

2013-03-04

Stadt Dessau-Roßlau



Vorlage

Drucksachen-Nr.:	BV/034/2013/VI-65
Einreicher:	Amt für Zentrales Gebäudemanagement

Beratungsfolge	Status	Termin	Für	Gegen	Enthaltung	Bestätigung
Dienstberatung des Oberbürgermeisters	nicht öffentlich	11.03.2013				
Haupt- und Personalausschuss	nicht öffentlich	10.04.2013	Zur Information!			

Titel:

Organisationsform des künftigen Zentralen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements (ZGLM) - Konkretisierung des Umsetzungskonzeptes

Beschlussvorschlag:

1. Im Ergebnis der Abwägungsanalyse gemäß § 123 GO LSA wird als Organisationsform für das künftige ZGLM das restrukturierte Fachamt vorgesehen.
2. Das Umsetzungskonzept baut auf der gewählten Organisationsform und einem Mieter-Vermieter-Modell auf. Die Umsetzung erfolgt in 2 Stufen ab 01. Juli 2013, wie in den Zielstrukturen I und II dargestellt.
3. Für die Erarbeitung und die Implementierung einer CAFM-Softwarelösung in die IT-Struktur der Stadt Dessau-Roßlau wird eine Arbeitsgruppe unter Federführung der Projektgruppe ZGLM gebildet, der Vertreter der Ämter 10, 20 und 65 angehören. Über die daraus folgende Empfehlung der Arbeitsgruppe ist gesondert zu beschließen.
4. Der anliegende aktualisierte Zeitplan für die Umsetzung des ZGLM wird bestätigt. Alle erforderlichen vorbereitenden Maßnahmen für die Einführung des Mieter-Vermieter-Modells sind in 2014 abzuschließen. Die Änderungen der internen Verrechnung werden im Haushalt 2015 vollständig wirksam.

Gesetzliche Grundlagen:	
Bereits gefasste und/oder zu ändernde Beschlüsse:	DR/BV/165/2012/VI-65 „Grobkonzept zum Aufbau eines Zentralen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements (ZGLM) bei der Stadt Dessau-Roßlau“ - beschlossen in der OB-DB am 25.06.2012
Vorliegende Gutachten und/oder Stellungnahmen:	
Hinweise zur Veröffentlichung:	

Relevanz mit Leitbild

Handlungsfeld		Ziel-Nummer
Wirtschaft, Tourismus, Bildung und Wissenschaft	☐	
Kultur, Freizeit und Sport	☐	
Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr	☐	
Handel und Versorgung	☐	
Landschaft und Umwelt	☐	
Soziales Miteinander	☐	
Vorlage nicht leitbildrelevant	☒	

Finanzbedarf/Finanzierung:**Zusammenfassung/ Fazit:****Begründung:** siehe Anlage 1

Für den Einreicher:

Beigeordneter

Anlage 1:

Begründung

Im Rahmen des Umsetzungskonzepts wurde, unter Berücksichtigung des EU-Beihilferechts und neuer Erkenntnisse der steuerlichen Veranlagung für wirtschaftliche Betätigungen kommunaler Unternehmen, eine Abwägunanalyse gemäß § 123 GO LSA erarbeitet, die die organisatorischen, personalwirtschaftlichen, mitbestimmungsrechtlichen sowie die wirtschaftlichen, finanziellen, haftungsrechtlichen und steuerlichen Unterschiede und die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt herausstellt. Nach Bewertung des Ergebnisses stellt sich die Organisationsform eines restrukturierten Fachamtes als die Vorzugsvariante heraus.

Die Leistungen eines zentralen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements unterliegen auch bei Ausgliederung in einen Eigenbetrieb nach geltender Rechtslage trotz mehrfacher Vorstöße der Steuerbehörden (noch) keiner zusätzlichen Steuerpflicht. Lediglich die BgAs werden unverändert steuerlich veranlagt. Aus steuerlichen Gesichtspunkten muss deshalb kein Organisationsmodell ausgeschlossen werden.

Bei einer Ausgliederung des ZGLM entstehen allerdings erhebliche Gründungskosten. Hinzu kommen zusätzliche laufende Ausgaben von mindestens 50.000 EUR jährlich, insbesondere für die separate Wirtschaftsführung. Dies hätte in der Vergangenheit möglicherweise trotzdem Sinn gemacht und wäre letztlich wirtschaftlich gewesen, da die Kameralistik äußerst ungeeignet ist, zur Abbildung einer ganzheitlichen Gebäudebewirtschaftung.

Mit der Einführung der doppelischen Haushaltsführung in der Stadt und der damit möglichen Budgetierung und langfristigen Finanzplanung sowie -überwachung, kann ein wesentlicher Vorteil, der bisher für Eigenbetrieb, AöR oder GmbH sprach, auch im restrukturierten Fachamt genutzt werden. Somit spricht für diese Organisationsformen zwar noch die größere Flexibilität im Handeln. Dem gegenüber zu stellen sind aber die Kosten, die bei der Gründung (Eigenkapital, Strukturtrennung usw.) und für den Geschäftsgang (eigener Wirtschaftsplan, Wirtschaftsprüfer) entstehen, sowie die klare Zuordnung des Eigentums ohne weitere Schnittstellen.

Das Mieter-Vermieter-Modell wird auch im Fachamt konsequent umgesetzt, d.h. der Nutzer zahlt eine kostendeckende Kaltmiete und die vollständigen Betriebskosten. So ist es möglich, die geforderte Transparenz auch tatsächlich zu erzielen und den Nutzer in die Pflicht zu nehmen. Ziel ist es, alle vorbereitenden Maßnahmen für die Einführung des Mieter-Vermieter-Modells in 2014 abzuschließen, sodass diese Änderungen im Haushaltsjahr 2015 vollständig in den Echtbetrieb umgesetzt werden. Für noch festzulegende Teilbereiche wird es dabei in 2014 schon einen Probebetrieb geben müssen.

Entgegen den bisherigen Überlegungen wird nunmehr vorgeschlagen die Umsetzung der neuen Struktur in 2 Schritten durchzuführen:

Ab dem 01.07.2013 wird damit begonnen, das neue Strukturmodell innerhalb des bestehenden Gebäude- und Liegenschaftspools des Amtes 65 einzuführen und die

Arbeitsprozesse auf die neuen Verfahren auszurichten (vgl. Anlage C; Zielstruktur I). Parallel erfolgen die Softwareergänzungen sowie die Datenimplementierung.

Im zweiten Schritt erfolgt ab Anfang 2014 die Eingliederung derzeit durch die anderen Fachämter verwalteter Immobilien, sowie die Umsetzung des erforderlichen Personals in eine zumindest in den Grundzügen erprobte neue Struktur (vgl. Anlage D; Zielstruktur II). Dabei wird es analog der Raumplanung zu individuell abgestimmten Regelungen mit den Fachämtern unter Beteiligung von Personalamt und Personalrat kommen.

Ein optimierter elektronischer Arbeitsablauf ist Voraussetzung für erhöhte Effizienz und Wirtschaftlichkeit, um mittelfristig die Stellen zu reduzieren, die im Organigramm bereits als kw ausgewiesen sind. Für die Entscheidung und die Implementierung der CAFM-Software in das bestehende Informationssystem der Stadt Dessau-Roßlau (H&H, GIS, ArchiKart, etc.) ist eine Arbeitsgruppe notwendig, der Vertreter der vorrangig betroffenen Ämter 10, 20 und 65 angehören müssen. Themenschwerpunkte der Arbeitsgruppe sind die Synchronisierung bereits vorhandener Systeme mit den anzuschaffenden Ergänzungen, die Kostenermittlungen und die Einführungsvorbereitung (Schulungen, Keyuser, Nutzerrechtevergabe).

Durch den Ausbau der relevanten Datenbestände und Einrichtung von elektronischen Workflows wird im Bereich des Technischen Gebäudemanagement und beim Controlling die Arbeitsqualität verbessert, Wege verkürzt, Schnittstellen reduziert und letztlich der Personalbedarf mittelfristig reduziert. Für den kaufmännischen Bereich werden durch die Objektmanager und Projektleiter weiterverarbeitbare Daten geliefert, die vom Haushalt im Anordnungsworkflow des Finanzprogramms H&H genutzt werden können. Energiedaten, Tarifoptimierungen und Rechnungsprüfungen können durch elektronische Auswertung von direktauslesbaren Zählern noch effizienter und zielgerichteter zur Kostenreduzierung verwendet werden.

Mit einer zentralen Datenbank der Gebäudeverwaltung können dann erstmals alle Mitarbeiter mit individuell einstellbaren Rechten Zugriffe auf alle zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten und Belege erhalten, die bislang zeit- und damit kostenintensiv durch abzufordernde und oft händisch einzuarbeitende „Zuarbeiten“ besorgt und weiterverarbeitet werden mussten. Diese Daten können zu automatisierten Reports zusammengeführt werden. Damit wären erstmals stichtagsbezogene Mittelabrufe bei geförderten Maßnahmen zeitnah leistbar, was zu einer erheblichen Verbesserung der Liquidität aufgrund geringerer Vorfinanzierung führen kann.

