

ÖFFENTLICHE BERICHTSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:

Vorstandsbereich für Stadtentwicklung und Bauen

Beteiligt:

23 Fachbereich Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte
Gebäudewirtschaft Hagen

Betreff:

Schnittstellen der Gebäudewirtschaft

Beratungsfolge:

07.07.2010 Betriebsausschuss GWH

Beschlussfassung:

Betriebsausschuss GWH

Beschlussvorschlag:

Die Vorlage der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen.

Kurzfassung

Der Betriebsausschuss GWH, in der Sitzung vom 09.03.2010, und der Rat, in der Sitzung am 25.03.2010, haben die Verwaltung beauftragt, eine Vorlage zur Schnittstellenanalyse bei der GWH zu erstellen.

Im November 2009 wurde bei der Verwaltung eine Arbeitsgruppe gebildet, mit dem Ziel die Schnittstellen zwischen der Gebäudewirtschaft GWH und der Verwaltung zu analysieren. Über die Ergebnisse wird in der vorliegenden Vorlage berichtet.

Begründung

Die Gebäudewirtschaft der Stadt Hagen (im weiteren GWH genannt) wird seit dem 01.01.2004 als kommunale Einrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit wie ein Eigenbetrieb nach den Vorschriften der Gemeindeordnung, der Eigenbetriebsverordnung NRW und den Bestimmungen der Betriebssatzung geführt.

Die interne Zusammenarbeit zwischen der GWH und den Ämtern, Fachbereichen und Eigenbetrieben der Stadt Hagen hat sich seit Gründung der GWH fortentwickelt und wird in einer Dienstanweisung vom 15.04.2008 geregelt.

Die Dienstanweisung definiert die Rolle der Ämter, Fachbereiche und Eigenbetriebe im Kontext gebäudewirtschaftlicher Leistungen wie folgt:

- Eigentümer/ Vermieter¹/ Bauherr ist der Fachbereich Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte².
- Mieter³ (oder auch Hausherren) sind
 - das Amt für Brand- und Katastrophenschutz für alle Feuerwachen und Feuerwehrgerätehäuser,
 - das Amt für Schulverwaltung und Hochschulwesen für alle städtischen Schulen,
 - das Sportamt für Sportstätten,
 - der Fachbereich Jugend und Soziales für städtische Kindergärten, Jugendzentren, Wohnheime u.ä.,
 - der Fachbereich Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte⁴ für Vermarktungsmobilien und
 - der Fachbereich Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte⁵ für Verwaltungsgebäude und alle übrigen Bereitstellungsmobilien.
- Nutzer sind
 - die Ämter, Fachbereiche, Eigenbetriebe,
 - die Schulen, Kindergarten, Jugendzentren und
 - Mieter, Pächter⁶, sonstige Berechtigte in Vermarktungsmobilien.
- Dienstleister ist die GWH.

¹ neben der Eigentümerfunktion und Bauherrenfunktion soll der Fachbereich auch als Vermieter im Sinne des Vermieter-Mieter-Modells fungieren. Eine Umsetzung ist bisher nicht erfolgt.

² 23/1, Abteilung Strategisches Immobilienmanagement.,

³ neben der Hausherrenfunktion sollen diese auch als Mieter im Sinne des Vermieter-Mieter-Modells fungieren. Eine Umsetzung ist bisher nicht erfolgt.

⁴ 23/2, Abteilung Immobilienmarketing/ Vertragsmanagement/ Immobilienabrechnung

⁵ 23/3, Abteilung Verwaltung der Dienstgebäude

⁶ Externe Mieter und Pächter, nicht Stadt Hagen

Das Zusammenwirken des Eigentümers, der Hausherren und des Nutzers untereinander und mit dem Dienstleister GWH führt zu Schnittstellen. Die daraus resultierenden Aufgaben sind in der Dienstanweisung definiert⁷.

