ auf der Baustelle nicht erforderlich machen. Zeitnahe Protokolle von allen Baubesprechungen und das Führen des Bautagebuches geben den MA der Bauverwaltung die Möglichkeit, notfalls auf das Baugeschehen einzuwirken. Die Folge wäre eine Verringerung des Fahraufwandes für die Ämter. Auch die immer besser werdende Infrastruktur wird sich positiv auf das „Fahrgeschehen“ auswirken. Entscheidende Voraussetzung sind ein flexibler Einsatz und die fachgerechte Zuordnung des vorhandenen Personals.

Die bereinigten SHBÄ sind analog der VHBÄ als Betriebsstätten, speziell als Kompetenzzentren für Hochschul- und Universitätsbauten, einzurichten.



Gemäß SHMG wurden die Universitätsklinika Dresden und Leipzig als rechtsfähige Anstalten öffentlichen Rechts errichtet. Sie nehmen, wie auch die flexibilisierten Universitäten bereits heute, liegenschaftliche Aufgaben für ihren Bereich wahr. Ebenso üben sie nach § 2 Abs. 5 SHMG die Bauherrenfunktion aus. Sie bedienen sich dabei in der Regel der SHBÄ, verfügen aber auch über eigene Bauabteilungen. Feststellungen des SRH belegen, dass die Kliniken Instandhaltungsmaßnahmen, die vom Charakter und Umfang her GBM sind, in eigener Zuständigkeit ausführen. Zwischen Klinikum und SHBA werden auf der Grundlage einer Rahmenvereinbarung über die Erledigung der Bauangelegenheiten jeweils Geschäftsbesorgungsverträge abgeschlossen.

Diese Rahmenvereinbarungen können von jedem Vertragspartner bis zum Schluss eines Kalenderjahres zum 31. Dezember des Folgejahres gekündigt werden. Es besteht kein Kontrahierungszwang, sondern die vertragliche Verpflichtung im Regelfall, besonders bei HBFG-Maßnahmen, die SHBÄ einzuschalten. Daraus ergibt sich ein Unsicherheitsfaktor für die SHBÄ in Bezug auf ein großes Auftragsvolumen. Dieser könnte durch eine Änderung der haushaltsmäßigen Zuordnung bereinigt werden. Einzeltitel, zusammengefasst bis zur HBFG-Grenze, sollten im Haushaltsplan in einem Titel (Zuschüsse für Investitionen) veranschlagt werden. Das zuständige Ministerium, als zukünftiger Zuwendungsgeber wird in die Lage versetzt, Baumaßnahmen für Universitätskliniken nach dem Zuwendungsrecht gem. § 44 SÄHO durchzuführen.

Die spezialisierten SHBÄ bzw. die künftigen Betriebsstätten sind als fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung gutachterlich im Auftrags- und Bewilligungsverfahren zu beteiligen. Die Erfahrungen der MA für den Bereich des Klinikbaus können ggf. auf den geförderten Krankenhausbau ausgedehnt werden.

4.1.5 Zuwendungsbau und Krankenhausbau

Soweit eine fachliche Beteiligung der Bauverwaltung bei Zuwendungen für Baumaßnahmen erforderlich ist, muss das SMF als zentrale Anlaufstelle (oberste Instanz) die Aufgaben wahrnehmen, die in gleicher Weise für alle VHBÄ relevant sind. Dabei handelt es sich um Aufgaben, die mit dem Baugeschehen nicht unmittelbar zu tun haben, wie Regelung von Grundsatzentscheidungen, Mitwirkung bei der Koordinierung zur Herbeiführung des Einvernehmens bei Mischfinanzierung. Die fachliche Anleitung aller MA und die Organisation regelmäßiger Fortbildungsmaßnahmen, zurzeit in der Zuständigkeit des SMF, sind zukünftig Aufgaben der Zentrale.

Die noch bei der OFD angesiedelten Aufgaben (z. B. Beratung des Zuwendungsempfängers, Baufachliche Stellungnahme) können den VHBÄ übertragen werden. Eine dezentrale Organisation und die damit verbundene Verlagerung dieser Aufgaben in die unterste Instanz würde eine durchgängige Bearbeitung der Vorgänge ohne Informationsverluste gewährleisten, zumal die VHBÄ bereits während der Bauausführung stichprobenweise die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen und nach Fertigstellung der Baumaßnahme die Verwendungsnachweise in baufachlicher Hinsicht prüfen. Zudem macht sie die geografische Nähe zum Zuwendungsempfänger möglich.

Für den ZBau sollte, wie schon im VHBA Radeberg praktiziert, ein eigenständiges Sachgebiet eingerichtet werden. Bei fehlenden technischen Fachkenntnissen im ZBau-Bereich können zudem die vorhandenen Sachgebiete der VHBÄ genutzt werden. Personell muss das Sachgebiet so ausgestattet sein, dass es seinen Aufgaben gem. § 44 SäHO gerecht werden kann. Dem verschließt sich das SMF nicht. Die Möglichkeit der Umverteilung von Personal wird geprüft.

Die Bewilligungsbehörden bei Krankenhausförderungen (SMS und Regierungspräsidien) verfügen nicht in ausreichendem Maße über den besonderen Sachverstand zur Planung und Ausführung von Baumaßnahmen. Daher sollte die Bauverwaltung beteiligt werden. Bei der Krankenhausförderung würde sich die Zuordnung zu den mit dem notwendigen Fachwissen ausgestatteten beiden SHBÄ anbieten. Das hätte den Vorteil, dass für dieses Spezialgebiet die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns gewährleistet ist. Die Zuwendungsempfänger hätten bis zur Fertigstellung der Baumaßnahme, wie bisher auch, nur einen Ansprechpartner.

Praktiziert wird eine entsprechende Regelung z. B. seit dem 01.01.2001 in Rheinland-Pfalz.

Mit der Errichtung des Staatsbetriebes sollten die zukünftigen Betriebsstätten die Aufgaben des ZBaus und des Krankenhausbaus übernehmen.

4.1.6 Andere Immobilienverwalter im Freistaat Sachsen

Die Konzentration der Eigentümerfunktion und die grundsätzlich zentrale Vermögensverwaltung im Freistaat sind beizubehalten. Die zentrale Aufgabenerledigung gewährleistet eine umfassende Professionalisierung durch einen höheren Spezialisierungsgrad hinsichtlich Personal und technischer Ausstattung und verringert den Koordinierungs- und Informationsaufwand wesentlich. Rationalisierungspotenziale bei der Flächennutzung können mit einem übergreifenden Flächenmanagement besser ausgeschöpft werden, Vermögenserhalt und -entwicklung finden stärker Berücksichtigung als bisher.

Trotz der Vorteile einer zentralen Aufgabenwahrnehmung kann es im Einzelfall wirtschaftlicher sein, Aufgaben auf andere Verwaltungen bzw. Einrichtungen zu übertragen. Dies ist im Freistaat in einigen Fällen geschehen. Gründe hierfür waren der Grad der Selbstständigkeit einzelner Einrichtungen wie z. B. der staatlichen Unternehmen, Stiftungen, Universitäten oder der direkte Bezug zur Fachaufgabe eines Ressorts, z. B. bei der Forstverwaltung und der Straßenbauverwaltung.

Aufgrund von Ausnahmeregelungen gibt es deshalb abweichend von der zentralen Verwaltung im Freistaat eine Vielzahl von „Immobilienverwaltern“ neben der VHBV. Bisher hat das SMF noch keine Regelungen für ein einheitliches Immobilienmanagement im Freistaat geschaffen. Es ist nötig, in Abstimmung mit den Einzelzielen der übrigen „Immobilienmanager“ im Freistaat, einheitliche Zielvorgaben zu erarbeiten, um ein aus gesamtstaatlicher Sicht optimales Immobilienmanagement gewährleisten zu können. Erfreulicherweise hat das SMF erste Schritte in diese Richtung getan. Die im Erlass vom 24.11.2000 für die VHBÄ getroffenen Regelungen des Arbeitsleitfadens zur einheitlichen Liegenschaftsbildung sollen auch auf die übrigen Immobilienverwalter übertragen werden.

Wenn Aufgaben auf ausgegliederte Immobilienverwalter (LSEG, Universitäten) übertragen werden, dann sollte dies auch konsequent geschehen, um tatsächlich Verwaltungsvereinfachungen zu erreichen und Abstimmungsprobleme weitestgehend auszuschließen. Voraussetzung dafür sind auch hier entsprechende personelle und technische Ausstattungen und Vorgaben für ein einheitliches Immobilienmanagement im Freistaat.

4.2 Grundsätzlicher Handlungsbedarf in der Vermögens- und Hochbauverwaltung

4.2.1 Gesamtkonzept

Das SMF hat mit den letzten Umstrukturierungsmaßnahmen einen neuen Weg für die VHBV eingeschlagen, ohne vorab Leitlinien und Zielvorgaben zu formulieren. Die Erstellung eines Gesamtkonzeptes ist nunmehr dringend erforderlich, um den Maßstab für das weitere Handeln zu bestimmen. Nur über vorab festgelegte Ziele kann der Erfolg bzw. Misserfolg einer Maßnahme gemessen werden.

Das Gesamtkonzept wird sich letztendlich auch in der Satzung des Staatsbetriebes wieder finden müssen.

Das für die VHBV zu erstellende Gesamtkonzept muss die ganzheitliche Betrachtung der Immobilie über ihren gesamten Lebenszyklus in den Mittelpunkt stellen. Im Gegensatz zu den bisher existierenden Konzepten für einzelne Arbeitsbereiche sind in einem Gesamtkonzept unabhängig vom Bau- und Gebäudemanagement fachübergreifende Vorgaben und Ziele zu formulieren. Weder die Ziele der Zusammenlegung noch Inhalte und Art der Aufgabenerfüllung wurden hinreichend definiert, deshalb kam es zu keiner echten Verschmelzung der Bereiche Bau und Liegenschaften.

