



Der Präsident des Nds. Landesrechnungshofs
Postfach 10 10 52 • 31110 Hildesheim

Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –

Landkreis Peine
Herrn Landrat Einhaus
Burgstraße 3
31224 Peine

But the car-
washers and
skilling nations

$$I/II$$

Bearbeitet von Herrn André Schuler
E-Mail: andre.schuler@fh-niedertsachsen.de

Ihre Zeichen: Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben):
6.3- 10712-111-157000-2/12

Durchwahl
04131/604308) bzw.
015111609111
(05121) 938 667 (Ref. 6.3)

Hildesheim
06.01.2014

1) ϕ ist holomorph

Überörtliche Orientierungsprüfung des Landkreises Peine gemäß §§ 1 bis 4 NKPG;
„Strukturen und Organisation des kommunalen Gebäude- und Liegenschaftsmanage-
ments“

2) $\rightarrow 746 \text{ W}$

05/14



Anlage: 1 Prüfungsmitteilung

Sehr geehrter Herr Einhaus,

anliegend übersende ich die Prüfungsmitteilung über die von mir durchgeführte Prüfung. Damit schließe ich die überörtliche Orientierungsprüfung „Strukturen und Organisation des kommunalen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements“ ab.

Die aufgrund Ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 24.07.2013 erforderlich gewordenen Anpassungen bzw. Korrekturen der Prüfungsmitteilung habe ich vorgenommen.

Auf die Bekanntgabe und Auslegung gemäß § 5 Abs. 1 und 2 NKPG weise ich hin.

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport erhält als Kommunalaufsichtsbehörde einen Abdruck dieses Schreibens sowie ein Exemplar der Prüfungsmitteilung.

Mit freundlichen Grüßen

R. Höptner

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**

Prüfungsmitteilung

Landkreis Peine

**Orientierungsprüfung zu den Struktu-
ren und der Organisation des kommu-
nalen Gebäude- und Liegenschaftsma-
nagements**

Übersandt an:

- Landkreis Peine
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 06.01.2014

Az.: 6.3- 10712-111-157000-2/12



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzfassung der Prüfungsergebnisse.....	3
2	Prüfungsgegenstand und Durchführung der Prüfung	4
3	Feststellungen für den Landkreis Peine.....	5
3.1	Aufgaben, Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements.....	5
3.1.1	Organisation der Hausmeisterdienste	7
3.1.2	Organisation der Reinigungsleistungen.....	10
3.2	Effektivität des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements.....	13
3.3	Organisation des operativen und strategischen Objektmanagements	14

1 Kurzfassung der Prüfungsergebnisse

- Der Landkreis Peine könnte seine Gebäudewirtschaft effektiver steuern. Insbesondere bei der Arbeit mit Zielen besteht Optimierungsbedarf. Der Landkreis teilte in seiner Stellungnahme mit, dass er mittlerweile alle Fachdienste beauftragte, ihre mittelfristigen Ziele neu zu entwickeln, damit diese auch die SMART - Kriterien erfüllen.
- Der Landkreis Peine hielt kein System vor, mit dem aktueller und zukünftiger Bedarf an Gebäuden und (Frei-)Flächen einer objektbezogenen Aufgabenkritik unterzogen wurde. Flächen außerhalb der Gebäudewirtschaft unterlagen keiner zentralen und damit keiner strategischen Steuerung. Ich empfehle, eine systematische Aufgabenkritik über die Fachdienste für alle bewirtschafteten Objekte einzuführen und die Verwaltung und Bewirtschaftung von Flächen durch Verlagerung in den Immobilienwirtschaftsbetrieb (IWB) zu zentralisieren. Der Landkreis führte in seiner Stellungnahme aus, von einer zentralisierten Flächenverwaltung zugunsten der fachlichen Nähe der dezentral verwaltenden Fachdienste abzusehen. Seiner Begründung folge ich nicht. Um wirtschaftliche Nachteile für den Landkreis insgesamt zu vermeiden, bedürfen auch dezentral organisierte, an Fachaufgaben orientierte Flächenbedarfs- und Verwertungsentscheidungen einer zentralen Koordination oder Kontrolle. Diese konnte ich beim Landkreis Peine nicht feststellen.
- Die im IWB vorgefundene Mischform aus Eigen- und Fremdreinigung führte zu doppeltem Overhead und damit doppeltem Verwaltungsaufwand. Ich empfehle, den vor längerer Zeit begonnenen Weg ausschließlich zu einer Reinigungsform zu Ende zu gehen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen führte der IWB eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Reinigungsdienste durch. Nach deren Abschluss sollte der IWB die Entscheidung für Eigen- oder Fremdreinigung konsequent und schnell umsetzen, um den Steuerungsaufwand für die Reinigungsleistungen zu reduzieren.

2 Prüfungsgegenstand und Durchführung der Prüfung

Meine Orientierungsprüfung beim Landkreis Peine hatte das Ziel, Erkenntnisse über Rationalisierungsgewinne durch die Zentralisierung der Aufgaben des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements zu gewinnen. Außerdem sollte die Orientierungsprüfung ergeben, ob der Landkreis einen aufgabengerechten Gebäude- und Grundstücksbestand vorhielt. Meine Feststellungen sollten ihm Optimierungspotenziale aufzeigen. Die allgemeinen Erkenntnisse dienten außerdem der Vorbereitung einer Prüfungsreihe. Zu diesem Zweck führte ich beim Landkreis Peine in der Zeit vom 26.11.2012 bis 04.12.2012 und 09.01.2013 bis 23.01.2013 örtliche Erhebungen durch. Ich untersuchte folgende Prüfungsschwerpunkte:

- a) Aufbau-, Ablauforganisation und Steuerung der beteiligten Organisationseinheiten,
- b) Organisation und Steuerung der Hausmeisterdienste,
- c) Organisation und Steuerung der Reinigungsdienste und
- d) das strategische und operative Objektmanagement.