Die Dienstanweisung legt fest, dass die GWH im Auftrag der Hausherren oder⁸ des Eigentümers alle Leistungen, die erforderlich sind für Bau, Instandhaltung/ Instandsetzung und Betrieb städtischer Immobilien - die entweder im Eigentum stehen oder von Dritten angemietet sind -, im Rahmen von Daueraufträgen, Einzelaufträgen und sonstigen Aufträgen erbringt.⁹

Daueraufträge an die GWH

Die Aufgaben im Rahmen des Dauerauftrages Instandhaltung der städtischen Immobilien umfassen die Instandsetzung, Instandhaltung, Inspektion und Wartung. Diese Aufgaben sind definiert. Die Aufgabe Instandhaltung der Außenanlagen finden auch in Rahmen eines Dauerauftrages statt. Zu einem Einzelauftrag kommt es im Rahmen der Daueraufträge nur bei einer Auftragssumme größer 20.000 €. Im städtischen Haushalt steht für diese Aufträge ein Budget aus laufender Bauunterhaltung einschließlich Außenanlagen bzw. unter investiven Mitteln zur Verfügung. Es kommt zwischen Auftraggeber Stadt und Auftragnehmer GWH immer wieder zu unterschiedlichen Auffassungen, ob eine beauftragte Leistung Bestandteil der Instandhaltung ist und im Budget enthalten ist oder im Rahmen von Einzelaufträgen aus dem Budget für nutzerspezifische Leistungen bzw. hierfür geplante Investitionsmittel zu finanzieren ist¹⁰. Zukünftig sollen Mietkontrakte diese Leistungen umfassend beschreiben.

Die Organisation und Durchführung der Reinigung obliegt der GWH. Der Leistungsumfang ist in einer gesonderten Dienstvereinbarung geregelt. Haushaltsmittel stehen unter der Position Reinigung GWH zur Verfügung. Schnittstellenprobleme sind nicht zu erkennen.

Die Energiebewirtschaftung der städtischen Immobilien sowie die Abrechnung der Versorgungskosten erfolgt bei der GWH im Auftrag des Eigentümers. Haushaltsmittel werden unter der Position Energiekosten GWH im städtischen Haushalt geplant. Schnittstellenprobleme sind nicht zu erkennen.

Die Organisation und Durchführung der Betreuung der städtischen Immobilien obliegt der GWH. Der Leistungsumfang ist in einer gesonderten Dienstanweisung geregelt. Aufgaben der Immobilienbewachung werden grundsätzlich durch die GWH wahrgenommen. Ausnahmen bildet u.a. der Pfortendienst im Rathaus 1 und beim Theater. Der Pfortendienst im Rathaus 1 wird im Bauteil A durch die GWH erbracht, im Bauteil B wird der Infobereich von den Zentralen Diensten organisiert. Haushaltsmittel stehen unter der Position Objektbetreuung GWH zur Verfügung. Im Bauteil A wird der Sitzungsdienst nicht durch die

⁷ Hinzu kommen Schnittstellen der GWH zu internen (z.B. 67 und HABIT) und externen Dienstleistern (Gutachter, ausführende Firmen) die nicht analysiert wurden.

⁸ Hier ist die Dienstanweisung nicht eindeutig, wird aber von den Beteiligten in der Praxis als unproblematisch eingestuft

⁹ Nutzer können keine Aufträge erteilen, diese erfolgen dann über den zuständigen Hausherren.

¹⁰ Auf Grund einer „Deckelung“ der Mittel für Bauunterhaltung im städtischen Haushalt können weitestgehend nur Maßnahmen durchgeführt werden, die der Verkehrssicherung und sonstigen gesetzlichen Vorgaben genügen und auftretende Mängel/ Schäden beheben. Nicht durchgeführt werden von der GWH substanz- und werterhaltende Maßnahmen. Dies wird absehbar zu Wertberichtigungen führen müssen.

GWH gestellt. In Bedarfsfällen wird aber häufig auf die Mitarbeiterinnen des Pfortendienstes der GWH zurückgegriffen. Die Zuständigkeit muss an einer Stelle gebündelt werden.

Die Aufgaben Begehungen, wiederkehrende Prüfungen, Prüfung der ortsfesten und beweglichen elektrischen Betriebsmittel, Überprüfung der Standsicherheit, Bewirtschaftung der Dienstwohnungen und Personalgestellung für Essenausgaben in Schulen sind in der Dienstvereinbarung abschließend geregelt und führen nicht zu Schnittstellenproblemen mit der GWH.