In den Leitlinien und Zielvorgaben sollten mindestens folgende Überlegungen ihren Niederschlag finden:

- Formulierung von Kriterien für Bedarfsdeckung der Nutzer,
- Zielvorgaben für Kostenentwicklungen (z. B. Kostenobergrenzen, Kostenvorgaben),
- Ziele hinsichtlich nachhaltigen, umweltschonenden, energiesparenden Bauens,
- Rahmenvorgaben für die Wahl von Baumaterialien, Grundrissgestaltungen, energiesparenden Baukonzepten in Hinblick auf Folgekosteneinsparungen (z. B. Fassadengestaltung, Raumgrößen),
- Rahmenvorgaben für alle weiteren „Immobilienmanager“ des Freistaates,
- Maßstäbe für Immobilienreservepolitik,
- Definition notwendiger Voraussetzungen für umfassende Aufgabenerledigung und Strategien für deren Schaffung (z. B. Datenpool).

4.2.2 Konzentration auf Kernaufgaben

Im liegenschaftlichen Bereich in den VHBÄ wird eine Vielzahl von Tätigkeiten ausgeübt, die nicht zum Kerngeschäft einer staatlichen VHBV gehören. Diese Aufgaben binden einen großen Teil der Personalkapazität in den VHBÄ. Mit Aufgabenverlagerung auf andere Verwaltungsbereiche bzw. auf Dritte würde der momentane Koordinierungsaufwand verringert.

Beispielsweise betreuen die VHBÄ landwirtschaftliche Flächen, Fischerei- und Jagdrechte sowie Naturschutzflächen. Hierbei entsteht erheblicher Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand zwischen dem VHBA und dem Fachressort. Eine Übertragung der Verwaltung dieser Flächen auf die Fachressorts würde wegen der direkten Verknüpfung zur Fachaufgabe zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenwahrnehmung beitragen und den Koordinierungsaufwand erheblich reduzieren.

Das SMF sieht bei einer Übertragung der Zuständigkeiten auf das SMUL keine Möglichkeiten für eine gemeinsame an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtete Immobilienpolitik, insbesondere weil der Geschäftsbereich des SMUL eine wesentlich von der Immobilienpolitik des SMF abweichende Auffassung zum Immobilienmanagement vertrete. Die unterschiedlichen Ansätze müssen von der Staatsregierung harmonisiert werden.

Den Universitäten und Hochschulen, an denen flexible Formen der Haushaltswirtschaft erprobt werden, sollten nicht nur die Verwaltung und Bewirtschaftung, sondern sämtliche liegenschaftliche Aufgaben übertragen werden. Auch hier könnten Koordinierungs- und Abstimmungshandlungen wesentlich eingeschränkt werden.

Das SMF bezweifelt, dass o. g. Aufgabenübertragungen zu wirtschaftlicheren Ergebnissen führten und geht davon aus, dass es aus seiner Verantwortung für das staatliche Immobilienvermögen wesentliche Eigentümeraufgaben nicht aus der Hand geben könne. Es räumt ein, dass die mit der Flexibilisierung gemachten Erfahrungen doch noch zu einem anderen Ergebnis führten könnten.

Die wesentliche Voraussetzung für die Aufgabenübertragungen ist die Definition einheitlicher Vorgaben für ein gemeinsam ausgerichtetes Immobilienmanagement im Freistaat (z. B. hinsichtlich Vermögenserhalt). Damit können die Bedenken des SMF gegen die vorgeschlagenen Aufgabenauslagerungen im Wesentlichen ausgeräumt werden, da ein einheitliches Vorgehen gewährleistet wird.

Immobilien ohne Staatsbedarf sollten schnellstmöglichst veräußert werden, um künftig z. B. bei Wohnhäusern und Kleingärten den Arbeitsaufwand der VHBÄ zu verringern. Das SMF sieht im Grundsatzterlass vom 24.11.2000 zur Liegenschaftsbildung eine Einteilung in Bereitstellungsimmobilien, Immobilienreserve und Vermarktungsimmobilien vor. Danach sind alle Immobilien, für die langfristig kein Staatsbedarf besteht, den Vermarktungsimmobilien zuzuordnen und „unter Beachtung wirtschaftlicher und fiskalischer Gesichtspunkte gewinnoptimierend zu veräußern“. Der SRH regt an, die aus dem Bestand herausgefilterten Vermarktungsimmobilien durch die LSEG verwerten zu lassen. Mit Wohnungsverwaltungsvertrag vom 17./28.01.1997 hat der Freistaat bereits die Verwaltung eines Teils seiner landeseigenen Wohnungen auf die LSEG übertragen. Die Wohnungsverwaltung erfolgt im eigenen Namen auf Rechnung des Freistaates. Ein Vertrag vom 27.07.1998 befugt die LSEG auch zur Verwertung eines Teils der übertragenen Wohnungen. Bei der LSEG hat sich in der Zwischenzeit eine gewisse Professionalität hinsichtlich des Veräußerungsgeschäftes und der dafür notwendigen Marktkenntnis entwickelt. Für die VHBÄ würde die Übertragung eine Entlastung von häufig zeitaufwändigen Tätigkeiten und Kapazitätsschaffung für Kernaufgaben bedeuten.

Die wesentliche Kernaufgabe der VHBV besteht in einem umfassenden Gebäudemanagement. Dazu gehört auch ein Flächenmanagement, das die Bereitstellung von Liegenschaften, also die Unterbringung der Behörden und die Betreuung des laufenden Betriebs der Liegenschaften, beinhaltet. Kernaufgaben sieht der SRH auch bei An- und Vermietungen bzw. Neu- und Ersatzinvestitionen, Unterhaltung und Instandhaltung, Energieversorgung und -management sowie gebäudenahen Servicediensten, z. B. Reinigungsleistungen, Hausmeisterleistungen, im staatlichen Bereich.

Die exakte Definition der Kernaufgaben muss durch das SMF erfolgen. Sie ist u. a. eine wichtige Voraussetzung zur Gründung eines Staatsbetriebes, dem nur Kernaufgaben übertragen werden sollen. Das SMF muss auch entscheiden, in welcher Leistungstiefe diese Aufgaben erfüllt werden sollen. Nicht alle für einen Gebäudebetrieb unerlässlichen Aufgaben muss die Verwaltung auch selbst erbringen. Grundsätzlich bestehen die Möglichkeiten der eigenen Durchführung, des internen Einkaufs (innerhalb der Verwaltung) oder des externen Bezugs der Leistungen am Markt.

Lässt die Verwaltung die Arbeiten im Wege einer Geschäftsbesorgung erbringen, obliegt ihr als Auftraggeber auch immer die Kontrolle der ordnungsgemäßen Erledigung. Nur wenn Aufgaben ganz aus dem öffentlichen Bereich herausgenommen und echt privatisiert werden, trägt die Verwaltung keine Verantwortung für deren ordnungsgemäße Ausführung, hat dann auch keinen direkten Einfluss auf die Leistungserstellung.

Der Baubereich der VHBV soll im Wesentlichen reine Bauherrenaufgaben wahrnehmen, ein Tätigkeitsspektrum, das sich insbesondere auf folgende Leistungen erstreckt:

- Festlegen der Projektziele, Qualitäten, Termine und des Kostenrahmens,
- Auswahl und Beauftragung von Freischaffenden,
- Prüfen von Fremdplanungsleistungen,
- Einholen von Genehmigungen,
- Erteilen von Aufträgen und Anweisung der Zahlungen,
- Objektabnahme.

Die strategischen Aufgaben zur Festlegung von Art, Umfang und Kostenrahmen für Baumaßnahmen sollten im Vermögensmanagement der VHBÄ angesiedelt werden. Aufgaben, wie die Vergabe der Planungs- und Bauleistungen sollten die VHBÄ in ihrem Baumanagement selbst erledigen.

Zur Planung und Durchführung von Baumaßnahmen bedient sich die Bauverwaltung überwiegend FbT Architekten und Ingenieure. Die Einschaltung von FbT führte außer zu einem hohen Begleitungs- und Koordinierungsaufwand für die VHBÄ häufig zu Doppelarbeit, Doppelvergütung sowie Kompetenzproblemen auf der Baustelle. Dies kann zukünftig verringert werden, indem den FbT die Verantwortung für die von ihnen zu bearbeitenden Baumaßnahmen konsequent übertragen und belassen wird. Der Verzicht auf eine Doppelkontrolle führt zur Entlastung des vorhandenen Baupersonals der VHBV.

Des Weiteren ist eine klare Aufgabentrennung sowie eine Abgrenzung der Kompetenzen zwischen FbT Architekten und Ingenieuren gegenüber der VHBV durchzuführen. In Anlehnung an die HOAI sollten bei Baumaßnahmen folgende Leistungsphasen in eigener Verantwortung der VHBV, ohne die Beteiligung eines FbT, ausgeführt werden:

Grundlagenermittlung	Leistungsphase 1
Vergabe	Leistungsphase 7 (teilweise)
Objektüberwachung (Bauüberwachung)	Leistungsphase 8 (evtl.)
Objektübernahme	Leistungsphase 9

Mit der Teilung der Leistung in Planung und Ausführung ist der Ausschluss von Doppelarbeit und Kompetenzproblemen umgesetzt.

Personelle Engpässe im Bereich der Bauunterhaltsmaßnahmen werden in den Ämtern durch die Einschaltung von FbT abgefangen. Dabei ist zu bedenken, dass bei Bauunterhaltsmaßnahmen nur die Mittel für die bei der Baubegehung festgestellten notwendigen Bauunterhalts-

arbeiten und keine Baunebenkosten im Haushaltsansatz vorgesehen sind. Somit werden für die Honorarkosten der FbT Mittel eingesetzt, die für die Werterhaltung von Gebäuden bereitgestellt wurden. Die Vergabe von Planungs- und Überwachungsleistungen für Bauunterhalt hat nur in Sonderfällen an FbT zu erfolgen, die dafür erforderlichen Honorarkosten sind bei der Mittelplanung zu berücksichtigen.