Meine Prüfungsmitteilung beinhaltet grundsätzlich nur solche Prüfungsergebnisse, die Optimierungspotenziale zu erkennen geben. Die Darstellung auch der positiven Aspekte würde den Umfang der Prüfungsmitteilung erhöhen, ohne dass sich daraus Hinweise für eine Fortentwicklung des Landkreises ergäben. Daher wird darauf verzichtet.

Der Landkreis Peine hatte im schriftlichen Verfahren nach der Übersendung der Prüfungsfeststellungen Gelegenheit zur Stellungnahme. Er machte davon mit Schreiben vom 24.07.2013 Gebrauch.

3 Feststellungen für den Landkreis Peine

3.1 Aufgaben, Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

Der Landkreis Peine richtete den IWB ein. Er war trotz der Betriebsbezeichnung ein Fachdienst (FD 27) innerhalb des Fachbereichs Umwelt, Bauen, Verbraucherschutz. In ihm zentralisierte der Landkreis das Energiemanagement, die Bauinvestitions- und Kostenplanung, die kaufmännischen Angelegenheiten, die Hausmeisterdienste, die technischen Prüfungen, Klimaprojekte, Rechtsgeschäfte, die Reinigungsdienste, die Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, die Grün- und Anlagenpflege, die Bauzeichnungen, die Handwerksleistungen, die technische Gebäudeausstattung und die Bauherrenfunktion. Ich erkannte nicht, dass die Zentralisierung das Ergebnis einer Organisationsuntersuchung war. Weitere gebäudewirtschaftliche Tätigkeiten oder Paralleltätigkeiten stellte ich in anderen Organisationseinheiten des Landkreises fest.

Ich empfehle, alle gebäudewirtschaftlichen Leistungen in der Kreisverwaltung zu identifizieren und anschließend im IWB zu zentralisieren. In diesem Zusammenhang könnte auch die Einbindung der gebäudewirtschaftlichen Leistungen für die Einrichtungen nach § 128 Abs. 4 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) geprüft werden.

Der Landkreis Peine bat in seiner Stellungnahme um die konkrete Benennung von Beispielen für weitere gebäudewirtschaftliche Tätigkeiten oder Paralleltätigkeiten in anderen Organisationseinheiten. Der Fachdienst Schulen und Sport nimmt auch nach erfolgter Neuorganisation der Gebäudewirtschaft noch Aufgaben aus deren Bereich wahr, wie beispielsweise die Vergabe der Mensaleistungen. Aus den Interviews wurde zudem deutlich, dass die unterschiedlichen Zuständigkeiten des Schulamts und des IWB den Nutzern nicht transparent waren.

Der IWB verfügte über ein eigenes Handwerkerteam und ein eigenes Bauzeichnerteam und erbrachte selbst Ingenieurleistungen für die Bauausführungen. Da es sich bei diesen Tätigkeiten um reine Dienstleistungen handelt, sollte die Vergabe solcher Tätigkeiten, mindestens aber die Wettbewerbsfähigkeit dieser Sachgebiete geprüft werden.

Der IWB führte Kämmerei- und Kassenaufgaben und die EDV-Anwenderbetreuung selbst aus. Ich empfehle, die Zentralisierung dieser Aufgaben bei den zentralen Fachdiensten des Landkreises zu prüfen.

Der Landkreis wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Erstellung von Kassenanordnungen im Rahmen der ganzheitlichen Sachbearbeitung innerhalb eines Fachdienstes allgemeiner Standard sei. Die Einzelabrechnungen seien auf den Arbeitsplatz der Verwaltungssachbearbeiterin tätigkeitskonform verlagert worden. Hinsichtlich der EDV-Anwendungsbetreuung übernahm der IWB ausschließlich die Administration von Fachanwendungen und Spezialsoftware. Soweit beides das Ergebnis der Prüfung einer Zentralisierung war, steht beides im Einklang mit meiner Empfehlung.

Der IWB hatte nicht die vollständige Budgetverantwortung für alle gebäudewirtschaftlichen Leistungen. Da er sich als „Sekundärdienstleister“ verstand, war es unvermeidbar, dass die Verantwortlichen der Nutzerbudgets Einfluss nahmen auf die Prioritäten hinsichtlich des Mitteleinsatzes.

Der Landkreis Peine erwiderte in seiner Stellungnahme, dass „...die Verantwortlichen des Nutzerbudgets Einfluss auf die Prioritäten hinsichtlich des Mitteleinsatzes aus ihren eigenen Budgets nahmen und nicht auf das Budget des IWB. Bauliche Maßnahmen, die auf Verlangen des Mieters durchgeführt würden (sog. Mieteraufträge), würden aus dem Budget des Mieters finanziert“.

