

Modernes Management für die Gebäudeverwaltung in Österreich

Ähnliche Entwicklungen wie im öffentlichen Sektor in Deutschland

Die Optimierungspotentiale im Bereich des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements sind im Bereich der österreichischen Verwaltung zwar erkannt, die Umsetzung eines definitionsgerechten Facility Managements in der Fläche befindet sich jedoch erst in den Anfängen.

Das Interesse für die nachhaltige Modernisierung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements hat bei den österreichischen Verwaltungen in den letzten Jahren stetig zugenommen. Dabei zählt die Umgestaltung der Bundesimmobilienverwaltung in die Bundesimmobilienengesellschaft (BIG) zu den ersten großen Reformprojekten im Gebäude- und Liegenschaftsbereich in Österreich.

Die Gründe für diese Modernisierung im öffentlichen Bereich sind in den Problemen des bisherigen Organisations- und Managementkonzepts und den wachsenden Finanzproblemen zu suchen, aber auch in dem engen Konnex zu laufenden Modernisierungsprojekten im Sinne des New Public Management und vor allem in den erwarteten (Einspar-)Potentialen eines reformierten Gebäude- und Liegenschaftsbereiches.

Eine wichtige Grundlage der Diskussion über Facility Management bildet in Österreich eine genormte Definition, wonach Facility Management ganzheitliches Management der Immobilien und materiellen/immateriellen Infrastruktur einer Organisation ist, mit dem Ziel der Verbesserung der Produktivität des Kerngeschäfts. Als Hauptproblem des gegenwärtigen Immobilienmanagements der österreichi-

schen Gemeinden werden – ähnlich wie in der Fachdiskussion in Deutschland – die im Folgenden noch näher erläuterten Systemdefizite diskutiert.

Defizite bei den Verantwortlichkeiten

Kennzeichnend für die gegenwärtige Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsbereichs in österreichischen Kommunen sind stark arbeitsteilige und funktional zergliederte Zuständigkeiten. Diese Zerlegung der Aufgaben hat zur Folge, dass es eine große Zahl an Schnittstellen und meist komplizierten Abstimmungsprozessen mit u. U. sehr langen Entscheidungswegen gibt und letztlich unnötig hohe Kosten anfallen. Außerdem besteht mit der praktizierten Arbeitsteilung die Tendenz, den gesamten Lebenszyklus einer Immobilie aus den Augen zu verlieren. Auch aus Kunden-/Nutzersicht ist diese Zuständigkeitsvielfalt nicht tragbar.

Fehlende Informationen

Fehlende Informationen erschweren rationale und wirtschaftliche Führungsentscheidungen. Exakte Informationen über den Bestand, die aktuelle Nutzung und auf



Dr. Klaus Wirth
ist Professor im Studiengang
Public Management an der FH
Technikum Kärnten



Alexander Maimer
ist Mitarbeiter beim KDZ
Zentrum für
Verwaltungsforschung in Wien

die einzelnen Immobilien bezogene Planungen sind oftmals lückenhaft, nur partiell oder überhaupt nicht verfügbar. Hinzu kommt, dass das im öffentlichen Bereich nach wie vor praktizierte (kamerale) Rechnungswesen die für eine an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten orientierte Betriebsführung notwendigen Steuerungsinformationen nicht zur Verfügung stellt. Eine wirtschaftliche Steuerung würde voraussetzen, dass die tatsächlichen Kosten/Erlöse respektive der Ressourcenverbrauch sichtbar gemacht werden. Ein professionelles Informationssystem, das kaufmännische und technische Informationen verdichtet zur Verfügung stellt, ist bisher im öffentlichen Bereich höchstens in Ausnahmefällen vorhanden.

Verwaltung statt Management

Ein reagierendes und verwaltendes statt aktiv agierendes Gebäudemanagement setzt die falschen Anreize. Gerade im Bereich der von Verwaltungsdienststellen genutzten Immobilien werden die „Mieter“ nicht – oder allenfalls teilweise – mit den Kosten für die genutzten Räume belastet. Außerdem sind gleichzeitig die Möglichkeiten der Nutzer zur Beeinflussung des Ressourceneinsatzes beschränkt. Vor diesem Hintergrund besteht kein Interesse und auch kein Anlass, sparsam mit Räumlichkeiten umzugehen. Sparsamkeit ist jedenfalls keine attraktive Handlungsoption. Hinzu kommt, dass auch für die immobilienverwaltenden Einheiten bislang nur selten ein Anreiz vorhanden ist, nicht genutzte oder nicht ausgelastete Räume gezielt zu „vermarkten“ (Deckungsbeitrag, Fixkostenabdeckung etc.). Letztlich ist ferner davon auszugehen, dass wohl nur in wenigen Ausnahmefällen die Gemeinden eine längerfristige Entwicklungsstrategie für ihren Immobilienbereich haben.