Mit der Einschaltung von FbT auch als Projektsteuerer, die, wie in der Vergangenheit zunehmend geschehen, wichtige Bestandteile der Projektentwicklung und der Projektsteuerung übertragen bekamen, gibt der Freistaat als Bauherr eine wesentliche Einflussmöglichkeit über die Einhaltung von Kosten, Terminen und Standards aus der Hand. Projektsteuerungsleistungen sollten nur in Ausnahmefällen an FbT vergeben werden. Diese Bauherrenaufgabe sollte von der VHBV selbst wahrgenommen werden. Dies setzt neben der weiteren Qualifizierung des Personals auch eine entsprechende Personaldecke voraus.

Eine weitere Aufgabe der Bauverwaltung sieht der SRH bei Bauvorhaben im Zuwendungsbe- reich, bei denen nach § 44 SÄHO die Bauverwaltung als fachlich zuständige technische Ver- waltung beteiligt wird. Prüfungsfeststellungen des SRH belegen die notwendige Beratungs- und Kontrollfunktion der Bauverwaltung in diesem Bereich (auf Nr. 4.1.5 wird verwiesen).

Sollten die erforderlichen strukturellen und inhaltlichen Maßnahmen mit Blick auf die Errichtung eines Staatsbetriebes erfolgen, ist es zwingend geboten, die Aufgaben im Baubereich auf das notwendige Kerngeschäft zurückzuführen.

4.2.3 Aufgabenverteilung/Kompetenzverteilung

Einiges Potenzial zur Verbesserung der Ablauforganisation bietet die Ausgestaltung der Re- gelungen, Richtlinien und Gesetze.

Ein Beispiel für zu lange Verwaltungswege ist das Prozedere bei der HU-Bau. Die Prüfung von HU-Bau wurde nach Einführung der Zweistufigkeit von der OFD auf die VHBÄ/SHBÄ übertragen. Dabei werden die HU-Bau von dafür benannten Bediensteten geprüft und die Ge- samtbauposten festgesetzt, anschließend werden sie mit einem Prüf- und Vorlagebericht dem SMF zur Genehmigung vorgelegt. Das SMF muss nach Nr. 4.4, Abschnitt E, RLBau die HU- Bau baufachlich und haushaltsmäßig genehmigen und festsetzen. Allerdings soll zur Geneh- migung der HU-Bau im SMF lediglich eine Plausibilitätskontrolle in Form von Stichproben und keine erneute Prüfung erfolgen.

Das Genehmigungsverfahren des SMF geht nach unseren Untersuchungen z. T. weit über eine stichprobenweise Prüfung hinaus. Es erfolgt vielmehr zunächst eine nochmalige umfassende fachtechnische Prüfung in den Baureferaten, anschließend die haushaltsmäßige Anerkennung im Haushaltsreferat. Dieses stellt das Kostenbewusstsein seiner Fachreferate in Frage und prüft die HU-Bau überschlägig nochmals nach Bemessungsgrundlagen der Kostenplanung anhand von bundesweit und eigenen gesammelten Kostenvergleichsdaten.

Die Prüfung der HU-Bau sollte nur noch im VHBA/SHBA durchgeführt werden. Das SMF ist nur Genehmigungsbehörde. Das würde zu einer Verringerung der Genehmigungsschleifen führen und den Planungsablauf bei GBM straffen.

Mehr Spielraum zur Optimierung des Planungs- und Genehmigungsablaufs für GBM wird durch die Änderung der SäHO vom Dezember 2000 geschaffen. § 24 SäHO spricht nicht mehr nur von „Baumaßnahmen“, sondern zusätzlich auch von „Raumbedarfsdeckung“. Es wurde ein Absatz neu vorangestellt, in dem geregelt wird, wann Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt werden dürfen. Weiterhin wurde das Wort Kostenberechnung durch den Oberbegriff Kostenermittlung ersetzt.

Nach der RLBau sind entsprechend DIN 276 folgende Arten der Kostenermittlung für einzelne Planungsschritte zu erbringen:

- Kostenschätzung im Rahmen des Bauantrags
- Kostenberechnung zur HU-Bau
- Kostenanschlag zur Ausführung
- Kostenfeststellung nach Baufertigstellung

Die genehmigte HU-Bau mit der Kostenberechnung bildete bisher die Voraussetzung für die Einstellung einer GBM in den Haushalt.

Der Bauantrag (Abschnitt E Nr. 3 RLBau) enthält bereits alle Unterlagen, die ein Bauvorhaben umfassend und eindeutig beschreiben und einen verbindlichen Kostenrahmen festlegen (z. B. genehmigter aktueller Stellenplan, Raumbedarfsplan, Kostenschätzung, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen). Er ist, wenn er vom zuständigen Staatsministerium und dem SMF genehmigt wurde, ebenso bindend wie die HU-Bau.

Der Bauantrag, der vom Nutzer, unter Mitwirkung der VHBV aufgestellt wird, könnte daher zukünftig die Grundlage für die Einstellung einer Baumaßnahme in den Haushaltsplan sein.

Das BMVg hat gemeinsam mit dem BMF im Rahmen einer Verwaltungsvereinfachung für GBM bei Infrastrukturverfahren der Bundeswehr die Verfahrensabläufe in ähnlicher Form gestrafft und eingeführt. Dabei behält sich die Genehmigungsbehörde die Zustimmung zu Entwurfs- und Ausführungsunterlagen vor (Erlass des BMVg vom 31.08.1995).

Die Regelung zur Einstellung eines Bautitels nach Realisierungs- und Planungsobjekt könnte damit entfallen. Die Vorlage einer HU-Bau wird verzichtbar. Das SMF kann den Planungs- und Bauauftrag an die VHBÄ/SHBÄ gleichzeitig erteilen. Die Planung und Bauausführung erfolgt bis zur Übergabe des Objektes an den Nutzer in voller Verantwortung der VHBÄ/SHBÄ. Diese prüfen den Bauantrag wie bisher die HU-Bau. Entwurfs- und Ausführungsunterlagen werden nur auf Anforderung vorgelegt.

Im Zuge der Neuordnung der VHBV soll dieses verkürzte Verfahren unter der Bezeichnung „Investitionsantrag“ Anwendung finden. Zuständig für die Aufstellung ist der Nutzer unter Mitwirkung der Betriebsstätten. Die Prüfung des Investitionsantrages obliegt den Betriebsstätten und die Genehmigung erfolgt in der Zentrale des Staatsbetriebes. Das SMF stellt auf Antrag der Zentrale die Haushaltsmittel bereit.

Je weniger Instanzen an Entscheidungsprozessen beteiligt sind, desto geringer sind die Durchlaufzeiten, das bedeutet eine erhebliche Reduzierung des Prüf- und Genehmigungsaufwandes.

Vorlagepflichten sind im Hinblick auf die Errichtung eines Staatsbetriebes weiter abzubauen, wie z. B. im Bereich der Vergabe von Bauaufträgen und Planungsleistungen. Die entsprechenden Richtlinien (z. B. Zuständigkeiten gemäß VHB) sind auf ihre Praktikabilität hin zu überprüfen und zu überarbeiten. Ein Mitspracherecht des SMF noch bei Ausführungsplanungen erscheint zu weitgehend.

Der Vorschlag des SRH wird derzeit im Rahmen der Erarbeitung neuer Verfahrensabläufe zur neuen Organisationsstruktur der VHBV geprüft.

4.2.4 Voraussetzungen für eine moderne Vermögens- und Hochbauverwaltung

Am 14.12.2000 sind die Vorschriften zum Inhalt der Vermögensrechnung (§ 86 SäHO) präzisiert worden. Es ist nunmehr der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen. In der Übergangsvorschrift § 117 SäHO ist lediglich bis zum 31.12.2006 ein vereinfachter Vermögensnachweis zugelassen. Ein exakter Überblick wird also zukünftig auch über das liegenschaftliche Vermögen zwingend erforderlich sein. Das SMF ist angehalten, die Voraussetzungen für eine vollständige Vermögensrechnung mindestens bis zum Jahr 2007 zu schaffen.

Nach Angaben des SMF wird derzeit ein Konzept erarbeitet, dessen Ziel eine inhaltliche Strukturierung und Trennung des staatlichen Immobilienbestandes ist. Mit dem Haushaltsplan 2003/2004 ist vorgesehen, die in Verwaltung der VHBV stehenden Flächen ressortgenau in den Erläuterungen aufzuführen.

Kenntnisse über die verwalteten Liegenschaften sind unvollständig. Die Erfassung der Grunddaten von allen landeseigenen und angemieteten Liegenschaften ist aber Voraussetzung für ein effektives Objektmanagement. Ohne eine einheitliche und abgestimmte Datenbasis ist ein professionelles Flächenmanagement mit optimaler Flächennutzung nicht möglich. Die Definition der Grunddaten für ein funktionierendes Gebäude-Informationssystem ist dabei von besonderer Bedeutung. Nur Daten, die später auch benötigt werden, dürfen aufgenommen werden. Ein bestimmter Umfang an Informationen ist notwendig, damit das System funktioniert. Die Erfassung und Pflege von Datenbanken ist teuer, ungepflegte, veraltete Daten sind wertlos.

Daten aus Neubaumaßnahmen und großen Umbaumaßnahmen stehen überwiegend aus dem Datenfluss von der Entwurfsplanung über die Ausführungsplanung bis zu den Bestandsplänen zur Verfügung. Durch die Durchführung von GBM wird der Grunddatenbestand zukünftig ständig erweitert. Die vom Nutzer und von der Bauverwaltung in den Mustern der RLBau aufzustellenden Planungsdaten sind gemeinsam mit dem Gebäudemanagement auf ihre Nutzungsfähigkeit für die Grunddatenbank zu überprüfen. Wesentlich weniger Informationen stehen für die alten bzw. bisher nicht umgebauten Bauwerke zur Verfügung.