Störungsmeldungen erreichen dann über das Intranet direkt zuständige Mitarbeiter. Die Abarbeitung bleibt bis zur Erledigung transparent und nachprüfbar. Die Vereinfachung der Fachverfahren schafft die erforderliche Kapazität.

- Anlage A - Abwägungsanalyse
- Anlage B - Zeitplan
- Anlage C - Zielstruktur I
- Anlage D - Zielstruktur II
- Anlage E - Auswertung CAFM- Systempräsentationen

Abwägungsanalyse nach 123 GO LSA

1.1 Analyse der Vor- und Nachteile zur Wahl der Betriebsform für das künftige ZGLM der Stadt Dessau-Roßlau

Die wirtschaftlichen Betätigungsfelder von kommunalen Unternehmen sind sehr vielfältig und können in den öffentlich-rechtlichen Rechtsformen eines Fachamtes, Eigenbetriebs (EB) oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR), aber auch in den privatrechtlichen Rechtsformen einer GmbH, einer gemeinnützigen GmbH (gGmbH) oder Aktiengesellschaft (AG) organisiert sein.

Ein problemloser Wechsel der Rechtsform kann laut § 153 GO LSA vollzogen werden, soweit die wirtschaftliche Betätigung bereits zum Stichtag 31. August 2003 ausgeübt wurde. Trotz dieses Bestandsschutzes muss bei einem beabsichtigten Rechtsformwechsel eine Analyse nach § 123 Abs. 1 GO LSA über die Vor- und Nachteile der öffentlichen und privatrechtlichen Organisationsform erstellt werden.

Dabei sind die Betätigungen gemäß § 116 GO LSA so zu organisieren, dass der öffentliche Zweck gerechtfertigt und die Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist. Weiterhin sollen die Leistungen nicht besser oder wirtschaftlicher durch einen Dritten Anbieter realisiert werden können. Wenn diese Voraussetzungen der Schrankentrias erfüllt werden, darf sich eine Kommune außerhalb ihrer Kernverwaltung in den Rechtsformen des Eigenbetriebs und der Anstalt des öffentlichen Rechts betätigen. In der Rechtsform des Privatrechts darf sich die Kommune allerdings nach § 117 Abs. 1 Nr. 1 GO LSA nur dann betätigen, wenn die Aufgabe durch ein Unternehmen in Privatrechtsform nachweislich besser und wirtschaftlicher als durch einen Eigenbetrieb oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts erfüllt wird oder erfüllt werden kann. § 117 Abs. 1 Nr. 1 GO LSA räumt damit dem Eigenbetrieb und der Anstalt des öffentlichen Rechts Vorrang vor den privatrechtlichen Unternehmensformen (GmbH, AG) ein.¹ Die Möglichkeit, das künftige ZGLM in Form eines Eigenbetriebes zu organisieren, schließt damit eine solche privatrechtliche Unternehmensform aus. Diese wird deshalb im Folgenden nicht mehr mit betrachtet.

Öffentlicher Zweck

Beim künftigen ZGLM werden größtenteils im Rahmen der Daseinsvorsorge sogenannte SDAI (Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse) bzw. DANWI (Dienstleistungen von allgemeinem nicht-wirtschaftlichen Interesse) sowie Aufgaben der reinen Vermögensverwaltung erbracht. Eine Teilnahme an dem vom Wettbewerb beherrschten Wirtschaftsleben mit ausschließlicher Gewinnerzielungsabsicht ist demnach nicht vorgesehen.

¹ vgl. http://www.sachsende/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Abteilung_3/VO_Eigenbetriebe/leit1_gmbh.pdf
Abwägungsanalyse_Fachamt.doc

Leistungsfähigkeit

Die Betätigung des künftigen ZGLM steht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Stadt Dessau-Roßlau und zum voraussichtlichen Bedarf. Die wahrzunehmenden Aufgaben entsprechen weitestgehend den Aufgaben, die gegenwärtig durch das Amt für Zentrales Gebäudemanagement (Amt 65) und durch andere liegenschaftsverwaltende Ämter erbracht werden. Eine darüber hinausgehende Betätigung ist nicht vorgesehen. Mit der Gründung eines Eigenbetriebes ZGLM würden sich keine weiteren bzw. andere Risiken ergeben, als sie auch schon bisher existieren. Nicht absehbar sind dabei allerdings Risiken, die sich aus einer geänderten Steuergesetzgebung ergeben können.

Wirtschaftlichkeit

Das künftige ZGLM unterliegt grundsätzlich dem Wirtschaftlichkeitsprinzip, wobei man sich in einem Spannungsfeld zwischen dem Unternehmensziel der Erfüllung öffentlicher Aufgaben einerseits und dem Wirtschaftlichkeitsprinzip andererseits befindet. Als kommunales Unternehmen ist man angehalten, ein vorgegebenes Ziel mit einem möglichst geringen Aufwand an Mitteln zu verwirklichen. Allerdings darf diese Wirtschaftlichkeit nicht zu Lasten sozialer Belange und der Umwelt erreicht werden. Die Kommunen einschließlich ihrer Eigen- und Regiebetriebe/Fachämter sind in Deutschland in aller Regel nicht insolvenzfähig, weshalb die Kommune daher grundsätzlich und uneingeschränkt für alle Verbindlichkeiten haftet.²

Die Zulässigkeit nach § 116 GO - LSA ist gegeben.

Analyse der Vor- und Nachteile³

Nachfolgend werden die Vor- und Nachteile der Rechtsformen Fachamt, „Eigenbetrieb“(EB) und „Anstalt öffentlichen Rechts“(AöR) gegenübergestellt. In dieser Analyse werden die organisatorischen, personalwirtschaftlichen, mitbestimmungsrechtlichen sowie die wirtschaftlichen, finanziellen, haftungsrechtlichen und steuerlichen Unterschiede und die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt und die Entgeltgestaltung miteinander verglichen.

Die Rechtsform soll geeignet sein, die analysierten Konsolidierungspotentiale erfolgreich umzusetzen. An die neue Rechtsform werden folgende Anforderungen gestellt:

- Konzentration sämtlicher gebäudebezogenen Aufgaben
- effektiverer Einsatz personeller, finanzieller und materieller Ressourcen
- umweltverträgliche Bewirtschaftung und Verwertung aller städtischen Liegenschaften
- Nutzer- und Bürgerorientierte Bereitstellung von Raumkapazitäten
- Erleichterung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsfindungen
- klare Abgrenzung von Zuständigkeiten der zu erbringenden Aufgaben
- Aufbau und Pflege einer einheitlichen Bestandsdatenverwaltung

² vgl. http://www.daksev.de/fileadmin/media/publikationen/Privatisierung_Broschuere_WEB_01.pdf

³ vgl. Abwägungsanalyse nach 123 GO LSA der DeKiTa
Abwägungsanalyse_Fachamt.doc

1.1.1 Organisation

Fachamt

Der Betrieb erfolgt als institutionell unselbständiger Teil der Stadtverwaltung. Er besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit und ist Teil des Gemeindevermögens. Die Einnahmen und Ausgaben werden im städtischen Haushaltsplan geführt und unterliegen ab Januar 2013 der kaufmännischen Buchführung (Doppik).

Eigenbetrieb

Ein Eigenbetrieb besitzt ebenfalls wie das Fachamt keine eigene Rechtspersönlichkeit, kann aber weitestgehend wirtschaftlich und organisatorisch selbständig agieren. Er wird als eigenständiges Sondervermögen geführt und ist vom städtischen Haushalt abgegrenzt. Es muss ein eigener Wirtschaftsplan auf Basis der kaufmännischen Buchführung erstellt werden. Die Werkleitung vertritt die Kommune in allen Angelegenheiten die ihrer Entscheidung unterliegen.

Anstalt öffentlichen Rechts

Mit den „Kommunalunternehmen“ steht den Kommunen die Möglichkeit offen, selbständige Unternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) zu errichten oder bestehende Fachämter bzw. Regie- und Eigenbetriebe in solche Anstalten umzuwandeln. Die AöR besitzt gegenüber den Fachämtern bzw. Regie- und Eigenbetrieben eine eigene Rechtspersönlichkeit und kann wirtschaftlich sowie organisatorisch größtenteils selbständig agieren. Sie wird als eigenständiges Sondervermögen in Trägerschaft der Stadt geführt und ist wie der Eigenbetrieb vom städtischen Haushalt abgegrenzt. Ebenfalls muss ein eigener Wirtschaftsplan auf Basis der kaufmännischen Buchführung erstellt werden. Die rechtlich selbstständige Anstalt besteht aus zwei Hauptorganen, dem Vorstand der AöR und dem Verwaltungsrat der Kommune. Der Vorstand leitet die Anstalt in eigener Verantwortung, wird aber durch den Verwaltungsrat maßgeblich kontrolliert und gesteuert bzw. überwacht.

1.1.2 Personalwirtschaft

Fachamt

Die Mitarbeiter sind unmittelbare Beschäftigte der Stadt und die Personalkosten sind Bestandteil des Haushaltsplanes. Die Verwaltungsaufgaben des Betriebes können (teilweise) nach Vergabe durch Dritte erbracht werden. Das ist in vielen Fällen nur als Lösung im Rahmen der gesamten Stadtverwaltung sinnvoll oder möglich (z.B. Personalverwaltung, DV-Betreuung, oder Außenanlagenpflege).