Bei der Organisation der außerfachlichen Nutzung ist die Zuständigkeit für den Schulbereich bei der GWH. Für die außerfachliche Vermietung von Sportobjekten ist jedoch das Sportamt zuständig. Die Zuständigkeit muss an einer Stelle gebündelt werden.

Einzelaufträge¹¹

Neben den, im Rahmen der Daueraufträge zu erteilenden, einzelnen Aufträgen werden Neubaumaßnahmen, Um-/Anbaumaßnahmen, Brandschutzmaßnahmen, Sanierungsmaßnahmen, Modernisierungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Gefahrenabwehr/Sicherungsmaßnahmen, Abbruchmaßnahmen, umzugsbedingte Baumaßnahmen und sonstige Leistungen im Rahmen von Einzelaufträgen durch die GWH erbracht. Hierfür werden jährlich Mittel im städtischen Haushalt unter der Position Bauunterhaltung Einzelmaßnahmen, Unterhaltung aus Schul-, Sportpauschale, Bauunterhaltung aus Instandhaltungsrückstellungen Gebäude sowie Investitionsmittel geplant. Die Verantwortung für die Einhaltung der geplanten Mittel soll bei der GWH liegen. Die GWH ist hier aber Auftragnehmer. Beauftragt wurde die GWH durch den Eigentümer oder Hausherren. Durch die Deckelung der Mittel stehen nur begrenzte Haushaltssmittel zur Verfügung. Eine Bildung von Deckungskreisen ist nur für einzelne Haushaltspositionen möglich. Da der Auftrag aber vom Eigentümer und Hausherren kommt, ist hier eines der Hauptprobleme der Zusammenarbeit des Eigentümers, der Hausherren, der Kämmerei und der GWH auszumachen. Das beim Eigentümer eingeführte provisorische Auftragsmanagement konnte auch hier nur bedingt Abhilfe schaffen¹². Die Einführung eines erforderlichen Betriebsführungssystems fehlt¹³.

Im Auftrag der Hausherren werden bei der GWH sog. nutzerspezifische Bauleistungen in Auftrag gegeben. Dies sind keine Instandhaltungsmaßnahmen an städtischen Immobilien und Außenanlagen im Rahmen der Daueraufträge sondern Aufträge auf alleinige Veranlassung der Hausherren. Hierbei gibt der Besteller auf dem Auftragsformular die Art der Leistung und daraus resultierende Kostenart vor. Diese Vorgabe wird von der GWH für die Rechnungsstellung entsprechend verwendet. Ob ein Auftrag als nutzerspezifisch zustande kommt und erforderlich ist im Rahmen der o. g. Aufträge, entscheidet - in Zweifelsfragen zwischen Hausherren und GWH - der Eigentümer¹⁴.

¹¹ Es handelt sich um 300 bis 400 Einzelaufträge pro Jahr, Auftragsverwaltung erfolgt beim Eigentümer Fachbereich Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte

¹² Der Fachbereich Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte hat gemeinsam mit der GWH und den Hausherren eine detaillierte Beschreibung der Auftragsvereinbarung erarbeitet.

¹³ Die Auswahl eines IT-Verfahrens ist erfolgt. Der Beschaffungsvorgang läuft, die Einführungsplanung liegt vor.

¹⁴ Hier liegt eine Trennung der Fachverantwortung beim Fachbereich Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte und der Ressourcenverantwortung bei der GWH vor.

Schaffung von Kostentransparenz

Die Dienstanweisung regelt, dass die bei der GWH entstehenden Betriebs- und Nebenkosten der städtischen Immobilien durch die GWH stadtintern abgerechnet werden. Die Abrechnung, beispielsweise der Grundbesitzabgaben als klassische Nebenkosten zur Immobilie, wird durch den Fachbereich Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte¹⁵ vorgenommen.