Für die Bestandsdatenerfassung hat der Freistaat mehrere Modellversuche gestartet. Das SMF muss baldmöglichst entscheiden, wie und durch wen letztendlich die Erfassung erfolgen soll, um fundierte Arbeitsgrundlagen für sämtliche Liegenschaften zu schaffen.

Das SMF teilte mit, dass erneut ein Modellversuch zur Erfassung der Raumflächen von 27 landeseigenen Gebäuden stattgefunden habe. Es beabsichtige in Kürze zu entscheiden, ob ein entsprechendes CAFM-Programm ausgeschrieben werden solle oder ob das im Rahmen des Modellversuchs teilweise getestete Programm zu übernehmen sei. Es sei beabsichtigt, die Vermessung landeseigener Liegenschaften fortzuführen.

Gleichermaßen ist festzulegen, welche Informationen über die Bauwerksgeometrie (z. B. Reinigungsflächen oder Fensterflächen) zusätzlich ermittelt werden sollen. Hierbei muss abgewogen werden, inwieweit der Aufwand für die Aufbereitung vorhandener und die Erhebung weiterer Daten durch entsprechenden Steuerungsnutzen gerechtfertigt ist. Gebäudedaten in visualisierter Form darzustellen erleichtert das Verständnis. Formen, Ort und Lage, räumliche

Beziehungen und andere Zusammenhänge können grafisch am besten dargestellt werden. Eine grafische Darstellung allein reicht aber nicht aus und muss durch eine alphanumerische Darstellung ergänzt werden.

Bestandsdaten lassen sich unterteilen in:

- Gebäudedaten (Liegenschaftsangaben, Baujahr, Flächen, Gebäudeart, Bauweise),
- Energiedaten,
- Technikdaten (Art der Anlage, Baujahr, Wartungsintervalle).

Zuerst sollten die Stammdaten, d. h. feststehende Daten mit niedriger Änderungsfrequenz, vervollständigt werden. Insbesondere die Daten von Gebäudegrundflächen sind maßgebliche Grundlage für die Arbeit im Gebäudemanagement. Dabei ist eine Einteilung der Grundflächen in Flächenarten nach DIN 277 (Nutzfläche, Verkehrsfläche und Funktionsfläche) zweckmäßig, insbesondere für den Abschluss von Mietverträgen und die Ausschreibung von Dienstleistungen.

Betriebskosten begleiten ein Gebäude über den gesamten Lebenszyklus. Ihnen ist die gleiche Bedeutung beizumessen wie den Herstellungskosten des Bauwerks. Die Einführung eines durchgängigen und konsequenten Informationskonzeptes, das sowohl die technischen als auch die kaufmännischen und flächenbezogenen Daten zentral sammelt und auswertet, ist dringend erforderlich. Mit der Erfassung von Verbrauchsdaten, z. B. bezogen auf Gebäudeflächen können Analysen und Benchmarking durchgeführt werden, um problematische Liegenschaften zu erkennen und entsprechende Maßnahmen einzuleiten.

Bei Einsparmaßnahmen im Bewirtschaftungsbereich ist unbedingt die Einbeziehung der Nutzer erforderlich, denn der Verbrauch hängt von den Gewohnheiten des Nutzers ab. Ein Aufzeigen aller Kosten, der Vergleich mit Gebäuden gleicher Nutzungsart und das Aufzeigen der Umweltbelastung mit der Menge des CO₂-Ausstoßes führt oftmals schon zu Einsparungen, die vom Nutzer selbst ausgehen.

Voraussetzung für ein zukünftiges übergreifendes Energiemanagement ist der automatisierte Datenaustausch. Die Vernetzung aller gebäudetechnischen Anlagen ermöglicht es, Kostentransparenz bei der Bewirtschaftung der Gebäude herzustellen. Gebäudeleittechnik liefert die Basis sowohl für niedrige Betriebskosten als auch für den Komfort des Nutzers.

Wenn bereits bei der Planung des Gebäudes die kommunikationstechnischen Voraussetzungen für eine automatisierte Gebäudeleittechnik geschaffen werden, können die Kosten für die Betriebsüberwachung in der Nutzungsphase erheblich gesenkt werden. Dabei sind Vorgaben (z. B. die AMEV-Richtlinien) für eine einheitliche zentrale Gebäudeleittechnik zu berücksichtigen. Der Anteil der staatlichen/staatlich genutzten Gebäude, die bisher mit dieser Technik ausgestattet sind, ist gering. Die Verfügbarkeit einer optimalen informations- und kommunikationstechnischen Unterstützung muss konzeptionell erstellt und schrittweise umgesetzt werden.

Diese Voraussetzungen sind für eine effektive Aufgabenerledigung im Staatsbetrieb erforderlich.

4.2.5 Personalausstattung

Die Vorschläge des SRH zur Aufgabenverlagerung vom SMF und der OFD auf die VHBÄ/SHBÄ werden auch zu Konsequenzen in der Personalausstattung führen müssen.

Wird das SMF auf strategische und konzeptionelle Aufgaben zurückgeführt, wird sich zwangsläufig eine Personalreduzierung ergeben. Mit dem Wegfall der OFD ist das entsprechende Personal in den Staatsbetrieb umzusetzen.

Im Zuge der Neuordnung der Aufgabenbereiche ist die Personalausstattung in der VHBV generell zu überprüfen. Dabei sollte auch untersucht werden, ob z. B. durch den überwiegenden Einsatz von FbT für die Planung von Baumaßnahmen und einen vorhersehbaren Rückgang der Bauinvestitionen bis zum Jahr 2008 ein höherer Personalabbau als die vom SMF genannten 200 Stellen in der VHBV möglich ist.

4.2.6 Qualifizierungsoffensive

Im Zuge der Umstrukturierung und Umorientierung von einer VHBV klassischen Stils zu einer Vermögens- und Baumanagementeinrichtung steht das Personal veränderten Anforderungen gegenüber. Neue Aufgaben verlangen von den Beschäftigten der VHBV ein Umdenken und die Bereitschaft zur Qualifizierung.

Die Einhaltung normativer und bürokratischer Prinzipien wird ihre bisher überragende Rolle verlieren. Vielmehr wird sich das Personal künftig an der Fähigkeit zu wirtschaftlichem Handeln und zu interdisziplinärem Denken messen lassen müssen. Kundenorientierung, Informations- und Kommunikationskompetenzen werden stärker in den Mittelpunkt der Tätigkeit rücken.

Insbesondere das umfassende professionelle Gebäudemanagement verlangt mehr als bisher die fachübergreifende Sicht der MA. Im Mittelpunkt steht die ganzheitliche Betrachtung der Immobilie, d. h. die ganzheitliche Planung, Koordinierung und Optimierung aller immobilienrelevanten Prozesse. Das SMF hat versucht, die MA mit unterschiedlichen Qualifikationen im Liegenschafts- und im Baubereich in einem Sachgebiet in den Ämtern zu konzentrieren und so einem umfassenden Objektmanagement Rechnung zu tragen. Allerdings konnte sich auf diesem Weg eine fachübergreifende Sicht bei den MA bisher nicht durchsetzen.

Mit gezielter Fortbildung könnten allen MA zumindest die Grundlagen der Bautechnik und Haustechnik vermittelt werden, die für die Instand- und Werterhaltung von Gebäuden erforderlich sind.

Zukünftig werden im Bereich Gebäudemanagement mehr und mehr Generalisten und Manager benötigt. Am Markt steht derzeit eine Vielzahl von Ausbildungsangeboten zur Verfügung, die das SMF für eine berufsbegleitende Fortbildung zumindest eines Teils der MA der VHBV nutzen könnte. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien aufgeführt:

Das Europäische Institut für postgraduale Bildung der Technischen Universität Dresden e. V. (EIPOS) bietet eine Fachfortbildung zum Facility Management an, die die benötigten Schwerpunkte enthält, z. B. Grundlagen des Facility Managements, Flächenmanagement, EDV-Unterstützung sowie kaufmännisches, technisches und infrastrukturelles Gebäudemanagement. Das Institut erstellt auch Ausbildungsprogramme auf Anforderung. Der SRH begrüßt, dass die Möglichkeiten bereits genutzt und Dozenten des Instituts für Fortbildungsveranstaltungen in der VHBV vertraglich gebunden wurden.

Seit dem Wintersemester 2000 wird an der Hochschule Zittau/Görlitz (FH) der neue Studiengang Gebäude- und Infrastrukturmanagement angeboten. Diese neuartige Kombination von immobilienwirtschaftlichen, baulichen und betriebswirtschaftlichen Studieninhalten soll den wachsenden Bedürfnissen nach flexiblem Personal mit fachübergreifenden Aufgaben Rechnung tragen.

Der Fortbildungsplan 2001 für die Angehörigen der sächsischen Finanz-, Vermögens- und Hochbauverwaltung enthält keine derartigen Angebote für die Beschäftigten.

Wenn mit der Gründung des Staatsbetriebes die kameralistische Buchführung auf die kaufmännische umgestellt wird, muss auch das damit befasste Personal entsprechend qualifiziert worden sein.

Bei der Personalgewinnung, aber noch mehr bei der Aus- und Fortbildung, ist vom SMF zu berücksichtigen, dass im Baubereich der VHBV eher der das Projektmanagement beherrschende Baumanager als der planende Architekt gefordert ist, da von den VHBÄ/SHBÄ überwiegend Baumanagementaufgaben wahrgenommen werden.

Das SMF hat insbesondere über Nachqualifizierungen sicherzustellen, dass sein Führungspersonal in der Lage ist, betriebswirtschaftliche Erfordernisse im Rahmen des Immobilienmanagements zu erkennen und umzusetzen.

4.2.7 Steuerung und Kontrolle

Verbesserungen im Berichtswesen insbesondere als Instrument zur Steuerung und Ergebniskontrolle des SMF sind notwendig. Dies wird umso dringender mit der Errichtung eines Staatsbetriebes. Dem Betrieb müssen gegenüber einem Amt größere Handlungsspielräume und Entscheidungsfreiheiten eingeräumt werden, um die Vorteile der Rechtsform ausschöpfen zu können. Die Aufsichtsfunktion des SMF sollte über eine Ergebniskontrolle erfolgen, die allerdings ein entsprechendes Berichtswesen voraussetzt.