Eigenbetrieb

Der Eigenbetrieb verfügt über einen eigenen Stellenplan wobei Dienstherr die Stadt ist. Das Personal des Eigenbetriebes sowie das Personal der Stadt unterliegen den gleichen tariflichen Bestimmungen. Der Abschluss eigener Haustarifverträge ist prinzipiell möglich. Die Verwaltungsaufgaben des Betriebes können (teilweise) nach Vergabe durch Dritte erbracht werden.

Anstalt öffentlichen Rechts

Die personellen Gestaltungsmöglichkeiten einer AöR können recht vielseitig sein. Die Umsetzung kann zum Beispiel durch einen Betriebs- und Personalübergang, durch Gestellung von Personal seitens der Stadt oder durch eine gemeinschaftliche Dienststelle organisiert werden. Bei einem Betriebsübergang ist die Anstalt zwar Arbeitgeber, aber nicht automatisch Mitglied des Verbandes kommunaler Arbeitgeber und damit Tarifpartner der Tarifverträge. Es würde die Möglichkeit bestehen, sich von den tariflichen Bindungen zu distanzieren und diese durch einen eigenen Haustarifvertrag zu ersetzen. Das Gemeindefinanzierungsrecht lässt die Beschäftigung von Bediensteten im Beamtenverhältnis zu. Die Aufgaben der AöR können (teilweise) nach Vergabe durch Dritte erbracht werden.

1.1.3 Mitbestimmung

Fachamt

Die Mitbestimmung durch den Personalrat erfolgt entsprechend der geltenden Personalvertretungsgesetze. Die unternehmerische Mitbestimmung durch die Vertretung im Stadtrat oder Ausschuss ist nicht gegeben.

Eigenbetrieb

Aufgrund des Weiterbestehens der Anstellungsverhältnisse bei der Stadt unterliegen diese weiterhin den mitbestimmungsrechtlichen Regelungen des Landespersonalvertretungsgesetzes Sachsen-Anhalt (PersVG). Diese Mitbestimmung wird durch die Wahl eines eigenen Personalrates im Eigenbetrieb und durch die Freistellung einer Person vollzogen. Die unternehmerische Mitbestimmung ist durch eigene Vertretung im Betriebsausschuss gegeben.

Anstalt öffentlichen Rechts

Die Möglichkeit der Mitbestimmung gemäß des Landespersonalvertretungsgesetzes Sachsen-Anhalt (PersVG) besteht. Die unternehmerische Mitbestimmung ist durch den leitenden Vorstand und seitens der Stadt durch den Verwaltungsrat gegeben.

1.1.4 Wirtschaftlichkeit

Fachamt

Durch Einbindung in die Stadtverwaltung sind viele Aufwendungen nicht eindeutig zuordenbar. Querschnittsaufgaben werden von anderen Verwaltungsbereichen wahrgenommen und sind im Rahmen der Betriebsaufgabenerfüllung nicht beeinflussbar.

Eigenbetrieb

Durch seine wirtschaftliche und organisatorische Selbständigkeit wird eine größtmögliche Transparenz erreicht. Die unternehmerische Flexibilität ermöglicht dabei eine eigene Prioritätensetzung im Rahmen des vorgegebenen Budgets.

Anstalt öffentlichen Rechts

Die AöR bietet ausreichende Spielräume für den organisatorischen Aufbau des Unternehmens und für eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Wirtschaftsführung.

Beteiligungen an anderen Unternehmen sind möglich. Dabei unterscheidet sich die Betriebsführung nur unwesentlich von den „Spielregeln“ des Eigenbetriebsrechts.

1.1.5 Finanzierung

Fachamt

Die nicht durch Zuschüsse und Beiträge Dritter gedeckten Ausgaben werden im Rahmen des Gesamthaushaltes ausgeglichen.

Eigenbetrieb

Die nicht gedeckten Ausgaben müssen durch Zuschüsse der Stadt gedeckt werden. Dazu ist festzulegen, wie die Gewährung der Zuschüsse erfolgen soll.

Anstalt öffentlichen Rechts

Die nicht gedeckten Ausgaben müssen durch Zuschüsse der Stadt gedeckt werden, sodass die Anstalt ihre Aufgaben erfüllen kann (Anstaltslast).

1.1.6 Haftungsrecht

Fachamt

Die Stadt haftet uneingeschränkt.

Eigenbetrieb

Die Stadt haftet für den Eigenbetrieb uneingeschränkt.

Anstalt öffentlichen Rechts

Die Stadt haftet für Verbindlichkeiten der AöR uneingeschränkt, soweit nicht Befriedigung aus deren Vermögen zu erlangen ist (Gewährträgerhaftung).

1.1.7 Steuerpflicht

Fachamt

Grundsätzlich erfolgt die Besteuerung wie bei jeder anderen Person des öffentlichen Rechts. Das bedeutet, dass für Leistungen der Daseinsvorsorge eine Steuerbarkeit nicht gegeben ist und eine Steuerpflicht nur dann entstehen kann, wenn ein Betrieb gewerblicher Art (BgA, § 4 KStG) vorliegt.⁴

Eigenbetrieb = analog Fachamt

Beachte:

Die derzeitige Rechtslage fordert einen BgA für einen EB ZGLM nicht. Eine ständige Verschärfung der Rechtsprechung auf diesem Gebiet lässt allerdings einen Trend dahin erkennen. Jüngstes Beispiel sind Entscheidungen zu Kindertagesstätten.

Anstalt öffentlichen Rechts = analog Eigenbetrieb

⁴ vgl. <http://www.lvef-nrw.de/docs/AOER.pdf>

1.1.8 Auswirkungen auf Haushalt und Konsolidierung

Fachamt

Die Konzentration der Aufgabe mit einem eigenen, abgegrenzten Budget führt zu einer besseren Steuerung und größeren Transparenz, wenn die Instrumente der KLR und der Doppik angewandt werden. Potentielle Einsparmöglichkeiten können dadurch besser identifiziert und umgesetzt werden. Leider fehlt die unternehmerische Flexibilität um dies auch vollständig ausschöpfen zu können.

Eigenbetrieb

Durch Herauslösung der Aufgaben aus dem städtischen Gesamthaushalt kommt es zu einer deutlichen Reduzierung des Personalkostenanteils im städtischen Haushalt. Die durch die Unternehmensabgrenzung mit eigenem Wirtschaftsplan erzielte größere Transparenz kann durch bessere Steuerung zu Kosteneinsparungen führen. Allein durch den Wechsel der Organisationsform wird keine Kosteneinsparung erzielt. Es entstehen allerdings Gründungskosten von bis zu 100.000 € (Eigenkapital, Finanzsoftware, etc.) und laufende Kosten von ca. 50.000 € jährlich (Wirtschaftsprüfung, Personalkosten im Bereich Personal und Finanzen).

Anstalt öffentlichen Rechts

Auch hier kommt es zu einer deutlichen Reduzierung des Personalkostenanteils im städtischen Haushalt durch Herauslösung der Aufgaben aus dem städtischen Gesamthaushalt. Es ist ebenfalls durch die Unternehmensabgrenzung mit eigenem Wirtschaftsplan eine größere Transparenz und bessere Steuerung zu erwarten. Wie beim EB gilt auch hier, dass allein der Wechsel der Organisationsform keine Kosteneinsparung erzielt und mit Gründungsaufwendungen und Folgekosten gerechnet werden muss.

1.1.9 Einfluss- und Steuerungsmöglichkeit städtischer Organe

Fachamt

Das Fachamt besitzt keine eigenen Entscheidungsorgane. Durch seine volle Integration in die Stadtverwaltung ist eine direkte Einflussnahme durch den Stadtrat gemäß GO LSA gegeben.

Eigenbetrieb

Der Eigenbetrieb besitzt im Gegensatz zum Fachamt eigene Entscheidungsorgane (Werkleitung, Betriebsausschuss). Entscheidungen und Beschlüsse in bestimmten Bereichen und Entscheidungen mit einer erheblichen Tragweite bleiben dem Stadtrat weiterhin vorbehalten.

Anstalt öffentlichen Rechts

Die AöR besitzt wie der Eigenbetrieb eigene Entscheidungsorgane (hier Vorstand und Verwaltungsrat). Besonders wichtige Entscheidungen wie z.B. der Erlass von Satzungen, die Feststellung des Wirtschaftsplanes oder die Beteiligung an anderen Unternehmen bleiben der Stadt durch den Verwaltungsrat weiterhin vorbehalten.