Ich stelle hierzu fest, dass der Landkreis Peine Investitionsmittel für Baumaßnahmen ausschließlich im Budget des IWB vorsah (Ausnahme Fachdienstbudget 25 - Straßen) und die Deckungsfähigkeit im Sinne des § 19 Abs. 4 Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung (GemHKVO) nur für das Budget des Fachdienstes 19 (Schule, Kultur, Sport) erklärte. Soweit der IWB im Haushaltsjahr 2012 bauliche Maßnahmen auf Verlangen des Mieters aus dessen Budget ausführte standen für diese Maßnahmen keine Investitionsmittel für Baumaßnahmen zur Verfügung. Dies gilt nicht für Mieteraufträge aus dem Budget des Fachdienstes 19.

Ich stellte fest, dass kaum Wissen oder Unterlagen zum Entwicklungsprozess der Grundsatzentscheidungen existierten. Der IWB konnte aktenkundige Wirtschaft-

lichkeitsüberlegungen oder -vergleiche nicht beibringen. Erschwerend kam hinzu, dass nahezu alle Mitarbeiter maximal drei Jahre im IWB tätig waren. Aufgrund der geringen Verweildauer konnte im IWB wenig Wissen aufgebaut werden.

Ich empfehle, zukünftig Verwaltungsvorgänge und Entscheidungen besser zu dokumentieren, um von Personalfuktuation unabhängiger zu werden und Grundsatzentscheidungen auch nach längerer Zeit noch nachvollziehen und überprüfen zu können.

Der Landkreis erklärte in seiner Stellungnahme, dass die Entwicklungsprozesse der Grundsatzentscheidungen den Mitarbeiterinnen im IWB nicht geläufig waren, begründete dies aus dem neuen Personalstamm sowie den häufigen Wechseln der Fachdienstleitung. Diesem Problem soll zukünftig durch ein gezielt eingesetztes Wissensmanagement entgegengewirkt werden.

Es wurde vom Landkreis Peine in seiner Stellungnahme bestritten, dass es keine Wirtschaftlichkeitsüberlegungen oder -vergleiche zu getroffenen Grundsatzentscheidungen gab. Er bat um konkrete Mitteilung, welche Unterlagen hier nicht beigebracht werden konnten.

Ich habe die Empfehlung ausgesprochen, da keine Unterlagen dazu beigebracht werden konnten, warum und auf welcher Grundlage die Entscheidung für den begonnenen Weg zur Fremdreinigung getroffen wurde. Diese Unterlagen wären für den Wirtschaftlichkeitsvergleich und das Verstehen des vorgefundenen Istzustands aus einer Mischform von Eigenreinigung und Fremdreinigung hilfreich gewesen. Hier wäre noch zu bedenken, dass gewisse Grundsatzentscheidungen außerhalb des IWB getroffen wurden und somit dort die entsprechenden Unterlagen vorgehalten werden.

3.1.1 Organisation der Hausmeisterdienste

Mit der Einführung eines zentralen Gebäudemanagements bündelte der Landkreis Liegenschaftsaufgaben aus verschiedenen Organisationseinheiten weitgehend zentral an einer Stelle. Schlankere Verwaltungsprozesse und wirtschaftlichere Aufgabenerledigung sollten mit kurzen Entscheidungswegen, ganzheitlicher Aufgabenerfüllung und umfassendem Fachwissen erreicht werden.

Im Rahmen dieser Organisationsstruktur kam den Hausmeistern eine wichtige Schnittstellenfunktion zu. Sie waren Bindeglied zwischen dem zentralen Gebäudemanagement, den Gebäudenutzern, den Reinigungskräften, Handwerkerfirmen sowie den einzelnen Liegenschaften selbst. Gleichzeitig repräsentierten die Hausmeister durch den direkten Kontakt mit verwaltungsexternen Nutzern die Kommune nach Außen und waren damit ein Aushängeschild der Kommune.

Ich stellte fest, dass es der Verwaltung nicht immer gelang, Kostensenkungspotenziale in den kreiseigenen Liegenschaften über die Hausmeister auszuschöpfen. Als Grund dafür erkannte ich eine zu geringe Kommunikation zwischen Gebäudeverwaltung und Hausmeistern. Zudem fehlte ein anerkanntes Anreizsystem, um entsprechende Kostensenkungspotenziale zu heben.

Die vorgefundenen Arbeitsgrundlagen für die Hausmeister (Dienstanweisungen, Auftragsbücher etc.) waren umfassend, aktuell und nutzergerecht. Meine Interviews ergaben, dass deren Akzeptanz bei den Hausmeistern nicht immer gegeben war. Ich stellte weiter fest, dass die arbeitsvertraglich festgelegten Urlaubsregelungen der Schulhausmeister nicht der Praxis entsprachen. Entgegen den arbeitsvertraglichen Regelungen mussten die Schulhausmeister Erholungsurlaub auch außerhalb der Schulferien nehmen, da in den Ferienzeiten regelmäßig Baumaßnahmen von ihnen beaufsichtigt werden mussten.

Ich schlage vor, turnusmäßig Dienstbesprechungen mit den Hausmeistern zu führen, in denen Optimierungs- und Einsparmöglichkeiten in der Gebäudeverwaltung regelmäßig identifiziert werden. Zu diesem Zweck könnte der IWB ein Anreizsystem schaffen. Denkbar wäre dabei, eingesparte Haushaltsmittel anteilig in die Beschaffung von Ausstattungsgegenständen in den jeweiligen Liegenschaften zurückfließen zu lassen. Gleichzeitig sollte für eine bessere Akzeptanz der bereitgestellten Arbeitsgrundlagen bei allen Nutzern geworben und deutlich gemacht werden, mit welcher Zielsetzung die unterschiedlichen Handbücher und Checklisten bereitgestellt werden. Die arbeitsvertraglich festgeschriebene Urlaubsregelung sollte an die tatsächliche Praxis angepasst werden.