Das Berichtswesen muss eine verständliche Darstellung unterschiedlicher Sachverhalte ermöglichen und politischen sowie betriebswirtschaftlichen Steuerungszwecken dienen. Dazu ist ein empfängerorientiertes periodisches Berichtswesen, gestaffelt nach den individuellen Informationsbedürfnissen der Empfänger (z. B. SMF, Betriebsleitung) einzurichten. Die jeweiligen Berichtsebenen werden durch unterschiedliche Verdichtung der Basisdaten erreicht. Grundlage für die Einrichtung eines aussagefähigen Berichtswesens ist die Definition der angestrebten Ziele (z. B. Senkung der Betriebskosten), um mit Hilfe des Berichtswesens Zielerreichungsgrade zu erkennen.

Bisher sind von der Liegenschaftsverwaltung jährliche Geschäftsberichte mit statistischen Angaben über die Ämter und deren Aufgaben erstellt worden. Auf der Bauseite gab es lediglich die monatlichen Mittelabflussmeldungen und jährliche Statistiken. Die Berichterstattung im Baubereich gab nicht den Stand der Gesamtkosten und auch nicht den tatsächlichen Baustand für eine Baumaßnahme wieder.

Ein Ansatz hierzu war, dass nach der Fusion für die Jahre 1999/2000 ein gemeinsamer Bericht der VHBÄ für Vermögens- und Bauverwaltung erfolgte.

Die Aussagekraft des Geschäftsberichtes würde sich erhöhen, wenn über die statistischen Angaben hinaus z. B. Aussagen über Einsparungen bei langfristigen Anmietungen aufgrund von Vertragsverhandlungen oder über erfolgreiche Verkäufe von schwer veräußerbaren Grundstücken enthalten wären. Dem SMF können diese zusätzlichen Berichtsteile Auskunft über die Tätigkeit des Amtes vermitteln.

Bei der Entwicklung neuer Berichtsvorgaben sollten Kennzahlen definiert werden, die von allen Ämtern zu bedienen sind. Kennzahlen haben den Vorteil, standardisierte Informationen in verdichteter Form anzubieten. Sie sind in der Regel schnell ermittelbar und nachprüfbar. Mit Hilfe der Kennzahlen kann eine Vergleichbarkeit der Ämter in einzelnen Bereichen erreicht werden und dem SMF ein Steuerungs- und Kontrollinstrument zur Verfügung stehen. Es sollten Kennzahlen gewählt werden, die auch einen Vergleich mit der Privatwirtschaft erlauben und die VHBV in eine Wettbewerbssituation versetzen. Bei den Kennzahlen ist es wie bei den Grunddaten wichtig, sich auf die aussagefähigsten Kennzahlen zu beschränken und nur steuerungsrelevante Bereiche zu betrachten. Voraussetzung für ein erfolgreiches Benchmarking ist es vergleichbare Rahmenbedingungen in Form von homogenen Gebäudegruppen (z. B. Büro- und Verwaltungsgebäude) zu schaffen. Kennzahlen lassen sich in folgende Gruppen einteilen:

- I. Gebäudeökonomische Kennzahlen
- II. Kapazitätskennzahlen
- III. Aufwandskennzahlen
- IV. Produktivitätskennzahlen

Für die Bildung von Kennzahlen ist eine Vielzahl von Bestandsdaten notwendig. Diese müssen im Freistaat erst ermittelt werden.

Kostentransparenz kann mit Hilfe einer KLR geschaffen werden. Sie ist das wichtigste Instrument für die betriebswirtschaftliche Steuerung der VHBV, da sie die Ermittlung und interne Verrechnung gebäudebezogener Kosten ermöglicht und den Ressourceneinsatz deutlich macht. Außerdem gewährleistet sie eine sach- und verursachungsgerechte Erfassung und Zuordnung von Kosten. Dies ist wiederum Grundvoraussetzung für die Entwicklung von Kostenbewusstsein in der VHBV sowie bei den Nutzern. Das SMF führt zurzeit in Bautzen eine KLR als Pilotvorhaben ein. Die schnellstmögliche flächendeckende Einführung ist dringend notwendig.

Die bisher geltenden Regelungen sind für eine ziel- und ergebnisgerichtete Steuerung nicht geeignet. Eine Bereinigung der Vorschriften ist erforderlich.

Der Einsatz der beschriebenen Steuerungsinstrumente ermöglicht den Verzicht auf eine Vielzahl von Einzelregelungen und die Konzentration auf die Ergebnissteuerung. Mit Gründung des Staatsbetriebes wird die Verantwortung für die Aufgaben der VHBV auf diesen übertragen. Eine Einzelfallsteuerung durch das SMF ist dann nicht mehr erforderlich.

4.2.8 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Nach § 7 Abs. 1 und 2 und § 24 Abs. 1 der SäHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Auch in der bisher gültigen Fassung der Vorläufigen SäHO waren Kosten-Nutzen-Untersuchungen bei geeigneten Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Bedeutung anzustellen. Bei einer Unterbringungsmaßnahme kann regelmäßig mit erheblichen finanziellen Auswirkung auf den Haushalt gerechnet werden. Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für alle Maßnahmen war und ist zwingend erforderlich. Bisher wurde dies in den Ämtern nicht umgesetzt.

Ausgehend vom Flächenbedarf des Nutzers sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung aller in Frage kommender Alternativen (Miete/Leasing/Kauf/Eigenbau) anzustellen. Bei der Ermittlung der unterschiedlichen Möglichkeiten sollten auch Parallelauschreibungen genutzt werden. Zur wirtschaftlichen Bewertung der Alternativen stehen Methoden der dynamischen Investitionsrechnung zur Verfügung. Dabei muss der gesamte Lebenszyklus der Immobilie betrachtet werden. Die Notwendigkeit ergibt sich daraus, dass die größten Einwirkungsmöglichkeiten auf die Kosten und die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme in der Phase der Bedarfsermittlung bestehen. Sie nehmen während der Planung und Ausführung kontinuierlich ab. Nur mit Hilfe einer integrierten Bewertung von Investitions-, Leasing- oder Mietentscheidung und strategischen Bewirtschaftungsentscheidungen kann die langfristig wirtschaftlichste Alternative ermittelt werden. Auch qualitative Kriterien wie Nutzungsflexibilität, Komfort und Funktionalität der Immobilien sind in Abstimmung mit dem Nutzer zu berücksichtigen.

Die Bewirtschaftungskosten spielen in der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung der Immobilien eine entscheidende Rolle. Sie müssen nicht nur bei der Entscheidung für eine der Bereitstellungsalternativen einbezogen werden, sondern sind auch während des Betriebs der Immobilie laufend zu vergleichen.

Die größten Kostenblöcke fallen regelmäßig für Gebäudereinigung und Energie an. Durch kontinuierliche Ermittlung dieser Kosten kann ein Vergleich der staatlichen Immobilien untereinander erfolgen z. B. durch auf m²-bezogene Kosten. Damit können Spitzenverbräuche sofort erkannt, ihre Ursachen untersucht und abgestellt werden. Solche Kennzahlen können auch mit anderen Marktangeboten verglichen werden und ggf. zu einem Wechsel des Dienstleisters führen.

Insbesondere bei den Reinigungs-, aber z. B. auch bei den Hausmeisterleistungen sollten grundsätzlich Untersuchungen für Make-or-buy-Entscheidungen angestellt werden. Die Kosten der Leistungserstellung mit eigenem Personal sind den Kosten für den Einkauf der Leistungen am Markt gegenüber zu stellen. Die Entscheidung der Nutzer, z. B. Hausmeisterstellen zu streichen, um Einsparungen in ihrem Einzelplan zu erreichen, kann allein nicht ausschlaggebend sein.

Gerade im Hausmeisterbereich sind auch Poollösungen denkbar. So könnten z. B. mehrere Hausmeister für einen bestimmten Nutzerkreis gemeinsam zuständig sein. Diese Überlegungen sollten in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einfließen.

Um Energiekosten einzusparen, stellt das SMF für dringende Energiesparmaßnahmen jährlich 1 Mio. DM zur Verfügung. Für die einzelne beantragte Maßnahme wird vor Beginn eine Wirtschaftlichkeitsrechnung angestellt. Ein gesamtstaatlich koordinierter Einsatz der Mittel z. B. über Prioritätenlisten erfolgt nicht. Die Energieleitstelle sollte sich von den Ämtern Vorschläge aus dem Amtsbereich zurarbeiten lassen, die bereits nach vorgegebenen Kriterien eine Gewichtung der Maßnahmen zulassen. Die Leitstelle sollte dann diese Vorschläge zusammenfassen und danach entscheiden, mit welcher Maßnahme langfristig die größte Einsparung erreicht wird. Dieses Vorgehen wird im Gebäudemanagement bereits für die Festlegung der Prioritäten von Baumaßnahmen aus liegenschaftlicher Sicht praktiziert.

Häufig wird aus Kostengründen auf die Wartung technischer Anlagen und Einrichtungen verzichtet. Keine Wartung in regelmäßigen Intervallen zu veranlassen, um Kosten zu sparen, hält der SRH allerdings für eine zu kurzfristige Betrachtungsweise. Der Verzicht darauf kann sich negativ auf die Lebensdauer der Anlagen auswirken, wenn die Kostenersparnis rasch von Reparaturkosten oder Ersatzinvestitionskosten aufgebraucht ist. Die Notwendigkeit der Durchführung von Wartungsarbeiten sollte möglichst von technisch ausgebildeten MA beurteilt werden. Als richtungweisende Grundlage sollten die AMEV-Richtlinien mit einem Leistungskatalog für Wartungsarbeiten für verschiedene technische Anlagen dienen.