1.1.10 Entgeltgestaltung

Fachamt

Das Fachamt verwaltet und bewirtschaftet alle städtischen Liegenschaften gemäß Punkt 3.1 des bestätigten Grobkonzeptes unter Anwendung des Mieter-Vermieter-Modells. Die Berechnung der Nutzungsentgelte (Kaltmiete) erfolgt durch objektscharfe Ermittlung der Kapitalzinsen, der AfA und der Instandhaltungspauschale auf Basis der tatsächlichen Vermögenswerte sowie durch Umlage der Personal- und Sachkosten gemäß Flächenschlüssel. Bei den unbebauten Liegenschaften ist eine Anlehnung an die Ortsüblichkeit vorgesehen. Für wirtschaftliche Leistungen (Betriebskosten) werden monatliche Vorauszahlungen auf der Basis durchschnittlicher Kosten des Vorjahres erhoben und im Folgejahr nach tatsächlichen Kosten abgerechnet. Die Nutzungsentgelte sollen alle laufenden Kosten decken. Existieren dennoch nicht gedeckte Kostenanteile, werden diese im Rahmen des Gesamthaushaltes durch die Stadt ausgeglichen. Zusätzliche Leistungen werden gesondert nach Gebührenordnung der HOAI, nach Stundenverrechnungssätzen des Verwaltungs- und operativen Personals sowie ggf. durch externe Angebotsabrechnung beglichen.

Eigenbetrieb = analog Fachamt

Anstalt öffentlichen Rechts = analog Fachamt

1.1.11 Optimierter Regiebetrieb

Ergänzend sei an dieser Stelle auf den optimierten Regiebetrieb hingewiesen. Auf ihn wurde in der Abwägungsanalyse nicht weiter eingegangen, da sein wesentlicher Vorteil - die Flexibilisierung des Rechnungssystems - mit Einführung der Doppik und der Kosten- und Leistungsrechnung in der Haushaltsführung realisiert wird.

1.1.12 Zusammenfassung

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile kommt man zu dem Ergebnis, dass keine Organisationsform ausschließlich Vor- oder Nachteile aufweist. Es ist festzuhalten, dass es bei der Übertragung von Aufgaben auf eine AöR oder auf einen Eigenbetrieb durchaus rechtliche und wirtschaftliche Grenzen geben kann, die in jedem Einzelfall besonders beleuchtet werden müssen (Inhouse-Geschäfte vs. EU-Beihilferecht). Bisher lassen sich in der Regel Lösungen finden, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Wie sich das weitere EU-Recht entwickeln wird und welche Folgen sich daraus für die Beihilferegeln ergeben können, ist allerdings nicht abschätzbar.

Zusammengefasst noch einmal die wesentlichen Vorteile die eindeutig für die Realisierung einer AöR oder eines EB sprechen:

➤ *eine flexiblere Handlungsweise und Mitteleinsatz*

Es entsteht eine größere Flexibilität durch die eigene „Leitungs-“ und „Kontrollebene“ sowie der Möglichkeit der eigenen Wirtschaftsplanung. Der grundsätzliche Einfluss der Stadt bleibt durch die Kompetenzen des Stadtrates für Grundsatzentscheidungen erhalten. Die Unternehmung kann dabei ähnlich

flexibel und unbürokratisch geführt werden wie eine GmbH mit öffentlichen Gesellschaftern.

- *schnellere Entscheidungsprozesse und Übertragung der Personalhoheit*
Durch die organisatorische Selbstständigkeit werden Ermessens- und Handlungsspielräume eröffnet, die insgesamt zu schnellerem, effizienterem und nutzerorientiertem Handeln führen. Hierfür muss die Leitungsebene mit allen erforderlichen Hoheiten (insb. Personal- und Finanzhoheiten) und Entscheidungsfreiräumen ausgestattet werden. Die höhere Flexibilität beim Personaleinsatz schafft die Möglichkeit der Kostenreduzierung unter Einhaltung des geltenden Tarifrechts.
- *Effizienz durch Controlling und Transparenz*
Durch die abgegrenzte kaufmännische Buchführung entsteht ein transparenter und aussagekräftiger Betrieb. Darauf aufbauend können Benchmarks durchgeführt und die Kosten objektspezifisch dargestellt werden. Die finanziellen Konsequenzen aller unternehmerischen Entscheidungen und deren Verantwortung werden sichtbar.
- *Möglichkeit zu Personalkosteneinsparungen*
Personalkosteneinsparungen durch die Einführung eines eigenen Haustarifvertrages können nur in einer AöR realisiert werden.
- *Möglichkeit der Kreditaufnahme*
Im Bereich der Finanzierung existiert eine höhere Flexibilität. Man kann schnell auf Zinsänderungen reagieren, wie es auf dem Geld- und Kreditmarkt erforderlich ist. Die Möglichkeit der eigenen Kreditaufnahme besteht, aber bei der geplanten betrieblichen Struktur ohne eigenes unbewegliches Vermögen wird davon kaum Gebrauch gemacht werden.

Demgegenüber stehen die wesentlichen Vorteile der Realisierung eines Fachamtes.

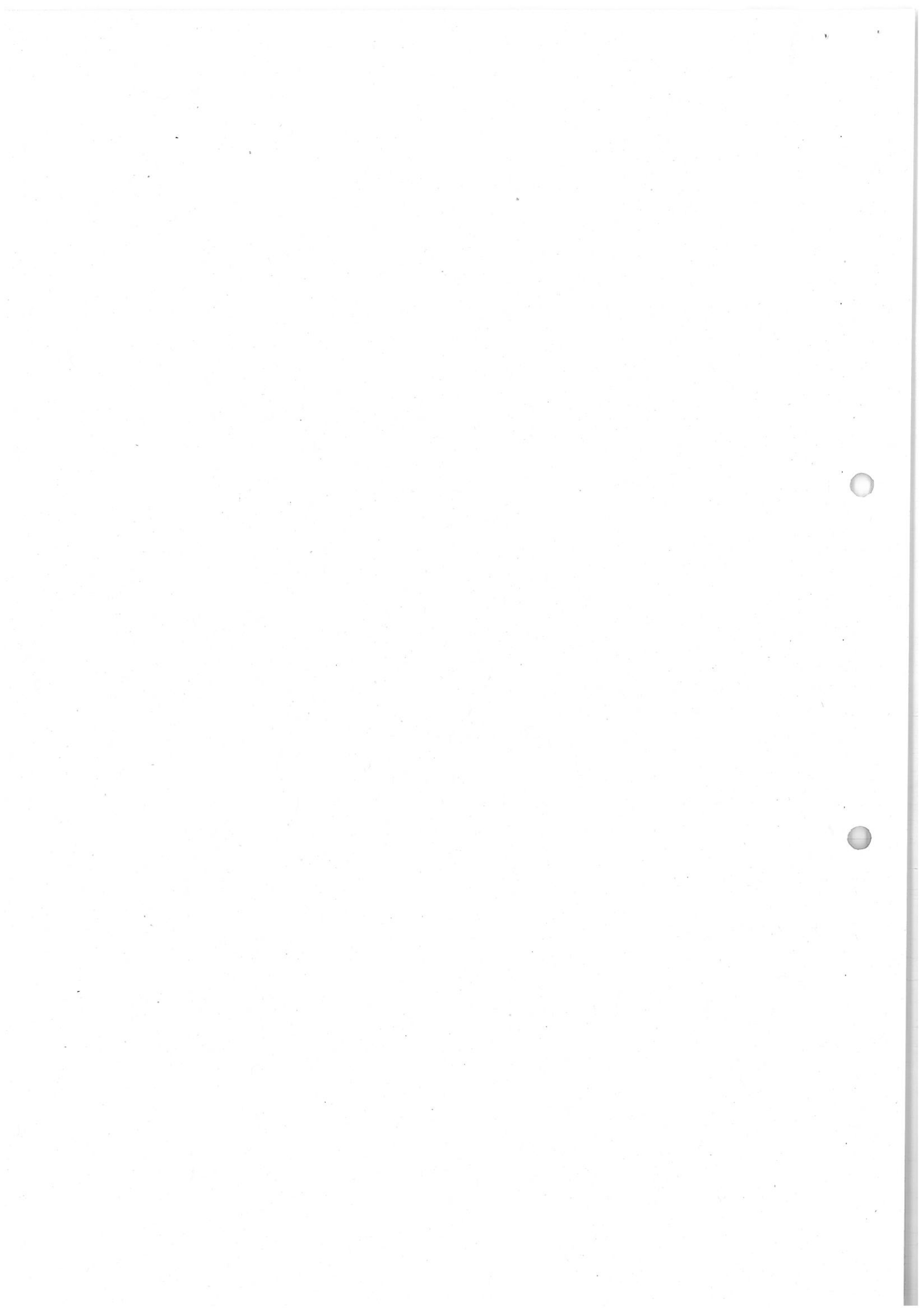
- *Controlling und Transparenz*
Durch die Einführung der Doppik mit der KLR ab dem Jahr 2013 entstehen die wesentlichen Vorteile eines EB oder einer AöR auch innerhalb städtischer Strukturen mit einem Fachamt. Durch die fehlende Abgrenzung eines eigenen Wirtschaftsplans und einer komplett eigenen Leistungserfüllung besteht allerdings die Gefahr einer nicht trennscharfen Kostenzuordnung.
- *keine eigene Haushaltsoftware*
Durch die volle Integration in die bestehende Haushaltswirtschaft der Stadt Dessau-Roßlau werden keine zusätzlichen finanziellen Aufwendungen zur Anschaffung einer entsprechenden Software benötigt.
- *geringerer Personalbedarf*
Das Fachamt nimmt Aufgaben im Finanz- und Personalbereich nicht selbst wahr und benötigt damit ca. 4 VbE weniger als ein entsprechender Eigenbetrieb oder eine AöR. Diese werden dann allerdings (teilweise) in anderen Bereichen der Stadtverwaltung benötigt.