Der Landkreis Peine bittet in seiner Stellungnahme um Konkretisierung des Kostensenkungspotenzials über die Hausmeister und bestreitet die zu geringe Kommunikation zwischen der Gebäudeverwaltung und den Hausmeistern. Es wird

ausgeführt, dass die Gebäudeunterhalter sowie der Sachgebietsleiter „Hausmeisterdienste“ regelmäßig in den Liegenschaften seien und dort Kontakt mit den Hausmeistern aufnehmen.

Das Kostensenkungspotenzial, welches über die Hausmeister ausgeschöpft werden kann, lässt sich von mir nicht beziffern. Aus den Gesprächsrunden mit den Hausmeistern wurde deutlich, dass von diesen Kostensenkungspotenzialen bei der Arbeitsorganisation und im Arbeitsablauf gesehen werden. Aufgrund mangelnder Akzeptanz bzw. Anerkennung von Optimierungshinweisen, zum Beispiel aus dem verwaltungsseitig vorhandenen Vorschlagswesen, werden aus dem Kreis der Schulhausmeister diese Kostensenkungspotenziale nicht mehr aufgezeigt. Mögliche Potenziale können aus meiner Sicht verifiziert werden, wenn die anlassbezogene Kommunikation ausgebaut und Anreizsysteme geschaffen werden. Über entsprechende Möglichkeiten wurde im Schlussgespräch zum Ende der Vor-Ort-Erhebung ausführlich gesprochen, in dem zum Beispiel Einsparvolumen aus Hausmeistervorschlägen (anteilig) in die Beschaffung von Gerätschaften für den Hausmeisterbetrieb fließt.

Dass die Gebäudeunterhalter regelmäßig zu den Hausmeistern Kontakt aufnehmen und der Sachgebietsleiter „Hausmeisterdienste“ auch in den Schulen vor Ort ist, wurde von den Hausmeistern in den von mir geführten Interviews bestätigt. Allerdings zielte die Kommunikation nicht auf die Ausschöpfung von Kostensenkungspotenzialen ab. Aus den geführten Interviews mit Vertretern der Hausmeister, der Personalvertretung und Mitarbeitern des Fachdienstes Gebäudewirtschaft wurde auch deutlich, dass sich diese über steuerungsrelevante Sachverhalte aus dem Fachdienst nicht ausreichend informiert fühlten und ihnen nicht immer der „rote Faden“ im Veränderungsprozess deutlich wird.

Der Landkreis Peine führt in seiner Stellungnahme weiter aus, dass keinem Hausmeister der Urlaub in den Ferien verwehrt wurde. Zudem weist er darauf hin, dass eine Beaufsichtigung der Baumaßnahmen in den Ferien nicht durch die Hausmeister, sondern durch die Bauunterhalter bzw. Projektleiter erfolge.

In meiner Prüfungsmitteilung wird von mir nicht festgestellt, dass Hausmeistern der Urlaub in den Ferien verwehrt wurde. Aus den Gesprächen mit Schulhausmeistern und Schulleitung wurde deutlich, dass die Anwesenheit der Hausmeis-

ter in den Ferien der Praxis entspricht. Die Hausmeister stehen dann den eingesetzten externen Handwerkern als Ansprechpartner zur Verfügung. Folge davon ist, dass Schulhausmeister ihren Urlaub auch außerhalb der Ferienzeiten in Anspruch nehmen müssen. Dieses entspricht nicht den arbeitsvertraglichen Regelungen und sollte daher in der Praxis angepasst werden.

Ich befasste mich während der Prüfung auch mit der Frage nach der Effektivität von Hausmeister-Poollösungen. Ein Hausmeisterpool wird sich wirtschaftlich einführen lassen, wenn Objekte zu einer Einheit gebündelt werden können. Dieses kann zum Beispiel in einem Schulzentrum der Fall sein. Dabei können die eingesetzten Hausmeister weiterhin für ihren zugewiesenen Bereich eigenverantwortlich zuständig sein, bei einem Austausch von Leistungen innerhalb eines Objekts können sich die Hausmeister dann entsprechend ihrer beruflichen Qualifikation ergänzen.

Der Landkreis Peine setzte die Hausmeister grundsätzlich objektbezogen ein. Innerhalb der in Trägerschaft des Landkreises liegenden Schulzentren kam es in Einzelfällen zu einem Austausch von Hausmeisterleistungen. An verschiedenen Standorten innerhalb des Landkreises waren jedoch unterschiedliche Schulträger für die Organisation der Hausmeister zuständig.

Ich empfehle, sowohl im Kreishaus als auch in den kreiseigenen Schulzentren weiterhin Hausmeister mit qualifizierter Ausbildung in verschiedenen handwerklichen Berufen einzusetzen, um innerhalb eines Objektes Leistungen verschiedener Gewerke selbst erbringen zu können, ohne Aufträge nach außen vergeben zu müssen. Gleichzeitig rege ich an, verstärkt Kooperationen mit den Nachbarkommunen im Bereich Hausmeisterdienste einzugehen, um Hausmeisterdienste an einem Standort übergreifend mit gleichen Standards wirtschaftlich organisieren zu können.