Die Abbildung der Kosten auf städtischer Seite zur Schaffung von Kostentransparenz findet nicht ausreichend statt. Aufgrund der Steuerungsnotwendigkeit findet eine detaillierte Zuordnung bei der GWH - hier ohne Abschreibungen und Fremdkapitalkosten - statt. Eine Anpassung im städtischen Haushalt an die Systematik der GWH wird von der Kämmerei für nicht notwendig erachtet. Die Berechnung der Abschreibungen der städtischen Immobilien sowie die Auflösung der Sonderposten finden ausschließlich durch die Kämmerei im städtischen Haushalt statt.

Es ist dem Auftraggeber (Eigentümer oder Hausherren) nicht immer möglich, rechtzeitig auf Kostenüberschreitungen zu reagieren. Im angedachten Vermieter-/Mieter-Modell handelt die GWH weitestgehend in eigener Verantwortung auf eigene Rechnung.

Aufgrund der jetzigen Kostendarstellung in den unterschiedlichen Systemen¹⁶ ist eine vollumfängliche Sicherung der städtischen Vermögenswerte erschwert. Eine erforderliche objektbezogene Kostentransparenz ist nicht gegeben.

Ziele der Gründung der GWH

In der politischen und verwaltungsinternen Diskussion zur Umstrukturierung der Verwaltung im Jahre 2002 - und der Bündelung aller gebäudewirtschaftlichen Leistungen aus verschiedenen Einheiten in einer Organisationseinheit GWH - wurde u.a. die Zielsetzung der Reduzierung von Schnittstellen verfolgt. Diese ist nicht abschließend gelungen und stringent weiterverfolgt worden. Eine Übertragung der Eigentümerfunktion auf die GWH hat nicht stattgefunden. Die Rolle der Hausherren als Mieter wurde nicht weiterentwickelt.

Unterhaltungs- und/oder Instandsetzungsarbeiten an städtischen Gebäuden und Investitionen für den Neu-/ Ausbau von Gebäuden werden nicht mehr von der Neubauabteilung des damaligen Hochbauamtes realisiert sondern durch die GWH¹⁷. Eine angestrebte Finanzierung über den Investitionsplan des Wirtschaftsplans der GWH erfolgt jedoch derzeit nicht. GWH ist hier als Dienstleister in der Rolle eines Planungs- und Ingenieurbüros tätig.¹⁸

Das Ziel, dass notwendige Investitionen mit Hilfe Privater geschaffen werden und dass Ausschreibung, Vergabe und Bauausführung auf die städtische Gesellschaft GIV übertragen werden, wurde nicht realisiert.

Es sollte untersucht werden, wie und ab wann - in einem zweiten Schritt nach Gründung der Einrichtung „städtische Gebäudewirtschaft“ (als Managementbetrieb) - alle bebauten und für

¹⁵ 23/2 Abteilung Immobilienmarketing/ Vertragsmanagement/ Immobilienabrechnung

¹⁶ Doppik nach HGB bei der GWH, NKF bei der Stadt Hagen

¹⁷ So nicht eine Einzelfallentscheidung getroffen wird, Sonderprojekte durch 23 abzuwickeln, z.B. Errichtung des Schumachermuseums und Umbau der Ischelandhalle.

¹⁸ Deshalb finden städtische Investitionen derzeit über den Ergebnisplan der GWH statt und aufgrund fehlender Eigentumsübertragung in das Sondervermögen der GWH nicht im Investitionsplan.

städtische Zwecke genutzten Immobilien der Einrichtung übertragen werden können (einschließlich der vorhandenen anteiligen „Altschulden“). Eine bilanzielle Bewertung der Immobilien sollte aber erst zu einem späteren Zeitpunkt mit der Übertragung erfolgen. Die bilanzielle Bewertung aller städtischen Liegenschaften ist im Rahmen der Einführung des NKF und der Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008 erfolgt.

Eine Verknüpfung zwischen dem städtischen Eigenbetrieb und städtischem Tochterunternehmen GIV wurde angestrebt. Deshalb wurde die Betriebsleitung in Personalunion durch den Geschäftsführer der GIV GmbH wahrgenommen. Die angestrebte Verknüpfung des Geschäftsfeldes Gebäudewirtschaft und der GWH Geschäftsfelder Infrastrukturelle Gebäudewirtschaft, Technische Gebäudewirtschaft und Kaufmännische Gebäudewirtschaft wurde nicht realisiert. Wesentliche heutige Funktion der GIV ist als Besitzgesellschaft der Betrieb von drei Parkhäusern¹⁹ sowie das Halten der Geschäftsanteile der HGW GmbH und der GIS GmbH. Ein operatives Geschäft findet nur begrenzt statt.