- *keine Aufwendungen zur Errichtung der Organe*
Bei der Etablierung des Fachamtes kann auf die zusätzlichen Leitungs- und Kontrollorgane verzichtet werden.
- *minimierte jährliche Fix-Kosten*
Es fallen keine jährlichen Kosten für den Jahresabschluss/Wirtschaftsprüfung an.

Fazit

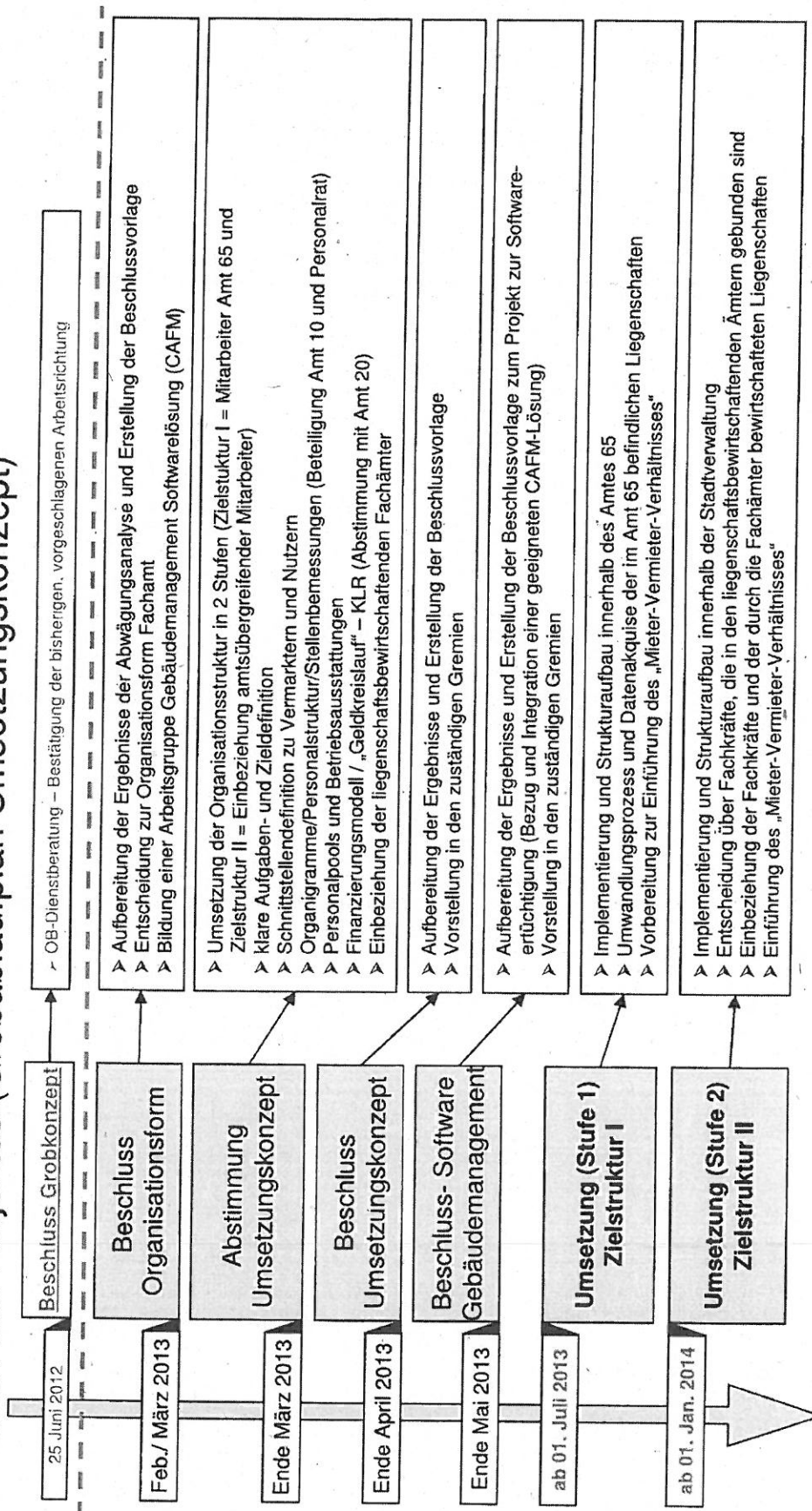
Da der wesentlichste Vorteil, die kaufmännische Buchführung, der für einen Eigenbetrieb oder eine Anstalt öffentlichen Rechts sprechen würde, durch die Umstellung des städtischen Haushaltes auf die Doppik nicht mehr existiert, sollte das künftige ZGLM in Form eines restrukturierten Fachamtes realisiert werden. Durch eine konsequente Kosten- und Aufgabenabtrennung können die meisten Vorteile, die einem Eigenbetrieb oder einer AöR zugeschrieben werden, auch in einem Fachamt erreicht werden.

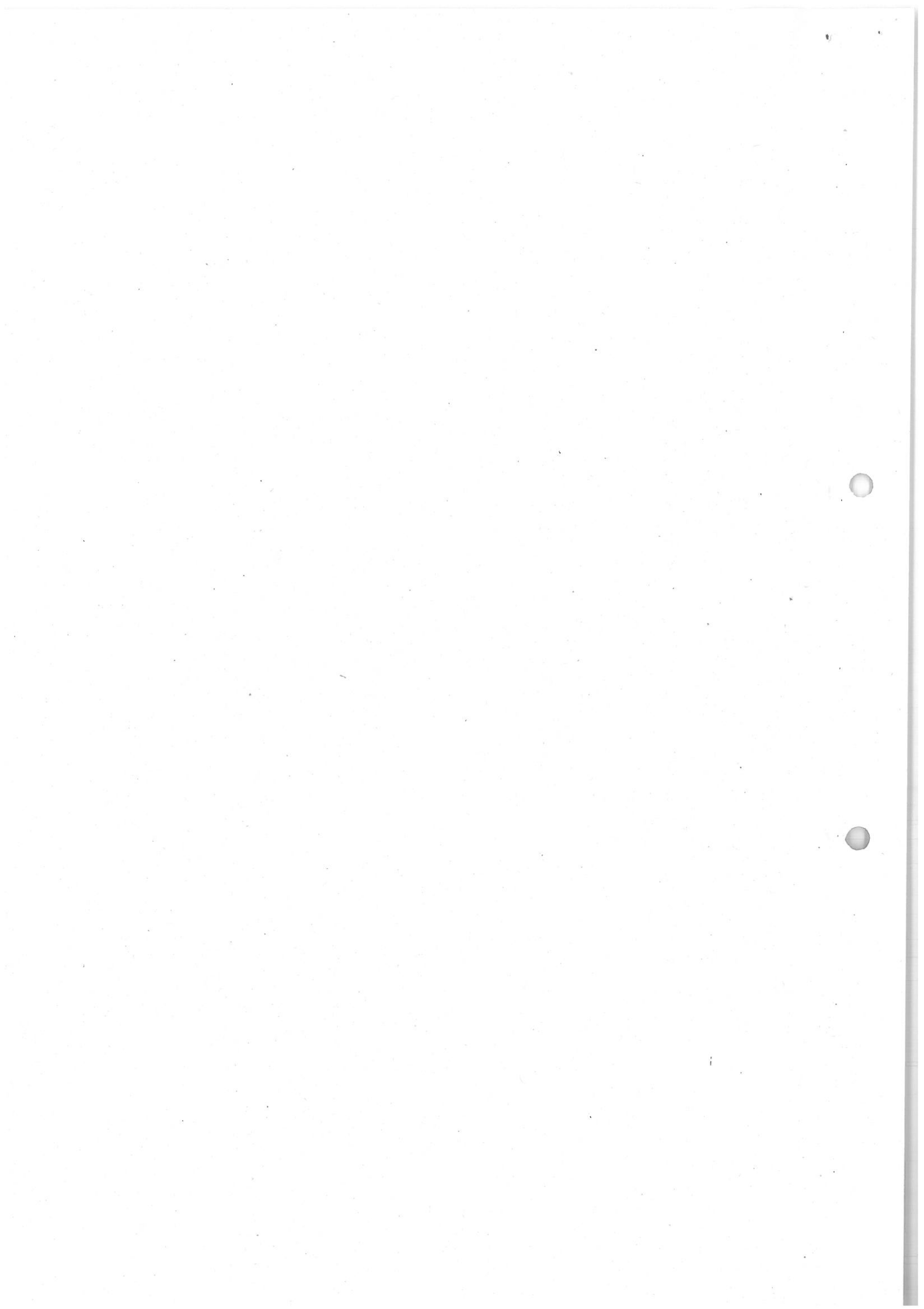
Entscheidend ist, dass durch die Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells ein wirtschaftlicher Umgang mit den Liegenschaften und Gebäuden sowohl auf Seiten des Nutzers als auch des Fachamtes gewährleistet wird. Für den Nutzer heißt das, dass er Immobilien nur in dem Umfang in Anspruch nimmt, wie es für die Aufgabenerfüllung notwendig ist. Dadurch entlastet er sein Budget. Das Fachamt erhält für seine Leistungen eine vereinbarte Vergütung, die den Einsatz von qualifiziertem Personal und ein entsprechend effizientes Arbeiten erfordern, um mit den verfügbaren Mitteln auszukommen. Dazu muss ihm auch eine klare Verantwortung für alle mit der Immobilienverwaltung in Zusammenhang stehenden Aufgaben übertragen werden.