3.1.2 Organisation der Reinigungsleistungen

Der Landkreis Peine erledigte seine Reinigungstätigkeit in einer Mischform aus Eigenreinigung und Fremdreinigung. Diese führte zu doppeltem Overhead und damit doppeltem Verwaltungsaufwand. Im IWB fielen die Personalsachbearbeitung und das Urlaubs-, Vertretungs- und Qualitätsmanagement für das eigene

Personal an. Ebenso musste er das Know-how für Reinigungsmittel- und -Techniken vorhalten. Des Weiteren waren die Ausschreibungen für die Fremdvergabe zu fertigen und ein Qualitätsmanagement für die Fremdreinigung vorzuhalten. Auslöser für die Mischform war die politische Entscheidung, sozialverträglich auf Fremdreinigung umzustellen, das heißt bei Ausscheiden einer Eigenreinigungskraft wurde das Revier ausgeschrieben und an eine Reinigungsfirma vergeben. Dadurch kam es zum Teil zu gleichzeitigen Eigen- und Fremdreinigungskräften in einer Liegenschaft. Dem Landkreis Peine war diese Problematik bewusst, weshalb ein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Eigenreinigung und Fremdreinigung in Auftrag gegeben wurde. Das Untersuchungsergebnis zeigte, dass sowohl nach den Kostenstrukturen 2012 als auch nach den Kostenprognosen für Eigenreinigung in Entgeltgruppe 1 die Fremdreinigung kostengünstiger wäre.

Ich empfehle, den vor längerer Zeit begonnenen Weg zur Fremdreinigung zu Ende zu gehen und die auf Basis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs getroffene Entscheidung für eine Reinigungsform konsequent und möglichst schnell umzusetzen, um den Steuerungsaufwand für die Reinigungsleistungen zu reduzieren.

Die Gebäudewirtschaft des Landkreises Peine hatte operative Ziele für den IWB im Produkthaushalt festgeschrieben. In den Interviews zeigte sich, dass diese entweder veraltet, nicht mehr handlungsleitend oder in der Mitarbeiterschaft nicht bekannt waren. Entsprechendes galt auch für den Reinigungsbereich.

Ich empfehle, die geplante Neuausrichtung der Reinigungsleistungen als strategisches Ziel festzuschreiben und die einzelnen Maßnahmen dazu als operative Ziele in den Produkthaushalt zu übernehmen. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Eigen- oder Fremdreinigung und die darauf folgende Grundsatzentscheidung kann dabei nur ein erster Schritt sein. Danach müssen die vorhandenen Geschäftsprozesse und Strukturen im Rahmen einer Aufgabenkritik analysiert und angepasst werden.

Die vorgefundene Situation mit zum Teil parallel laufender Eigenreinigung und bis zu fünf unterschiedlichen Fremdfirmen innerhalb eines Gebäudes führte dazu, dass eine Steuerung der Reinigungsleistungen und der damit verbundenen Reinigungsqualität kaum möglich war. Positiv war, dass bei der Revierabgren-

zung keine Probleme auftraten. Es war keine Rivalität oder Konkurrenz zwischen den Reinigungskräften um bestimmte „bessere“ Reviere erkennbar. War eine Reinigungskraft mit ihrem Revier früher fertig, half sie einer anderen Reinigungskraft in deren Revier.

Ich empfehle Neuausschreibung der Reviere in größeren Losen. Dies führt zu wirtschaftlichen Vorteilen und erleichtert die zukünftige Reinigungssteuerung. Die zuletzt praktizierte Form der Ausschreibung, dass bestimmte Reviere festen und damit verantwortlichen Reinigungskräften zugewiesen werden, sollte beibehalten werden. Dies führt zu einer Verbesserung der Reinigungsqualität. Auch eine Verteilung der Reinigungsformen auf bestimmte Gebäude wäre denkbar, z. B. ausschließliche Eigenreinigung in Verwaltungsgebäuden und Fremdreinigung in allen weiteren Gebäudearten. Eine Entflechtung der vorgefundenen Reinigungsreviere ist aus Steuerungsgesichtspunkten notwendig.

Die Reinigung erfolgte als Intervallreinigung. Die Urlaubs- und Krankheitsvertretung, sowie die Glasreinigung wurden komplett als Fremdreinigung erledigt. Auffällig war die vergleichsweise hohe Reinigungshäufigkeit für Glasreinigung von dreimal jährlich. Ein Gesundheitsmanagement für die Eigenreinigungskräfte war nicht vorhanden. Nach der Reinigung führten die Hausmeister die Qualitätskontrolle in Form eines Rundgangs durch. Aus den Interviews mit den Nutzern ergaben sich keine Anhaltspunkte auf deutliche Qualitätsunterschiede zwischen Eigen- oder Fremdreinigung.

Ich empfehle, das Reinigungsintervall für Glasreinigung von dreimal jährlich auf einmal jährlich abzusenken. Bei der Reinigungsart könnten zum Vergleich Testreviere in ergebnisorientierter Reinigung eingerichtet werden, um einen realistischen Wirtschaftlichkeitsvergleich zu ermöglichen und auf dieser Basis dann eine abschließende Entscheidung über die Reinigungsart treffen zu können. Die Urlaubs- und Krankheitsvertretung über Fremdkräfte sollte auch bei einer Entscheidung für 100 % Eigenreinigung beibehalten werden. Gleiches gilt für die Glasreinigung, auch diese sollte aus wirtschaftlichen und arbeitsschutztechnischen Belangen heraus ausschließlich durch Fremdfirmen erledigt werden. Weiterhin empfehle ich die Einrichtung eines systematischen Gesundheitsmanagements mit regelmäßigen Fortbildungen, adäquater Reinigungsausstattung und einem ent-

sprechenden gesundheitsorientierten Kursangebot aufzubauen, um Ausfallzeiten zu reduzieren.