Lösungen für ein optimiertes Management

Bei den Lösungsansätzen orientiert sich die Diskussion an den Maßgaben des New Public Management und greift seine Funktionslogik auf. Demzufolge werden diese

Lösungsansätze für die Modernisierung des Gebäude- und Liegenschaftsbereichs empfohlen:

■ **Ganzheitliche Betrachtung von Immobilien:** Unabhängig von der Nutzung gilt es, Immobilien zukünftig ganzheitlicher zu betrachten. Sowohl bezüglich des gesamten Lebenszyklus als auch im Hinblick auf die unterschiedlichen Dienstleistungsdimensionen im kaufmännisch-administrativen, im bautechnischen und im infrastrukturellen Bereich.

■ **Schaffung von klarer Verantwortung und Reduktion der Arbeitszerlegung:** Generell gilt es, die gesamte Organisation und die eingesetzten Instrumente und Verfahren entsprechend den Maßgaben modernen Verwaltungsmanagements auszurichten. Wichtige Teilziele sollten hierbei sein: die Betreuung der Gebäude und ihrer Nutzer aus einer Hand anzubieten, klare Auftraggeber- und Auftragnehmerverhältnisse zu schaffen, die Organisation sowohl auf die Bedarfe des Eigentümers als auch des Nutzers auszurichten, die Schaffung von Wettbewerb, die generelle Verbesserung des Service. Hinzu kommt, dass – für die Verwaltungen – neue Instrumente zum Einsatz gelangen, die eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und eine langfristige Vermögenssicherung gewährleisten. Auch müssen neuartige Anreizsysteme für eine wirtschaftliche Flächennutzung entwickelt werden.

Unter dem Gesichtspunkt der Organisationsstrukturen werden in der österreichischen Fachdiskussion die auch in Deutschland diskutierten drei Organisationskonzepte erörtert: das Mieter-Vermieter-Modell, das Eigentümermodell bzw. Mischmodelle – wie z. B. das Managementmodell.

Organisation innerhalb der Stadtverwaltung

In der Mehrzahl der von uns befragten Städte werden Agenden der Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung von einer zentralen Organisationseinheit erledigt. Zentrale Aufgabe dieser Einheiten ist die Sicherstellung des laufenden Betriebs

und die Instandhaltung der Gebäude. Der Neubau von Gebäuden wird primär durch die Bauverwaltung betreut. Die Vermögensverwaltung erfolgt mehrheitlich durch die Finanzabteilungen.

In einzelnen Städten wird eine Trennung zwischen der Gebäude- und der Liegenschaftsverwaltung vorgenommen. Auch ist nach wie vor häufig das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement arbeitsteilig nach Fachbereichen untergliedert, was zu Problemen bei der Verantwortungszuordnung führt. Gleichwohl ist aus der Befragung eine gewisse Tendenz zur Zentralisierung der Betreuung des gesamten Gebäude- und Liegenschaftsbestands erkennbar. Als wesentliche Gründe dafür nennen die Gemeinden die Nutzung von Synergien, Kosteneinsparungen und Qualitätsoptimierungen. Besonders nennenswert sind an dieser Stelle die aktuellen Entwicklungen in der Stadt Gmunden, die einen Verantwortlichen für alle Gebäude und Liegenschaften der Gemeinde hat. Aufgabe dieses Gebäudemanagers sind sowohl die Betreuung sämtlicher Neubauten als auch die Sanierungen von kommunalen Gebäuden in Kooperation mit dem Bauamt.

Verbesserung bei der Steuerung der Nutzung

Eine wichtige Grundlage für die Verbesserung der Steuerung ist einerseits die Erfassung und die Bewertung des Gebäude- und Liegenschaftsbestands (aktuelle Nutzung, Auslastung, baulicher Zustand) und andererseits die – auf eine Kostenrechnung aufbauende – Leistungsverrechnung.

Fast alle befragten Gemeinden haben den Gebäude- und Liegenschaftsbestand erfasst und die wertmäßige Bewertung bereits abgeschlossen bzw. sind derzeit noch im Prozess der Umsetzung. Bei der Bestandserfassung werden primär Stammdaten (Gebäude- bzw. Grundfläche, Baujahr), die derzeitige Nutzung und der bauliche Zustand erfasst. Die Verfeinerung der Entwicklung von Steuerungskennzahlen zu einzelnen Gebäuden/Räumen und die regelmäßige Zusammenfassung dieser Führungsinfor-

mationen in Berichten sind in der Regel noch am Anfang der Entwicklung. Dies gilt auch für die Einführung der Kostenrechnung. Besonderes Augenmerk verdienen in diesem Zusammenhang die Aktivitäten des Magistrats Villach, der verschiedene Steuerungskennzahlen einsetzt – etwa im Bereich „Energie“ und „Reinigung“. Ebenso sind die Maßnahmen des Magistrats St. Pölten zu nennen, der für sämtliche Gebäude einen einmaligen Status-quo-Bericht erstellt hat. Der Bericht stellt sämtliche kommunale Gebäude, darauf bezogene Maßnahmen und Strategien dar (einschließlich ihrer finanzielle Auswirkungen) und bildet die Grundlage für die Investitionstätigkeiten.