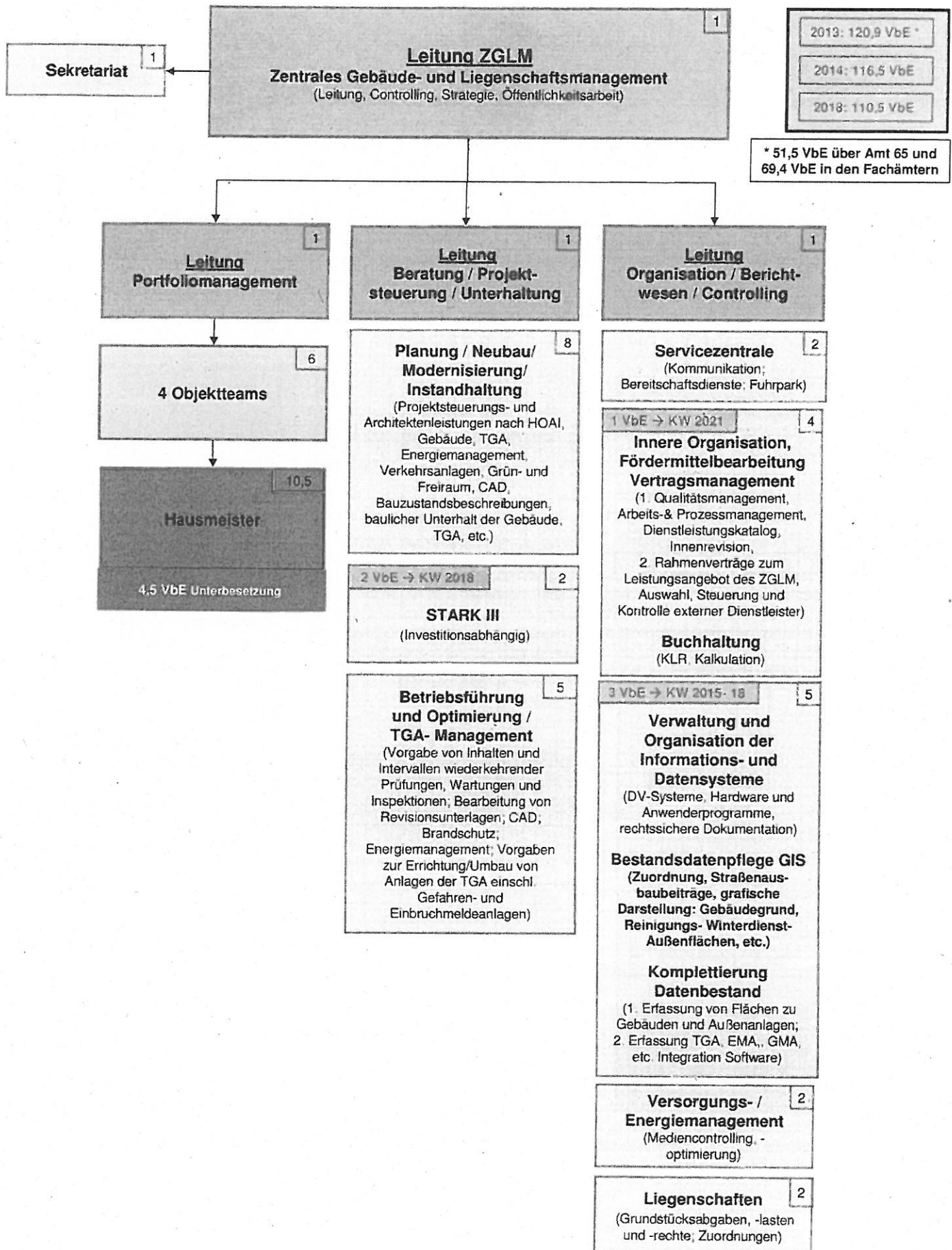
Projektgruppe zur Errichtung eines zentralen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements (ZGLM)

Phasen des Projektes (Grobablaufplan Umsetzungskonzept)