Der Landkreis Peine führte in seiner Stellungnahme aus, dass von den ursprünglichen 29 Glasreinigungsverträgen 20 mit Wirkung vom 31.03.2013 gekündigt und mit einer Reinigung pro Jahr neu ausgeschrieben wurden.

Unabhängig von der zukünftigen Reinigungsform empfehle ich den Aufbau eines systematisierten und kontinuierlichen Reinigungsqualitätsmanagements mit klaren und mit den Kunden abgesprochenen Reinigungsqualitätszielen, regelmäßigen Qualitätskontrollen und Maßnahmen zur Umsetzung der Reinigungsqualität (wie Arbeitsanweisungen, Schulungen, Einsatz entsprechender Reinigungsmittel).

3.2 Effektivität des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

Der Landkreis Peine steuerte die Verwaltung mit strategischen politischen Zielen in Form von mittelfristigen Entwicklungszielen. Der IWB entwickelte „Handlungsschwerpunkte“, mit denen er die mittelfristigen Entwicklungsziele zu erreichen suchte. Diese Arbeit mit den mittelfristigen Entwicklungszielen und den Handlungsschwerpunkten war eine geeignete Grundlage für eine effektive Steuerung.

Der IWB sollte einem der Handlungsschwerpunkte zufolge zu einem „zertifizierten integralen Facility-Management-Dienstleister“ entwickelt werden. Solche Leistungen wurden auch am Markt angeboten. Effektive Steuerung eines marktüblichen Dienstleistungsbereichs bedingt die Orientierung am Wettbewerb. Diese systematische Wettbewerbsorientierung stellte ich beim IWB nicht fest. Allerdings ließ er zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung untersuchen. Ich empfehle, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch in anderen Geschäftsfeldern zu initiieren.

Mitarbeiter des IWB nahmen an Kennzahlenvergleichen des Niedersächsischen Landkreistags teil. Über die Teilnahme an den Analysesitzungen versuchten sie, Erhebungs- und Auswertungskriterien zu finden, die dem Landkreis Peine nutzten. Vor dem Hintergrund effektiver Steuerung bestärke ich den Landkreis in der Teilnahme an Kennzahlenvergleichen.

Der IWB verursachte Verwaltungsgemeinkosten, die von den Nutzern zu erstatten waren. Um diese Belastungen in einem angemessenen Rahmen zu halten und um effektiv zu steuern, ist eine Evaluation dieser Verwaltungsgemeinkosten (Overheadkosten) nach meiner Auffassung wirkungsvoll. Eine solche Evaluation stellte ich nicht fest und empfehle daher, sie durchzuführen.

Unter Bezugnahme auf meine Empfehlungen der Ziffer 3.1.1 sollte der IWB aus Gründen der Effektivität die interkommunale Zusammenarbeit mit anderen ortsnahen Einrichtungen des Gebäudemanagements prüfen.

Neben der Arbeit mit den erwähnten Zielen und Handlungsschwerpunkten arbeitete der IWB mit Produktzielen, die er nach strategischen Verwaltungszielen, strategischen Fachbereichszielen, globalen Produktzielen und operationalen Produktzielen gliederte. Diese vielen Ziele waren den Mitarbeitern des IWB nicht im Detail bekannt, obwohl sie sie zu erreichen hatten. Ich stellte fest, dass die Zielarbeit nicht zentral koordiniert wurde. Außerdem erfüllten die Ziele die „Smart - Kriterien“ nicht. Sie waren überwiegend nicht speziell, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert. Das Beachten dieser Kriterien ist jedoch unerlässlich für eine wirksame Steuerung mit Zielen. Die Wirkung der Steuerung mit Zielen litt zusätzlich am Controlling und Berichtswesen. Der IWB verfügte über ein umfassendes und funktionierendes Finanzcontrolling. Dieses Controlling unterschied sich aber nicht vom üblichen Controlling einer Kämmererei. Ein spezielles zielgerichtetes Controlling der Gebäudewirtschaft mit Berichtswesen stellte ich nur vereinzelt fest. Wegen des fehlenden smarten Zielbezugs glich der umfassende Energiebericht einem Sachstandsbericht. Gleiches galt für die Berichte zum Sachstand über die Handlungsschwerpunkte und den Produktbericht. Ich empfehle, die gebäudewirtschaftlichen Ziele anhand der Smart - Kriterien zu überprüfen und die Zielkontrolle in eine Hand zu legen. Das Berichtswesen zur Gebäudewirtschaft sollte der Verwaltungsführung den Zielerreichungsgrad berichten und Prognosen und Umsteuerungspotenziale aufzeigen.

3.3 Organisation des operativen und strategischen Objektmanagements

Ein zentralisiertes Gebäude- und Liegenschaftsmanagement sollte grundsätzlich verantwortlich sein für die Erstellung, Erhaltung und Unterhaltung der Gebäudesubstanz sowie für die Pflege und Bewirtschaftung des unbebauten Flächenbe-

stands. Grundvoraussetzung einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung ist eine sachgerechte Aufgabenkritik, das heißt die regelmäßige Prüfung der qualitativen und quantitativen Notwendigkeit des bewirtschafteten Immobilienbestands. Darauf aufbauend können strategische Entscheidungen für die bewirtschafteten Einzelobjekte getroffen werden und damit eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Nutzung des gesamten Gebäude- und Liegenschaftsportfolios erreicht werden.