Schon im Planungsprozess sind durch Nutzung so genannter Standardplanungen, Einsparungen anzustreben. So müssen z. B. Justizvollzugseinrichtungen, Gerichte, Wohnheime und weitere miteinander vergleichbare Einrichtungen nicht immer neu geplant werden. Die Planungsunterlagen könnten nach Anpassung an die veränderten Bedingungen (wie z. B. einen anderen Baugrund) wieder verwendet werden.

Der SRH hält die vom Bundesbauministerium für Bundesbaumaßnahmen vorgeschriebenen Arbeitshinweise (RBBauWU) auch als Arbeitshilfe für den Freistaat für geeignet. Gegebenenfalls sind sie an die sächsischen Bedingungen anzupassen.

Die momentane Rechtslage bietet zudem noch weiteres Einsparpotenzial, welches ausgenutzt werden sollte. Beispielsweise können bei Neubaumaßnahmen Parallelausschreibungen durchgeführt werden, um über Preisvergleiche die kostengünstigste Variante zu ermitteln. Es kann z. B. die gewerkeweise Bauausführung (Einzellosvergabe) mit der Ausschreibung der schlüsselfertigen Bauausführung (Generalunternehmer) bzw. mit der Ausschreibung der Planung und Bauausführung (Generalübernehmer) verglichen werden.

Eine Bindung des Staatsbetriebes an die grundsätzlichen Regelungen der SäHO wird Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für den Staatsbetrieb zur Pflicht machen.

4.2.9 Haushalt

4.2.9.1 Refinanzierung mit Bundesmitteln

Besonderen Einfluss auf die Entwicklung der Haushaltsmittel der VHBV nimmt die zukünftige Ausrichtung der Fortsetzung des Solidarpakts. Die Bauausgaben werden z. T. mit Mitteln aus dem IfG Aufbau Ost refinanziert. Beispielsweise wurden in den Hj. 1995 bis 2000 bis zu 26 % der Ausgaben für Baumaßnahmen mit IfG-Mitteln refinanziert. Aufgrund des erwarteten Wegfalls der IfG-Mittel und der Reduzierung der Solidarpaktmittel in den nächsten Jahren, muss das SMF Überlegungen zur weiteren Entwicklung der Bauausgaben und der Haushaltsmittel der VHBV anstellen.

4.2.9.2 Einzelplan 14

Um einen effektiveren Haushaltsmitteleinsatz in der VHBV zu erreichen, ist es erforderlich, die Möglichkeiten des neuen Epl. 14 zu nutzen und auszubauen.

Mittel für Ausgaben im Bereich des staatlichen Hochbaus, die bisher außerhalb des Epl. 14 veranschlagt sind, sollten in den Epl. 14 eingegliedert werden. Dies betrifft im Epl. 9 und 12 veranschlagte Mittel der Hgr. 7 (Beispiel: Hj. 1999, Kap. 0910, Tit. 750 83: Bau überbetriebliche Ausbildungsstätte Pillnitz 1.762 TDM, Hj. 1999, Kap. 1207, Tit. 711 69: 1.423,4 TDM, Ausgaben für die Strukturplanung nach dem HBFG). Nur die Berücksichtigung aller Kosten ermöglicht einen vollständigen Überblick über die in der VHBV eingesetzten Mittel.

Im Epl. 14 sind bisher nur die Haushaltsmittel für die Fachaufgaben der VHBV (Bau und Liegenschaftsverwaltung) veranschlagt. Die Haushaltsmittel für Personal- und Sachausgaben der VHBV (Ressourcenhaushalt) werden nach wie vor im Epl. 4 veranschlagt. Damit ist eine Gesamtbetrachtung der Haushaltswirtschaft im Bereich der VHBV nicht möglich.

Die getrennte Veranschlagung von Fach- und Ressourcenhaushalt muss aufgehoben werden. Die Wechselwirkungen zwischen Bau- und Liegenschaftsausgaben und auch zwischen einzelnen Ausgabearten müssen sichtbar gemacht und bei der Haushaltsplanung berücksichtigt werden. Bau- und Liegenschaftshaushalt müssen bei den Haushaltsverhandlungen als Einheit verhandelt werden. Mit der Erweiterung des Epl. 14 um den Ressourcenhaushalt wird mehr Kostentransparenz geschaffen.

Der Epl. 14 schafft gute Voraussetzungen für die Einführung des „Vermieter-Mieter-Modells“, da er die Höhe des Mietbudgets aufzeigt, das auf die Ressorts verteilt werden muss.

4.2.9.3 Instrumentarien der Haushaltspolitik

Die haushaltspolitischen Rahmenbedingungen für die VHBV ergeben sich aus dem StHpl. und der mittelfristigen Finanzplanung. Das SMF hat weitergehende Instrumentarien der Haushaltspolitik, wie eine auf die Anforderungen der VHBV abgestimmte fachspezifische langfristige Finanzplanung, basierend auf einer Fachplanung, nicht genutzt. Mit einer langfristigen Planung können Rahmenvorgaben und Ziele der Haushaltspolitik definiert werden, so z. B. Vorgaben zur Reduzierung der Mietausgaben und zur Reduzierung der Bauausgaben in einem bestimmten Zeitraum.

Spätestens mit Errichtung eines Staatsbetriebes muss für die Bau- und Liegenschaftsverwaltung eine über die Haushaltsplanung und mittelfristige Finanzplanung als haushaltsrechtliche Mindestanforderungen der SäHO hinausgehende langfristige Haushalts- und Finanzplanung eingeführt werden.

Dazu wäre z. B. die Verwendung einer erweiterten Prioritätenliste, die über die aktuelle Haushaltsplanung hinausgeht und die Erfassung von Sanierungsbedarf bis hin zur Ermittlung des langfristigen Gesamtbedarfs an Baumaßnahmen (untergliedert in Neubau und Sanierung, Bauunterhalt, Mietausgaben u. a.) enthält, hilfreich.

4.2.9.4 Grundsatzfragen

Durch die Trennung der Zuständigkeiten für Fach- und Ressourcenhaushalt im Gesamthaushalt der VHBV ergibt sich eine Haushaltsbeteiligung von drei Abteilungen (I, II, V) mit zwölf Referaten. Die Verteilung der Aufgaben auf viele Stellen erfordert aufwändige Abstimmungsprozesse, Zielkonflikte zwischen den Beteiligten sind schwer vermeidbar.

Aufgrund der komplizierten Organisation haushaltswirtschaftlicher Aufgaben in der VHBV muss innerhalb des SMF ein Referat Schnittstellenfunktion wahrnehmen. Diese Schnittstellenfunktion muss den Fach- und Ressourcenhaushalt zu einer Einheit zusammenführen und die Verantwortung für die Durchsetzung einheitlicher haushalts- und finanzwirtschaftlicher Strategien sowie für haushaltsmäßige Grundsatzentscheidungen für die gesamte VHBV gewährleisten. Die Schnittstellenfunktion muss vom SMF wahrgenommen werden.

4.2.9.5 Organisationsänderung

Der Ressourcenhaushalt muss an den Aufgaben des Fachhaushalts bemessen werden und nicht an den Fortschreibungen der Vorjahre. Dafür ist bis zur Gründung eines Staatsbetriebes die Übertragung des Ressourcenhaushalts auf den Epl. 14 erforderlich. Durch entsprechende organisatorische Maßnahmen müssen beide Haushalte zusammengeführt werden. Dies ist nur durch die Übertragung der Aufgaben des Ressourcenhaushalts auf die Fachabteilung möglich.

Durch die Zusammenlegung des Fach- und Ressourcenhaushalts erfolgt eine Straffung der Organisation und eine Verringerung der mit haushaltswirtschaftlichen Aufgaben befassten Referate im SMF.

In den Ressourcenhaushalt müssen auch die Personal- und Sachausgaben des SMF und der OFD Chemnitz, bis zu deren Auflösung, für eine wirtschaftliche Gesamtrechnung der VHBV einbezogen werden. Dies ist insbesondere wichtig, um die Kosten z. B. einer Baumaßnahme vollständig ermitteln zu können. Mit der Gründung eines Staatsbetriebes wird die organisatorische Einheit von Fach- und Ressourcenhaushalt vollzogen.

4.2.9.6 Energiesparmaßnahmen

Die bisher in einem „Globalansatz“, veranschlagten Energiesparmaßnahmen sollten vorläufig als Sammelansatz im Epl. 14 veranschlagt werden. Dem Prinzip des Epl. 14 folgend muss zukünftig jedoch auch für die Kosten der Energiesparmaßnahmen das Ziel der ressortweisen Zuordnung stehen. Diese kann auch als Grundlage für eine spätere Umsetzung des so genannten Eigencontracting dienen. Im SMF gab es bereits Überlegungen, für Energiesparmaßnahmen ein Eigencontracting einzuführen. Danach sollten eingesparte Gelder wieder für neue Energiesparmaßnahmen verwendet werden. Dieses Verfahren würde eine zeitverzögerte Umverteilung der Haushaltsmittel bedeuten. Gegenwärtig stehen das Jährlichkeitsgebot, die bedarfsgerechte Haushaltsplanung gem. § 11 SäHO und das Verbot der planmäßigen Einstellung von Haushaltsresten der Umsetzung im Rahmen der Kameralistik entgegen. Mit der Überführung der VHBV in einen Staatsbetrieb und der damit ermöglichten kaufmännischen Buchführung werden die Voraussetzungen für das Eigencontracting geschaffen.

Im Hinblick auf Ökosteuer und steigende Energiepreise können Energiesparmaßnahmen das Haushaltsrisiko steigender Bewirtschaftungsausgaben abfedern.

Unter der Voraussetzung einer komplettierenden Datenerfassung der VHBV wäre eine über den Doppelhaushalt hinausgehende und in Zusammenarbeit mit der Energieleitstelle erstellte Planung von Energiesparmaßnahmen empfehlenswert, damit der Bedarf ermittelt und nach Dringlichkeiten gewichtet werden kann.