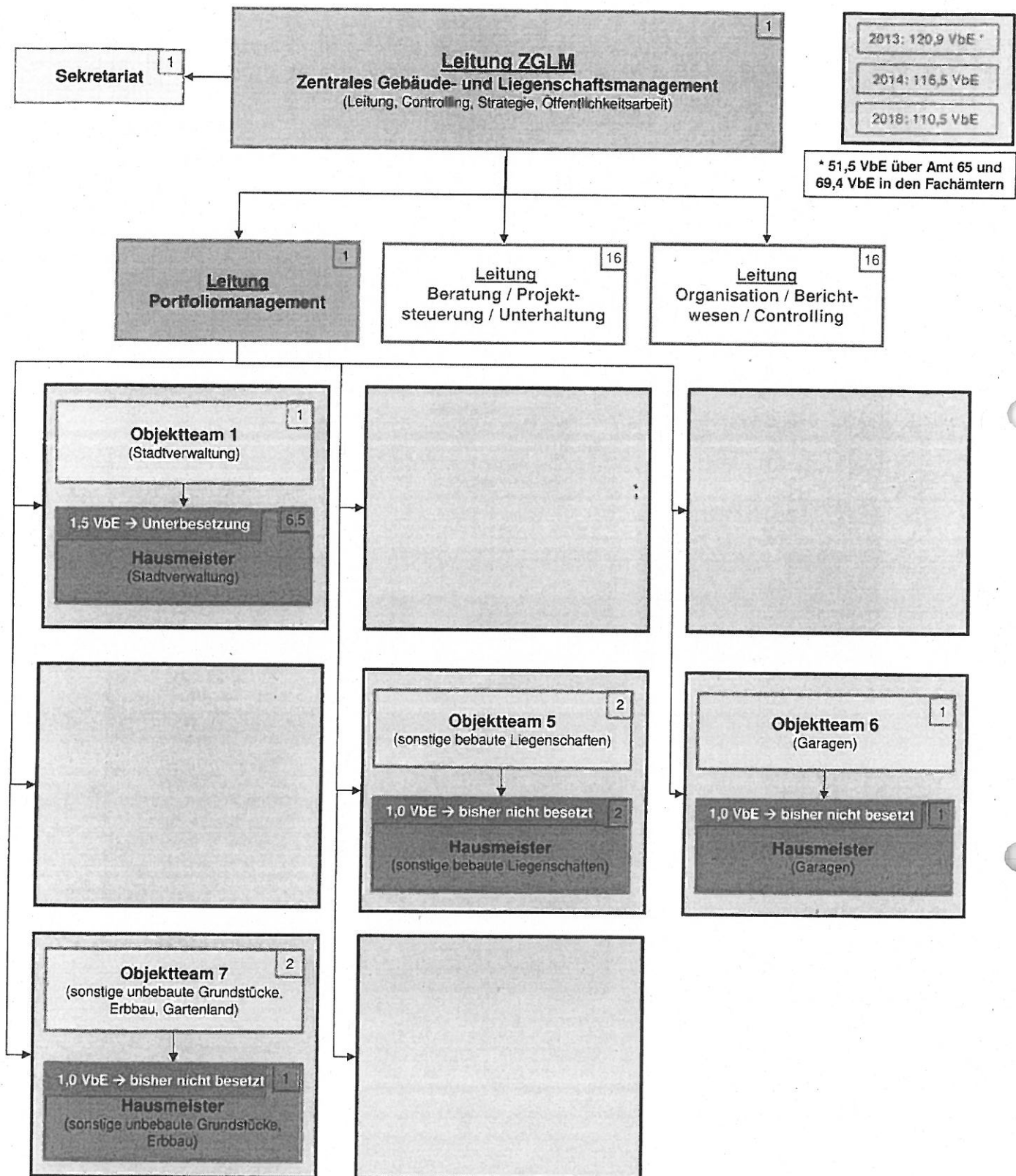




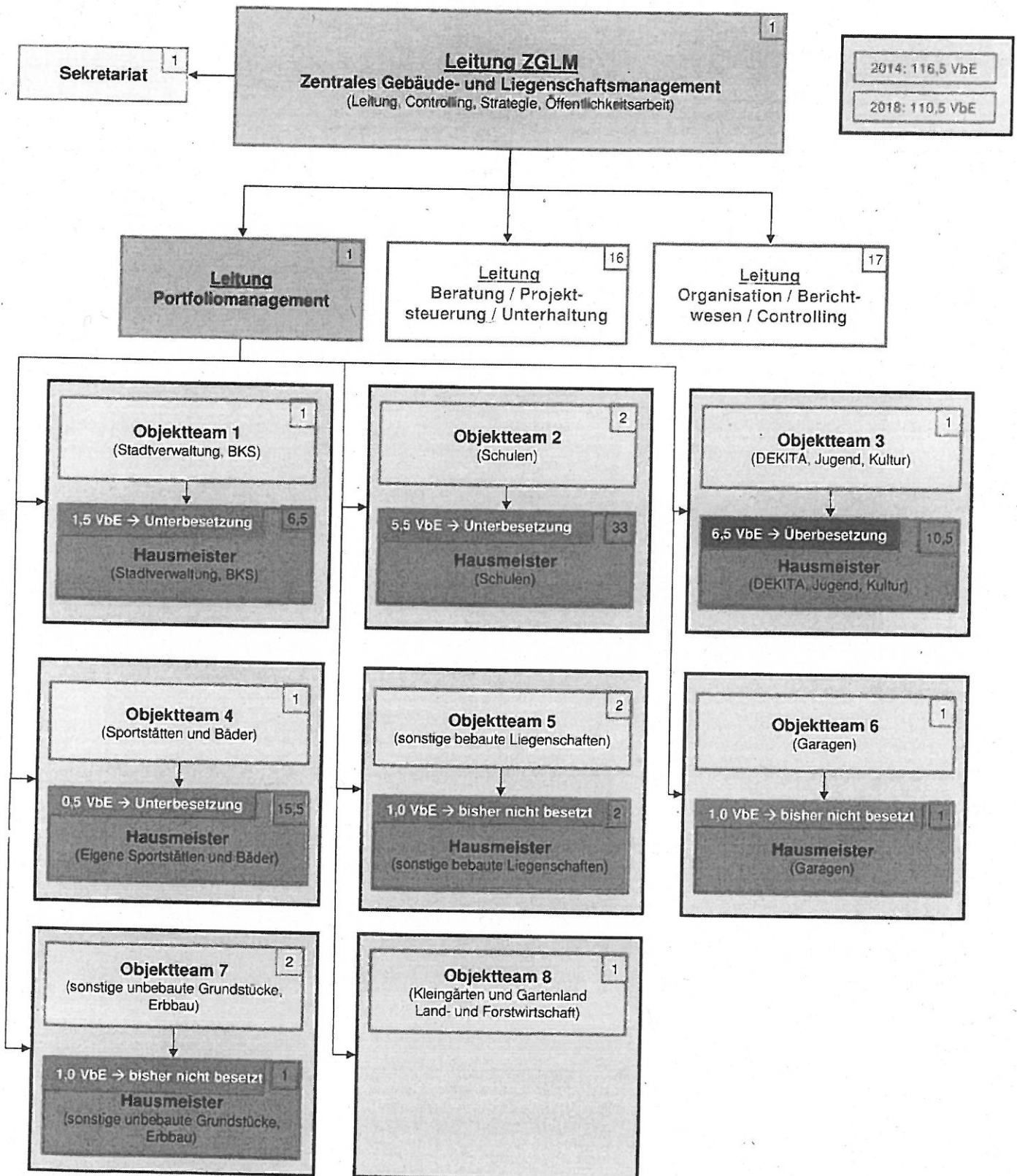
Anlage C; Zielstruktur I



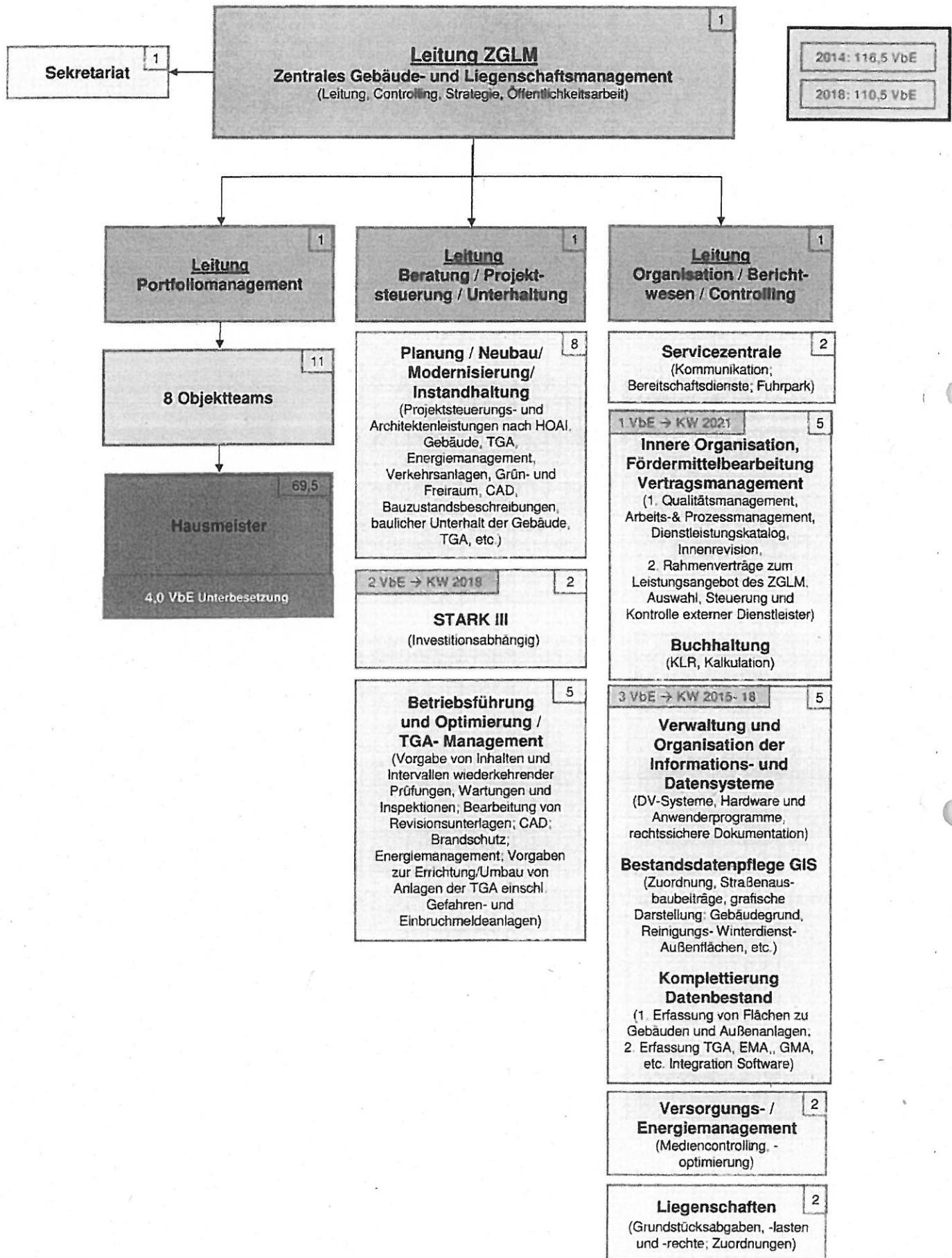
Anlage C; Zielstruktur I



Anlage D; Zielstruktur II



Anlage D; Zielstruktur II



Auswertung der Systempräsentationen bzgl. CAFM-Software

Dessau-Roßlau, 31.01.2013

1. Ausgangslage

Allgemein:

Eine ordnungsgemäße Immobilienverwaltung und -bewirtschaftung ist ohne den Einsatz einer entsprechenden Software nicht mehr zu bewältigen. Eine leistungsfähige CAFM-Software wird benötigt, um einen effektiveren Einsatz von Finanzmitteln sicherzustellen und um mittelfristig durch effizientere elektronische Arbeitsabläufe Personalaufwendungen zu reduzieren. Oberste Ziele, die durch den Einsatz dieser CAFM-Software erreicht werden sollen, sind die Schaffung einer Transparenz für alle Beteiligten, ein direkter Zugriff auf aktuelle Daten, eine rechtssichere und unter Beachtung der sicherheitsrelevanten Vorschriften erfolgend Verwaltung, eine erkennbare Flächen- und Kostenzuordnung sowie das Erkennen von Dringlichkeiten.

Ist-Situation:

Derzeit ist Archikart in der Version 3.17.4 im Einsatz. Damit erfolgt eine funktionierende Liegenschaftsverwaltung, die grundsätzlich auch genutzt wird. Für die Gebäudeverwaltung und -bewirtschaftung sind wenige, kaum nutzbare, Elemente vorhanden. Zur Einführung des ZGLM besteht keine Möglichkeit effektivere elektronische Arbeitsabläufe gerade im technischen Bereich sowie verbrauchsdatenabhängige Bearbeitung abzubilden bzw. vorzunehmen. Auch die Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells kann nur durch zusätzliche Hilfsmittel realisiert werden.

Das Update auf die Version 4 wurde auf Grund der noch nicht abgeschlossenen Liegenschafts- und Gebäudebewertung ausgesetzt. Eine ausgiebige Testung war bisher nicht möglich.