Zusammenfassung

- Die Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der GWH und der Stadt Hagen (Eigentümervertreter, Hausherren, Nutzer) sind nicht ausgereift.
- Es erfolgt keine Verrechnung von Vollkosten/ Kostenmieten zwischen GWH und der Stadt Hagen, ein wirtschaftlicher Umgang mit der Ressource Immobilie kann nicht stattfinden.
- Die Übertragung des Immobilienvermögens in das Sondervermögen GWH oder aber alternativ die Übertragung der Eigentümerfunktion ganzheitlich auf die GWH ist nicht erfolgt.
- Die bei Gründung der GWH geplante spätere Einführung des Vermieter- Mieter- Modells wurde bisher nicht realisiert.
- Die dringend empfohlene immobilienbezogene Budgetierung beim Hausherren oder Nutzer (beide Mieter im Vermieter- Mieter- Modell) im städtischen Haushalt ist nicht vollzogen.
- Es fehlen strategische Vorgaben und die Definition von Standards²⁰.

Neuformulierung der Ziele durch den Verwaltungsvorstand

Aufgrund der Analyse hat sich der Verwaltungsvorstand im Februar 2010, siehe auch Vorlage 0193/2010 vom 02.03.2010, für eine Neuausrichtung der GWH entschieden.

- Die Gebäudewirtschaft Hagen soll als städtischer Eigenbetrieb bestehen bleiben.
- Es ist beabsichtigt, das Vermieter- Mieter- Modell (zwischen GWH und sog. Hausherren) zu realisieren. Die Schnittstellen sollen minimiert werden.
- Die Frage des Eigentumsüberganges des Vermögens der Bereitstellungsimmobilien auf die Gebäudewirtschaft ist mit dem Blickwinkel auf das NKF und die Bilanzierung im NKF zu klären. Mögliche Modelle der bilanziellen Eigentumsübertragung auf den Eigenbetrieb sind einem möglichen Pachtmodell (sog. treuhänderische Vermögensübertragung, Verpächter Stadt Hagen/ Pächter GWH) gegenüberzustellen. Die Frage der

¹⁹ Parkhaus Hohenlimburg, Aral-Parkhaus am Bahnhof und Parkhaus Sporthalle Mittelstadt

²⁰ Eine Definition des Soll-Zustandes der Gebäude, auch im Zusammenhang mit den Konsolidierungszielen, liegt nicht vor. Sie wird lediglich wertmäßig vorgegeben über die Höhe der Bilanzierung in der Eröffnungsbilanz (Ermittlung der Werte erfolgte über den Gutachterausschuss.).

Eigentumsübertragung der Vermarktungsgrundstücke (sog. fiskalische Flächen) ist im Detail zu beleuchten.

- Es ist ein Budgetierungsmodell (Budget beim Mieter) zu entwickeln. Ziel ist die Schaffung von (Kosten-)Transparenz über alle gebäudewirtschaftlichen Leistungen der Stadt Hagen bei der GWH und die Optimierung des Flächenverbrauchs beim Nutzer/ Mieter der Immobilie.
- Die immobilienwirtschaftlichen Leistungen von 23 sollen in der GWH betrieben werden.
- Es ist beabsichtigt, dass der Technische Beigeordnete Herr Grothe zum ersten Betriebsleiter bestellt werden soll²¹.

Die Verwaltung setzt den Beschluss des Betriebsausschusses GWH und des Rates zu o. g. Vorlage derzeit um.

Meilensteine der Projektarbeit

Überarbeitung der Leistungsbeschreibung: Derzeit werden die Aufgaben, die zukünftig durch die GWH wahrzunehmen sind überarbeitet. Die Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung werden in den Katalog aufgenommen. Orientierung liefert hier die einschlägige DIN 32736 Gebäudemanagement, Begriffe und Leistungen. Abschluss der Arbeiten wird bis Ende Juni 2010 erfolgen.