Nach den Vorgaben des NKomVG sollen Kommunen nur Vermögen erwerben, soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist (§ 124 Abs. 1 NKomVG). Das nachzuweisende Vermögen ist wirtschaftlich zu verwalten (§ 124 Abs. 2 NKomVG). Die Kommune darf Vermögen zum Marktwert veräußern oder Dritten zur Nutzung überlassen, soweit es langfristig oder dauerhaft nicht zur Aufgabenerfüllung benötigt wird (§ 125 Abs. 1 u. 2 NKomVG). Die hauswirtschaftlichen Grundsätze „Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung“ sowie „Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit“ (§ 110 Abs. 1 u. 2 NKomVG) sind auch auf die Bewirtschaftung und Verwaltung des (Grund-)Vermögens anwendbar. Folglich ist ein Erwerb nicht benötigten Grund- und Gebäudevermögens nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig.

Einem zentralen Gebäude- und Liegenschaftsmanagement sollte das Mieter-Vermieter-Modell zugrunde liegen, dem auch der Landkreis Peine grundsätzlich folgte. Der IWB als Serviceeinheit (Vermieter) erfüllte die aus den Fachdiensten der Kreisverwaltung (Mieter) gemeldeten Objekt- und Leistungsnachfragen nach seinen ressourcenabhängigen Möglichkeiten. Eine Einflussnahme des Anbieters von Leistungen auf die Leistungsnachfrage sollte nicht erfolgen. Den Fachdiensten sollten Objekte, Kapazitäten, Ausstattungen oder Leistungen durch Überangebote nicht „aufgedrängt“ werden. Ebenso wenig sollten Leistungslücken in der Aufgabenerfüllung der Fachdienste durch „rationierte“ und damit fehlende Ressourcen (Raum, Ausstattung oder Service) mit verursacht werden. Es gilt das Bedarfsdeckungsprinzip.

Es ist auch Aufgabe des zentralen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements, den Fachdiensten die für eine sachgerechte Aufgabenkritik erforderlichen Objektdaten zu Gebäuden und Liegenschaften zur Verfügung zu stellen. Weitere Aufgabe ist der Hinweis auf ungenutzte Ressourcen oder das Aufzeigen von Alternativen zur Bedarfsdeckung und damit die Aufforderung zur regelmäßigen Auf-

gabenkritik. Die erforderliche Aufgabenkritik obliegt allein den Fachdiensten. Sie legen aktuelle sowie zukünftige Raum-, Ausstattungs- und Servicebedarfe selbst fest. Dem Gebäude- und Liegenschaftsmanagement obliegt lediglich die Aufgabe, den jeweils aktuellen Bedarf betriebswirtschaftlich sinnvoll zu decken. Es gilt das Minimalprinzip öffentlicher Haushalte.

Ein Aufwand minimierendes und damit optimierendes Zusammenspiel zwischen der Serviceeinheit als „Vermieter“ und dem Fachdienst als „Mieter“ ist Zeichen eines erfolgreichen strategischen Objektmanagements im Rahmen der Gesamtsteuerung der Verwaltung.

Der Landkreis Peine setzte im Fachdienst Gebäudewirtschaft eine Software für das dort zentralisierte Gebäudemanagement ein. Die Funktionalität des Systems baute er auf eine vollständige, objektbezogene Erfassung des Gebäudebestands (Gebäudekataster) auf. Zum Prüfungszeitpunkt erfasste er nicht alle Objekte vollständig und priorisierte die Vervollständigung des Datenbestands nicht. Für die Datenerfassung vorgesehenes Personal zog der Landkreis sukzessive von der Aufgabe ab. Erforderliche Finanzmittel für ein ausstehendes Softwareupgrade (Umstellung auf webbasierte Version) stellte er noch nicht bereit. Das System bot Anwendungen für verschiedene Aufgabenbereiche der Gebäudewirtschaft. Diese nutzte der Landkreis nur teilweise. Sachbearbeitung und Ablage von Unterlagen erfolgten in aufgabenbezogenen Akten. Die von der zentralisierenden Software getrennte Sachbearbeitung erzeugte laufend Nacherfassungsbedarf. Informationssammlungen zu Objekten trug der Landkreis händisch aus Sachbearbeiterakten zusammen.

Die Gebäudewirtschaft nutzte das vorhandene System zur zentralen Erfassung und Bearbeitung von Objektdaten ineffizient. Eine von der zentralen, objektbezogenen Datenerfassung abgekoppelte, aufgabenbezogene Aktenführung führte zu aufwandsintensiven und fehleranfälligen Doppelerfassungen. Unvollständige oder nicht aktuelle Datenbestände erschwerten verlässliche Auswertungen, deren Informationsinhalte für eine optimierte Steuerung im Gebäudemanagement benötigt wurden.

Ich empfehle, den Einsatz des vorhandenen Softwaresystems kurzfristig zu optimieren. Hierzu sind alle Objektdaten vollständig zu erfassen. Sachbearbeitung

und Unterlagenablage sind weitest möglich über bestehende Programmoptionen des objektbezogenen Systems abzuwickeln. Der hierfür notwendige Einsatz zusätzlicher Personalkapazitäten wird sich über Synergieeffekte in der Aufgabewahrnehmung durch zukünftige Einsparungen amortisieren.