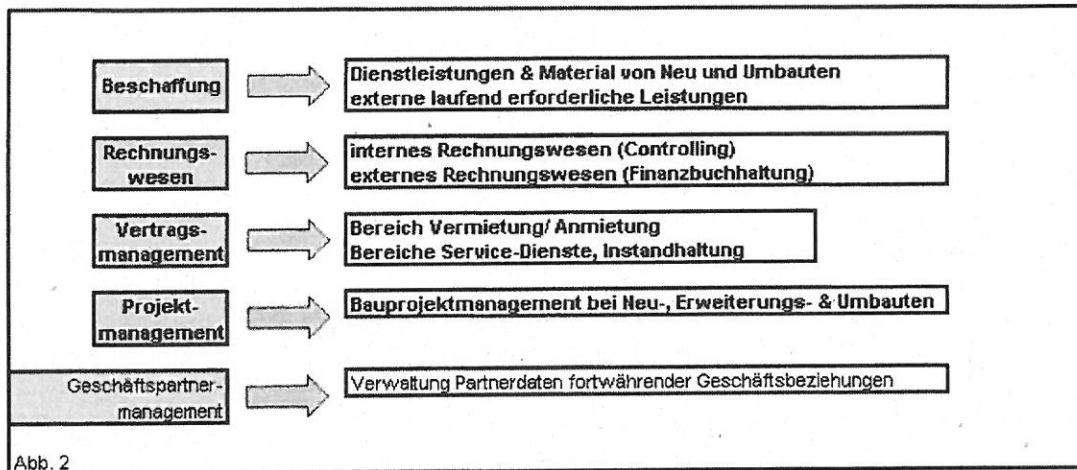
2. Prüfung der Anforderungskriterien

Eine Beurteilung der Einsatzfähigkeit erfolgt durch die Systempräsentationen der Hersteller und unter Beteiligung der anwendenden Fachkräfte des Amts für Zentrales Gebäudemanagement sowie durch Mitarbeiter der DV-Abteilung (siehe Teilnehmerübersicht).

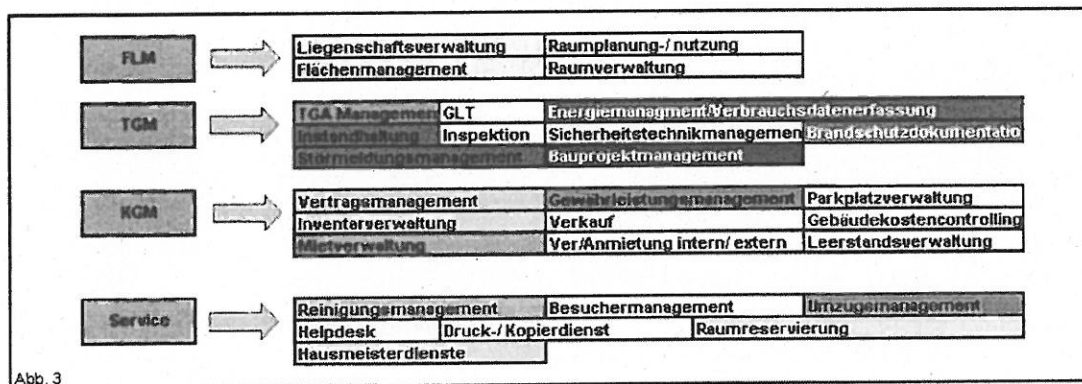
Eine Überprüfung erfolgt anhand der zu bewältigenden Prozesse und der darin gebundenen Aufgaben sowie deren Verknüpfung mit der IT-Struktur der Stadt Dessau-Roßlau.

Projektgruppe zur Errichtung eines Zentralen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements (ZGLM)

Zentrale Prozesse



Kernprozesse der Bewirtschaftung



3. Ergebnisse der System-Präsentationen

a) IMSware

Die Präsentation zeigte, dass das System im Vergleich mit Abstand die beste Funktionalität besitzt und gerade aus fachlicher Sicht mit der größten Detailtiefe punkten kann. Besonders die Bereiche kaufmännisches FM, Budgetierung, grafische Visualisierung, Energie- und Baumanagement konnten gut bedient werden. Lediglich eine Anbindung an das Regelwerks-Informationssystem (Reg-IS) fehlte. Positiv sind die Möglichkeiten zur Einbindung von bidirektionalen Schnittstellen.

Die gemeinsame Bewertung ergab deshalb, Platz 1 von 4

Projektgruppe zur Errichtung eines Zentralen Gebäude- und
Liegenschaftsmanagements (ZGLM)

b) SpartacusFM

Die Präsentation zeigte, dass das System gut funktioniert und auch durch die grafische Anbindung einen großen Nutzwert besitzt. Gut ist ebenfalls die Anbindung an das Regelwerks-Informationssystem (Reg-IS) sowie die Möglichkeiten Reports und Analysen selbst zu kreieren. Abschließend konnte das System allerdings bei Aufgaben die insbesondere in den Fachbereichen Bauplanung, kaufmännische Bearbeitung und Energiemanagement anfallen, mangels Detailtiefe nicht komplett überzeugen.

Die gemeinsame Bewertung ergab, Platz 2 von 4

c) INFOMA (FM-tools von infas enermetric)

Die Präsentation zeigte, dass sich die Funktionalitäten durchaus auf Augenhöhe mit der Konkurrenz (Platz 2 und 1) befinden und eine zufriedenstellende Bearbeitung ermöglichen würden. Allerdings fehlt hier eine grafische Anbindung und somit der Raumbezug und die Visualisierung für Entscheidungsfindungen komplett, was leider eine sehr negative Beurteilung hervorruft.

Die gemeinsame Bewertung ergab, dass das Produkt von INFOMA nicht überzeugen konnte. .

Platz 3 von 4

d) Einführung ArchiKart (Version 4)

Die Präsentation zeigte, dass das Update auf die Version 4 einen Qualitätssprung gegenüber der derzeit zum Einsatz kommenden Version 3 darstellt, aber keine wesentliche Inhaltliche Weiterentwicklung vorhanden ist. Die Stärken von Archikart liegen eindeutig unverändert im Bereich der Liegenschaftsverwaltung. Nach wie vor sind Defizite im Bereich der kaufmännischen und vor allem in der bauseitigen sowie technischen Betreuung vorhanden, was für ein wirtschaftlich agierendes ZGLM nicht tragbar ist. Weiterhin fehlt auch hier eine grafische Anbindung und somit der Raumbezug und die Visualisierung für Entscheidungsfindungen komplett.

Die gemeinsame Auswertung und Abstimmung bezüglich der Systemmodule von Archikart fiel deshalb negativ aus.

Platz 4 von 4

Projektgruppe zur Errichtung eines Zentralen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements (ZGLM)

4. Fazit / nächste Schritte

Die Empfehlung aus dem Fachamt heraus ist für die Gebäudeverwaltung auf das Produkt IMSware der IMS GmbH gefallen. Alternativ dazu käme auch die Software SpartacusFM der Firma N+P Informationssysteme GmbH in Betracht.

Da wie bereits beschrieben, ArchiKart seine Stärken im Bereich der Liegenschaftsverwaltung besitzt, sollte diese Aufgabe nach wie vor mit ArchiKart realisiert werden. Für den Weiterbetrieb einer 2-Systemlösung spricht weiterhin die Aufgabenwahrnehmung anderer Organisationseinheiten der Stadt Dessau-Roßlau (60, 66, 72,...) mit den Paketen von ArchiKart.

Für eine verwaltungsintern abgestimmte Entscheidung und die Implementierung bezüglich der beiden in Betracht kommenden Gebäudemanagement-Systeme in die bestehende IT-Struktur der Stadt Dessau-Roßlau (H&H, GIS, ArchiKart, etc.) ist eine Arbeitsgruppe notwendig, der Vertreter der vorrangig betroffenen Ämter 10, 20 und 65 angehören müssen. Themenschwerpunkte der Arbeitsgruppe sind die Synchronisierung bereits vorhandener Systeme mit dem anzuschaffenden (Schnittstellen), die detaillierte Kostenermittlungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie die Einführungsvorbereitung (stufenweiser Moduleinstieg, Schulungen, Keyuser, Nutzerrechtevergabe, etc.).

Ein Besuch bei Referenzkommunen ist zeitnah und vor abschließenden Erwerbsbeschluss geplant, um sich die Produkte von IMSware und SpartacusFM im Echtbetrieb anzuschauen.

Modulscharfe Kostenaufstellungen für die Finanzplanung sind bereits abgefordert.

Swiderek

Anlagen

- Teilnehmerübersicht

Projektgruppe zur Errichtung eines Zentralen Gebäude- und
Liegenchaftsmanagements (ZGLM)

Anlage Teilnehmerübersicht

Anwesenheitsliste

lfd. Nr.	Name	Fachabteilung	06.12.2012 SpartacusFM	10.01.2013 IMSware	17.01.2013 ArchiKart	24.01.2013 Infoma-infas
1	H. Herbst	10-3	x	x	x	x
2	F. Grundey	10-3	x		x	x
3	H. Bekierz	AL 65	x	x	x	x
4	F. Seelmann	65-1	x	x	x	x
5	F. Voigt	65-11	x	x	x	
6	H. Leuteritz	65-2	x	x	x	x
7	H. Frisch	65-2	x	x	x	x
8	F. Jeske	65-21	x		x	x
9	H. Sens	65-21	x	x	x	x
10	F. Krüger	65-21	x			
11	H. Klaue	65-21	x	x		
12	H. Seelmann	65-3		x	x	x
13	F. Grune	65-3		x		x
14	F. Heyland	65-3		x	x	x
15	F. Hartung	65-3	x	x	x	x
16	H. Dähne	65-3	x			
17	H. Swiderek	PG ZGLM	x	x	x	x
18	H. Antal	PG ZGLM	x	x	x	x