Modell der Eigentumsübertragung: Derzeit wird die Entscheidung einer möglichen (bilanziellen) Eigentumsübertragung²² auf die GWH durch die Finanzverwaltung geprüft und eine qualifizierte Entscheidung vorbereitet. Die Ergebnisse werden bis Ende Juni 2010 vorliegen.

Erarbeitung eines Budgetierungsmodells: Aufbauend auf der Entscheidung der Eigentumsübertragung kann ein Budgetierungsmodell erarbeitet werden. Federführung wird erneut bei der Finanzverwaltung liegen. Es müssen Fragen u.a. der für den Haushalt erforderlichen Planungsgrößen und für die Finanzstatistik erforderlichen Haushaltspositionen geklärt werden. Erarbeitung der Ergebnisse soll bis Ende August 2010 erfolgen. Aufbauend darauf kann festgelegt werden, welche Organisationseinheiten Mieter in Sinne des einzuführenden Vermieter-Mieter-Modells werden.

Wirtschaftsplanaufstellung: Derzeit erfolgt die Aufstellung des Wirtschaftsplanes 2011 auf Basis der alten Betriebsstrukturen²³. Die vorgegebenen Konsolidierungsziele der Zukunftskommission werden berücksichtigt²⁴. Die Aufstellung des Wirtschaftsplanes 2011

²¹ seit 01.04.2010 umgesetzt, siehe hierzu Beschluss zur Vorlage 0191/2010

²² Da die GWH eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung ohne eigene Rechtsperson darstellt, ist eine grundbuchliche Übertragung nicht möglich.

²³ Dies ist erforderlich aufgrund der Aufstellung des Entwurfes eines HSK 2011 bis Juni 2010.

²⁴ Konsolidierungsziele lt. Bericht der Zukunftskommission, 9,38 Mio. € bis 2014:

Kostenreduzierung Wärme, Strom, Wasser/Abwasser	1 Mio. €
Flächenreduzierung	0,9 Mio. €
Kostenreduzierung durch Einführung des Budgetprinzips	1 Mio. €
Mittelreduzierung Gebäudeunterhaltung	1 Mio. €
Zuschussreduzierung Sparpaket I	1 Mio. €
Abbau freiwilliger Zulagen	83 T€
Konzentration Verwaltungsstandorte	270 T€
Reduzierung Schulflächen	1 Mio. €
Einsparungen Sportstätten	76 T€
Personalfluktuation	3 Mio. €

unter Berücksichtigung der neuen Strukturen und Einbringung in den Betriebsausschuss und Rat erfolgt durch die GWH bis Anfang November 2010.

Ermittlung der Preise: Die Ermittlung der Preise 2011, u.a. der Mietpreise, erfolgt durch die GWH parallel mit der Erstellung des „neuen“ Wirtschaftsplans 2011.

Erarbeitung der internen Organisationsstruktur der GWH unter Einbeziehung der zu übertragenen Aufgaben des Fachbereiches Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte: Die Bildung neuer Geschäftsbereiche und Verteilung auf die Betriebsleitungen erfolgt durch die Betriebsleitung bis November 2010. Die Umsetzung der Mitarbeiter unter Beteiligung des Fachbereiches Personal und Organisation und des Personalrates erfolgt bis Dezember 2010.

Echtbetrieb: Ziel ist es, den sogenannten Echtbetrieb zum 01.01.2011 starten zu lassen.

Finanzielle Auswirkungen

(Bitte ankreuzen und Teile, die nicht benötigt werden löschen.)

- Es entstehen keine finanziellen und personellen Auswirkungen

Verfügung / Unterschriften

Veröffentlichung

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich _____

Oberbürgermeister**Gesehen:**

Stadtkämmerer

Stadtsyndikus

Beigeordnete/r**Amt/Eigenbetrieb:**

Vorstandsbereich für Stadtentwicklung und Bauen
23 Fachbereich Immobilien, Wohnen und Sonderprojekte
Gebäudewirtschaft Hagen

Gegenzeichen:

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:**Amt/Eigenbetrieb:** _____ **Anzahl:** _____