Den Flächenbestand des Landkreises Peine, der nicht der Gebäudewirtschaft zugeordnet war, fasste er nicht zentral zusammen. Während der Prüfung konnte der Landkreis keine für eine strategische Steuerung verwertbare, zusammenfassend Aufstellung aller Flächen vorlegen. Er verwaltete sie in verschiedenen Fachbereichen und Fachdiensten. Die Zuordnung war abhängig von der jeweiligen Nutzung. Auf Informationen über die konkrete Verwendung der Flächen im Rahmen öffentlicher Aufgaben sowie die Art der Bewirtschaftung ggf. nicht benötigter Teilflächen konnte der Landkreis zentral nicht zugreifen. Die flächenbezogene Aufgabenkritik, also eine Kontrolle, ob Flächen oder Teilflächen noch zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden, oblag den Fachdiensten ebenso wie die Entscheidung über Erwerb und Abgabe. Eine wirtschaftlich sinnvolle Flächenverwaltung in den Fachdiensten, ggf. durch zentrale Vorgaben, stellte der Landkreis nicht sicher.

Ich empfehle, die Verwaltung des Flächenbestands zu zentralisieren. Sie könnte der zentralen Gebäudewirtschaft zugeordnet werden. Die Flächen sollten mit allen verwendungs- und steuerungsrelevanten Daten in einem zentralen Kataster erfasst und über dieses verwaltet und bewirtschaftet werden. Der Flächenbestand sollte einer regelmäßigen Aufgabenkritik unterworfen werden, um unnötig gebundene Vermögenswerte zu identifizieren. Hierfür notwendiger Ressourceneinsatz wird sich amortisieren, soweit identifizierte Überhänge im Bestand finanzwirtschaftlich vorteilhaft verwertet werden.

Der Landkreis führte in seiner Stellungnahme aus, von einer zentralisierten Flächenverwaltung zugunsten der fachlichen Nähe der dezentral verwaltenden Fachdienste abzusehen. Seiner Begründung folge ich nicht. Um wirtschaftliche Nachteile für den Landkreis insgesamt zu vermeiden, bedürfen auch dezentral organisierte, an Fachaufgaben orientierte Flächenbedarfs- und Verwertungsentscheidungen einer zentralen Koordination oder Kontrolle. Diese konnte ich beim Landkreis Peine nicht feststellen.

Der Landkreis Peine folgte keiner komplexen, strategischen Entwicklungsplanung für den Gebäudebestand. Begrüßenswerte Maßnahmen zur energetischen Bestandsentwicklung überlagerten andere, strategisch notwendige Betrachtungen (wie gesamtdemografische Entwicklungen, aufgabenbezogene Veränderungen bei Ausstattungsanforderungen). Die in der zentralen Gebäudewirtschaft entwickelten, objektbezogenen Strategien stimmte der Landkreis mangels koordinierter Aufgabenkritik nicht ausreichend mit Aufgabenerfordernissen der Fachdienste ab.

Die Ergebnisse eines 5-jährigen Projekts zur energetischen Untersuchung und Bewertung des Gebäudebestands fasste der Landkreis im abschließenden Energiebericht zusammen. Dieser enthielt eine objektbezogene Maßnahmenplanung zur energetischen Bestandssanierung einschließlich einer Prioritätsbewertung. Soweit diese Grundlage zukünftiger Entwicklungs- und Investitionsentscheidungen sein soll, empfehle ich eine vorherige Überprüfung der mittel- und langfristigen Bedarfsentwicklung unter konsequenter Einbeziehung der in Anspruch nehmenden Fachdienste. Dies setzt wiederum eine systematisierte Aufgabenkritik in den Organisationseinheiten voraus.

Der Landkreis Peine übernahm mit Kreistagsbeschluss vom 23.03.2011 zum 01.08.2011 die Schulträgerschaft für den Sekundarbereich von der Stadt Peine. Nach den §§ 1 Ziffer 2 u. 9 Ziffer 1 der Übernahmevereinbarung verblieb das Eigentum der betroffenen Schulgebäude sowie der zugehörigen Sporthallen bei der Stadt Peine. Das bewegliche Inventar und die technische Ausstattung gingen in das Eigentum des Landkreises Peine über oder waren zum Teil durch den Landkreis neu zu beschaffen (§§ 3, 11 u. 16 der Vereinbarung). Erforderliche Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen an den Objekten waren durch den Landkreis auf dessen Kosten vorzunehmen. Der Landkreis erstattete der Stadt darüber hinaus den jährlichen Abschreibungsaufwand für die im Eigentum der Stadt verbliebenen Objekte.

Eine abschließende, haushaltsrechtliche Prüfung zu diesem Vorgang konnte ich nicht vornehmen. Dennoch äußere ich meine Zweifel an der Zulässigkeit der vereinbarten Verfahrenspraxis, insbesondere in Bezug auf die Abschreibungsregelungen. Zu erwirtschaftende Abschreibungen auf Gebäude dienen der Finanzierung des substanziellen Objekterhalts. Sie sind dort zu veranschlagen, wo ent-

sprechende Aufwendungen anfallen. Der Landkreis als Nutzer übt eine eigentumsähnliche, wirtschaftliche Sachherrschaft aus. Die Stadt als Eigentümerin ist während der Nutzungsdauer von Einwirkungen auf die Objekte wirtschaftlich ausgeschlossen. Das abschreibungsrelevante „wirtschaftliche Eigentum“ ist folglich dem Landkreis Peine zuzuordnen. Ich rege an, die Vereinbarung insbesondere hinsichtlich dieser Regelungen zu überprüfen.

Der Landkreis ist dieser Anregung laut Stellungnahme bereits nachgekommen.



Höptner