Die Erfolgskontrolle der Maßnahmen sollte stärker als bisher ihren Niederschlag im Energiebericht finden. Vorstellbar wären Berichte über die einzelnen Maßnahmen und deren Erfolge.

4.2.10 Ansätze zu einer Beseitigung der AIV-Schwachstellen

4.2.10.1 Konsolidiertes Gesamtkonzept

Die vorliegenden Konzepte für das Immobilien- und Gebäudemanagement spezifizieren die AIV-Anwendung aus ihrer Bereichssicht. Die Erarbeitung von Bereichskonzepten ist notwendig, reicht jedoch nicht aus.

Die Anforderungen an die AIV der einzelnen Bereichskonzepte sind untereinander abzugleichen und in einem Gesamtkonzept für die AIV-Anwendung der VHBV zusammenzufassen. Das Gesamtkonzept sollte Grundsätze, Ziele und bereichsübergreifende Aspekte der AIV des Immobilien-, Gebäude- und Baumanagements enthalten, die sich an einem Leitbild für die VHBV orientieren müssen. Es sind zudem Grundzüge für eine bereichsübergreifende Anwen-

dungssystemarchitektur darzustellen, auf deren Basis sich u. a. wirksame Berichts-/Controllingsysteme implementieren lassen. Gegebenenfalls notwendige Schnittstellen zu Dritten sind festzulegen.

4.2.10.2 AIV-Konzept für den Baubereich

Für den Baubereich sind Zielstellungen für den mittel- und langfristigen AIV-Einsatz, analog zum Gebäude- und Immobilienmanagement, zu erarbeiten. Ausgehend von einem Leitbild der VHBV sind Festlegungen zu treffen, für welche Aufgaben und in welcher Priorität der Einsatz der AIV im Baubereich erfolgen soll und nach welchen Grundsätzen die Neu- und Weiterentwicklung von AIV-Verfahren in der künftigen VHBV sowie nach der Beendigung des ISYBau-Vorhaben erfolgen sollen. So sind z. B. Überlegungen notwendig, für welche Aufgaben unter den neuen Bedingungen eine länder- oder bundesweite Zusammenarbeit bei der Entwicklung/Weiterentwicklung von AIV-Verfahren zweckmäßig ist. Weiterhin ist darzustellen, wie die aufgezeigte Vielfalt der Einzelverfahren mit aufwändiger Endnutzerbetreuung für Bauaufgaben reduziert werden kann.

4.2.10.3 Aufbau einer einheitlichen Datenbasis für die sächsische Vermögens- und Hochbauverwaltung

Eine einheitliche und widerspruchsfreie Datenbasis für die VHBV ist eine notwendige Voraussetzung zur Beseitigung der aufgezeigten Schwachstellen und ermöglicht den wirksamen Einsatz integrierter Softwarelösungen, insbesondere AIV-gestützter Berichts- und Controllingssysteme.

Die im Grundsatzterlass „Verwaltung und Bewirtschaftung von Liegenschaften“ des SMF vom 24.11.2000 dargestellten Maßnahmen sind dazu ein Baustein.

Es ist nicht ausreichend, wie im Konzept Gebäudemanagement des SMF vorgesehen, den Grunddatenbestand anhand einer Analyse der implementierten AIV-Verfahren (Istzustand) zu definieren.

Der Grunddatenbestand für die konzipierte Datenbasis sollte auf der Grundlage einer optimierten Prozessstruktur von Kernaufgaben in der VHBV bestimmt werden. Die Schaffung einer Datenbank allein bringt noch keine Effizienz in die Prozesse. Deshalb sind Prozessabläufe zu optimieren und die zur Bearbeitung erforderlichen Funktionen und Daten sind daraufhin abzuleiten und als Sollzustand zu definieren.

Der logische Entwurf für die bereichsübergreifende Datenbasis der VHBV erfordert die Erstellung eines einheitlichen Datenmodells. Dies setzt wiederum die bereichsübergreifende systematische Definition der Objekte der Datenbasis voraus. Die VHBV hat hierfür die Voraussetzungen zu schaffen.

4.2.10.4 Datenverwaltungskonzept

Das SMF erwägt mit Hilfe der zentralen Datenbank ein raumbezogenes Informationssystem für die VHBV aufzubauen. Mit raumbezogenen Informationssystemen können die Anwender koordinatenfrei Veränderungen an den Merkmalen gespeicherter Objekte durchführen. Dies würde bei einer landesweiten Nutzung die Verwaltung umfangreicher Datenbestände und komplexer Datenstrukturen erfordern.

Der landesweite Zugriff auf Daten bzw. Objekte der zentralen Datenbank über ein Weitverkehrsnetz (InfoHighway der Landesverwaltung) kann ggf. bei umfangreichen Operationen, z. B. bei komplexen Recherchen, zu einem kritischen Zeitverhalten des Systems mit langen Antwortzeiten für die Endnutzer führen.

Konkrete Aussagen zur Datenverwaltung, so auch zur lokalen Verteilung der Datenbestände, sollten erst nach detaillierten Untersuchungen durch das AIV-Referat des SMF im Rahmen des DV-technischen Feinkonzeptes festgelegt werden. Hierbei sind auch Erfahrungen bei der routinemäßigen Nutzung des InfoHighway der Landesverwaltung einzubeziehen, die zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vorlagen.

Die notwendige Datenintegrität, vor allem die Konsistenz der gespeicherten Daten, setzt nicht automatisch eine (physisch) zentrale Datenbank für Aufgaben der VHBV voraus. Es gibt durchaus praxiserprobte Alternativen zur redundanzarmen zentralen Datenhaltung, um Systemverfügbarkeit, Antwortzeitverhalten und Datenintegrität unter den gegebenen Rahmenbedingungen der vorhandenen Infrastruktur zu optimieren.

4.2.10.5 Zuweisung von AIV-Aufgaben

Die Ausstattung der Ämter bzw. Betriebsstätten mit einer einheitlichen AIV-Infrastruktur sowie die Einrichtung der IT-Leitstelle für die VHBV müssen zu Wirtschaftlichkeitseffekten führen. Dabei sind die Potenziale der IT-Leitstelle als AIV-Kompetenzzentrum stärker als bisher zu nutzen.

Amts- bzw. betriebsstättenübergreifende AIV-Querschnittsaufgaben sollten zentral durch die IT-Leitstelle wahrgenommen werden. Dem AIV-Fachpersonal der Ämter bzw. Betriebsstätten sollten Betreuungsaufgaben der Endnutzer übertragen werden.

Der rationelle und zielgerichtete Einsatz des AIV-Fachpersonals ist zwingend erforderlich, da sich die qualitative und quantitative Durchdringung der Verwaltungsprozesse mit AIV stetig erhöht und die Bereitstellung zusätzlicher AIV-Fachkräfte für die Verwaltung zunehmend problematischer wird.

Art, Umfang und Zuweisung von AIV-Aufgaben in der VHBV sind zu überprüfen.

4.2.10.6 Einsatz der AIV für Kernaufgaben im Liegenschaftsbereich/Gebäudemanagement

Der AIV-Einsatz für Kernaufgaben im Liegenschaftsbereich/Gebäudemanagement ist zu verbessern.

Um die Zukunftssicherheit der AIV-Investitionen für diesen Aufgabenbereich zu gewährleisten, sollte eine integrierte Lösung mit einem datenbankorientierten Programmsystem einschließlich Visualisierungsmodul, mit anpassbarem Datenmodell und anpassbaren Applikationen zum Einsatz kommen. Für die Wirtschaftlichkeit der AIV-Lösung ist die effiziente Gewinnung der Liegenschaftsdaten wesentlich. Deshalb muss die Kompatibilität des geplanten Programmsystems zu den CAD-Anwendungen des Baubereichs gewährleistet sein. Die Datenübernahme aus der Planungsphase von Baumaßnahmen (Raumbücher, Bauwerksgeometrie, Materialangaben usw.) kann nur auf diese Weise rationell gestaltet werden.

Der vom SMF im Konzept Gebäudemanagement vorgeschlagene Weg einer „Neu- und Weiterentwicklung“ von AIV-Verfahren muss nicht von vornherein der wirtschaftlichste Weg sein. Außer ELBIS und BEWIKO 2000 werden zurzeit keine weiteren AIV-Verfahren für Kernaufgaben des Gebäudemanagements eingesetzt. Eine Vielzahl von Anwendungen bzw. Funktionen müssten aufwändig neu- oder weiterentwickelt sowie aufeinander abgestimmt werden.

Die ELBIS-Datenbank soll künftig als „Leitdatenbank“ für die Steuerung der Liegenschaften in der VHBV zum Einsatz kommen³. Inwieweit ELBIS für die weiteren Aufgaben der VHBV zum Einsatz kommen kann, ist zu untersuchen.

³ Grundsatz'erlass des SMF „Verwaltung und Bewirtschaftung von Liegenschaften“ vom 24.11.2000, S. 4.

1999 waren nach einer Marktanalyse der GEFMA 67 Unternehmen mit Facility-Management-Software-Systemen auf dem deutschen Markt vertreten, deren Produkte in unterschiedlicher Breite und Tiefe Aufgaben des Gebäudemanagements als integrierte Lösung unterstützten.

Der Aufwand und der Nutzen einer Neu- und Weiterentwicklung von AIV-Verfahren für das Gebäudemanagement sind dem Kauf von Softwareprodukten gegenüberzustellen. Durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist die zweckmäßigste Lösung für die DV-technische Umsetzung des Konzeptes Gebäudemanagement zu ermitteln.

Bei Softwareprodukten für das Facility Management gibt es kein vorgefertigtes System. Die meisten Softwareprodukte sind vor ihrem Einsatz anwenderspezifisch zu konfektionieren, um Aufwand - vor allem den Pflegeaufwand der Datenbasis - und Nutzen zu optimieren. Dies erfordert, dass die Anforderungen an die Softwarelösung, insbesondere an Funktionalität und Datenbasis, vor dem Einsatz durch den späteren Anwender beschrieben und definiert sein müssen.

Die VHBÄ bzw. die Betriebsstätten des Staatsbetriebes sollten von Beginn an direkt in die Planungs- und Realisierungsphasen des AIV-Systems für das Gebäudemanagement einbezogen werden, um die Anforderungen der späteren Nutzer besser als bei der zum Zeitpunkt der Prüfung genutzten Version von ELBIS bei der Vorhabensentwicklung zu berücksichtigen.

4.2.10.7 Einsatz der AIV für Kernaufgaben im Baubereich

Im Baubereich werden Kernaufgaben durch den Einsatz der AIV unterstützt, Einsatzbreite und -tiefe weisen jedoch große Unterschiede auf.

Es bestehen Akzeptanzprobleme der Nutzer gegenüber den AIV-Verfahren. Die Ursachen dafür sind vielfältig, z. B. Handhabungsdefizite beim Umgang mit Programmen, die sowohl programm- als auch nutzerbedingt sind, funktionelle Verfahrensmängel (HOAI, HHV), die zu Doppellarbeit oder zum Meiden der Anwendung der Verfahren führen. Ein weiterer Ursachenkomplex liegt unseres Erachtens in der Vielzahl von „Inselanwendungen“, die zu Doppelerfassung und Mehrfachspeicherung der Daten führen. Weiterhin zwingen unterschiedliche Benutzeroberflächen den Anwender regelmäßig zum Umdenken bei der Handhabung der einzelnen Programme.

Dies kann vermieden werden, wenn der Einsatz der AIV im Rahmen eines in sich geschlossenen Anwendungskonzeptes erfolgt und die späteren Nutzer ausreichend in die Planungs- und Realisierungsphase der Vorhaben einbezogen werden.

4.2.10.8 Ausstattung der Ämter bzw. Betriebsstätten mit CAD-Systemen

Für eine wirksame und wirtschaftliche Ausstattung mit CAD-Systemen ist ein fachliches Sollkonzept zu erarbeiten. Darin sind Notwendigkeit sowie Umfang und Tiefe der CAD-Einbindung in Kernaufgaben der VHBV zu analysieren und festzulegen. Daraufhin können die zurzeit noch fehlenden Grundsatzentscheidungen über die einzusetzenden Softwareprodukte und CAD-Austauschformate getroffen werden.

Diese Vorgehensweise ist zwingend erforderlich, da gegenwärtig bundesweit noch kein allgemein gültiges Datenformat für das Bauwesen existiert.⁴ Genormte Schnittstellen gibt es weder zwischen verschiedenen CAD-Systemen unterschiedlicher Hersteller noch zwischen den unterschiedlichen Versionen eines Herstellers von CAD-Systemen. Dies hat zur Folge, dass bei der Festlegung von CAD-Austauschformaten (z. B. DXF- oder DWG-Datenformat) stets die Programmversion mit anzugeben ist.

Bei der Grundsatzentscheidung zum Einsatz von CAD-Systemen in der VHBV sind neben funktionellen, organisatorischen und wirtschaftlichen Aspekten ebenfalls Fragen der Archivierung der digitalen Planungsunterlagen zu beachten. Es ist zu gewährleisten, dass die gespeicherten Daten zukünftig, auch in 10 oder 15 Jahren, noch verwertbar sind.

Eine ad-hoc-Ausstattung der Ämter bzw. Betriebsstätten mit CAD-Systemen ist zu vermeiden.

4.2.10.9 Reinstallation der AIV-Systeme im Havariefall

Die Sicherstellung des laufenden Betriebes der AIV wird für die Verwaltung zunehmend zum kritischen Erfolgsfaktor.

Die Systemverantwortlichen der Ämter bzw. Betriebsstätten sollten in die Lage versetzt werden, dass sie bei Havarien die Reinstallation der AIV-Systeme ordnungsgemäß durchführen können. Die IT-Leitstelle ist nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständig für den zuverlässigen Betrieb der IT-Systeme sowie für die Anleitung und Schulung der AIV-Beauftragten der Ämter. Die IT-Leitstelle sollte umgehend entsprechende Maßnahmen zur Beseitigung des Mangels einleiten.

⁴ Ein allgemeingültiges Format wird in Form des IFC-Standards seit 1995 von der IAI (International Alliance for Interoperability) entwickelt. Der IFC-Standard (Industry Foundation Classes) ist ein so genanntes Bauproduktmodell, das alle Daten, Strukturen und Zusammenhänge enthält, die für eine Datenkommunikation zwischen verschiedenen Beteiligten im Bauprozess erforderlich sind. In der IAI haben sich weltweit rd. 500 Vertreter aus dem Baubereich (Bauherren, Baufirmen, Architekten, Fachingenieure, Facility Manager sowie Softwarehäuser) zusammengeschlossen.

4.2.11 Einbeziehung Nutzer

Zur Zeit wird in der VHBV der Nutzer als Empfänger einer gewährten Leistung betrachtet. Der Schritt von der VHBV zum modernen Vermögens- und Baumanagement bedingt auch eine Wandlung des Verhältnisses zum Nutzer. Auf Seiten der VHBÄ muss ein Dienstleistungsverständnis entwickelt werden, bei dem die Nutzer als Kunden und die Ämter selbst als Serviceeinheit betrachtet werden.

Die VHBV hat jedoch nicht nur Dienstleistungen für den Nutzer zu erbringen. Eine wesentliche Aufgabe ist die Steuerung des gesamten Immobilienvermögens des Freistaates. Dazu muss die Gesamtzielrichtung mit den Einzelzielrichtungen der Nutzer in Übereinstimmung gebracht werden.

Bei der ansonsten sinnvollen zentralen Organisation der VHBV wie im Freistaat besteht die Gefahr, dass weder beim Nutzer noch beim Verwalter das nötige Kostenbewusstsein entwickelt werden kann. Dem Nutzer sind gegenwärtig die Kosten seiner Immobiliennutzung aufgrund der zentralen Mittelveranschlagung nicht einmal bekannt. Erster Schritt zur wirtschaftlicheren Flächennutzung muss deshalb die Schaffung von Kostentransparenz durch Erfassung und Zurechnung aller Kosten auf die verursachenden Einheiten sein. Mit der Errichtung des Epl. 14 hat das SMF den Anfang dafür getan. Der Grundsatzterlass des SMF vom 24.11.2000 gibt den Ämtern Umlageschlüssel für bisher nicht getrennt ermittelbare Bewirtschaftungskosten vor, um zumindest annähernd eine verursachungsgerechte Darstellung der nutzerbezogenen Kosten zu erreichen. Als Grundlage für Umlageschlüssel dienen allerdings lediglich Flächen bzw. die MA-Zahlen. Voraussetzung zur Schaffung von Kostentransparenz ist daher also zunächst die lückenlose Erfassung der Grunddaten.

Aber auch im Epl. 14 werden Mittel weiter zentral von der VHBV veranschlagt und bewirtschaftet. Zukünftig müssen die Nutzer Finanzverantwortung bekommen, um echtes Kostenbewusstsein zu entwickeln.

Spätestens mit Einführung des Staatsbetriebes sollte die Beziehung zum Nutzer über das „Vermieter-Mieter-Modell“ gestaltet werden.

Die Vermögensverwaltung übernimmt bei diesem „Modell“ mit einer eigenständigen Organisationseinheit die Eigentümerrolle, die Rolle des „Vermieters“. Das raumnutzende Fachressort „mietet“ (auch intern) die benötigten Räume/Gebäude einschließlich der dazugehörigen Grundstücke und vereinbart mit dem „Vermieter“ die benötigten infrastrukturellen Dienstleistungen. Die in Anspruch genommenen Leistungen (Miete, Bewirtschaftungskosten, ggf. gebäudewirtschaftliche Dienstleistungen) finanziert er aus Mitteln seines Budgets. Dazu sind die Kosten, die aus der Raumbeanspruchung entstehen, in das Budget des Nutzers einzustellen.

Für eine mehrjährige Übergangszeit sollten die Nutzer einem Nutzungszwang hinsichtlich der Serviceleistungen der VHBV unterworfen sein. Dazu gehört auch die Nutzung der angebotenen Immobilien. In anderen Bundesländern wurde mit den Nutzern ein Kontrahierungszwang vereinbart, der in den Folgejahren schrittweise abgebaut wird (in Prozenten vom Auftragsvolumen).

Das zentrale Merkmal des Modells besteht in der Zentralisierung der gebäudewirtschaftlichen Aufgaben. Der Nutzer wird nicht mit für ihn fachfremden Aufgaben belastet. Das Gebäudemanagement ist wirtschaftlich organisierbar, fachliches Know-how wird zweckmäßig eingesetzt und ausgelastet, Professionalisierungs- und Rationalisierungsmöglichkeiten können ausgeschöpft werden, um Leistungen wirtschaftlich anzubieten. Mit Hilfe entsprechender Auswertungsprogramme können geschulte Mitarbeiter eine ständige Optimierung sowohl in der Erfüllung der Nutzererfordernisse als auch der Kosten betreiben. Die aus diesen Betriebs-Daten gewonnenen Erkenntnisse werden gleichermaßen für Neubau-Planungen und bei Anmietungen nutzbar gemacht. Über sein Budget, mit dem der Nutzer zu arbeiten und auszukommen hat, können Anreize zur wirtschaftlichen Raumnutzung und Kostensenkung geschaffen werden. Die Gefahr von Doppelarbeit wird mit diesem Modell ausgeschlossen. Der wirtschaftliche Zwang wird den Nutzer dazu veranlassen, eigenes Personal nicht weiter für Aufgaben einzusetzen, die besser und wirtschaftlicher von der VHBV eingekauft werden können. Einsparungen, die der Nutzer durch verstärktes Kostenbewusstsein erreicht, sollten zumindest teilweise ihm selbst zur Verfügung gestellt werden, um materielle Anreize zu schaffen.