Veränderungen der Leistungsbeziehungen

Ein wesentlicher Bereich für wirtschaftliche Optimierungen im Gebäude- und Liegenschaftsmanagement ist die Neuorganisation der Leistungsbeziehungen zwischen dem Gebäudenutzer und der bereitstellenden Organisation sowie die damit korrespondierende Verrechnung dieser Leistungen. Zwar werden die Aufwendungen der Raumnutzung (einschließlich damit korrespondierender Serviceleistungen) bereits häufig in den Budgetansätzen der raumnutzenden Organisationseinheiten sichtbar; die (echte) interne Verrechnung der Leistungen der Gebäude- und Raumnutzung etwa über kalkulative Mieten steht – wie die Kurzumfrage zeigt – eher noch am Anfang. Ein praktisches Beispiel für die Verrechnung so genannter kalkulatorischer Mieten ist die Stadt Kapfenberg.

Ein noch weiter führender Schritt zur effizienteren Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung wäre die Aufhebung des Kontrahierungszwangs. Dazu gibt es in Österreich noch keine Erfahrungen. Demzufolge sind die Verwaltungseinheiten auch weiterhin verpflichtet, die ihnen zur Verfügung gestellten Räume – aber auch Dienstleister – zu nutzen. Eine freie Auswahl der kostengünstigsten Raumbieter/Dienstleister ist zurzeit nicht möglich und wird auch nur sehr zögernd diskutiert.

Anpassung der Organisation

Eine umfangreiche Umstrukturierung der Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements ist bei der Mehrzahl der befragten Gemeinden weder begonnen worden noch geplant. Nur einzelne Gemeinden haben eine weitreichende Umstrukturierung und Überführung des Gebäude- und Liegenschaftsbereichs in Gesellschaften durchgeführt bzw. planen, dies zu tun (z. B. Wiener Neustadt).

Wenn auch zurzeit keine großen organisatorischen Veränderungen genannt werden, so sind dennoch punktuelle Anpassungen erkennbar: Ein Trend ist die „Konzentration auf das Kerngeschäft“. Das bedeutet, dass etwa Teilleistungen auf private Unternehmen ausgelagert werden. Hier sind insbesondere Reinigungs- und Wachdienste und die Bewirtschaftung von Kantinen zu nennen. Weitere Auslagerungen von Teilleistungen werden von den Gemeinden geprüft. Unter organisatorischen Gesichtspunkten wird auch der Bereich der Energieversorgung mit Hilfe externer „Energie-Consultants“ einer intensiven Prüfung unterzogen.

Zurzeit werden in der Fachdiskussion in Österreich insbesondere die zwei folgenden – sehr unterschiedlichen – Reformbeispiele von Landeshauptstädten mit großem Interesse verfolgt.

Landeshauptstadt Innsbruck

Die Landeshauptstadt Innsbruck hat Mitte des vorigen Jahres die Innsbrucker Immobilien GmbH & CoKEG (IIG) gegründet. Diese Gesellschaft übernimmt das Eigentum und die Bewirtschaftung wesentlicher Teile des bebauten Liegenschaftsvermögens der Stadt. Als wesentliche Ziele der Ausgliederung werden genannt: die Schaffung einer straffen Organisation, die Einhaltung der Maastricht-Kriterien und der Vorgaben des Stabilitätspaktes der österreichischen Gebietskörperschaften, die Vermeidung steuerlicher Mehrbelastungen im Vergleich zum Status quo, die organisatorische Straffung im Hinblick auf Kostenreduktionen und Rationalisierungen durch die Nutzung von Synergieeffekten.

Die IIG wurde mit Stichtag 1. Juli 2002 gegründet. Um dem Ziel der Vermeidung steuerlicher Mehrbelastungen zu entsprechen, teilt sich die IIG buchhalterisch in drei Firmen:

- Die IIG wirkt als Geschäftsführer-GmbH.
- Die Immobilien KEG verwaltet all jene Objekte, bei denen die IIG grundbücherlicher Eigentümer und nicht gewerblich tätig ist. Ebenso ist die KEG mit der Verwaltung der Objekte und Grundstücke der Stadt beauftragt.
- Die Service GmbH übernimmt die verwaltungs- und buchungsmäßigen Vorgänge, die im Zusammenhang mit gewerblichen Tätigkeiten der IIG stehen.

Die Stadt Innsbruck ist mit 100 % an der Komplementär-GmbH beteiligt. Außerdem ist sie mit einer 100%igen Beteiligung Kommanditistin. Sie stellt die Sacheinlagen und das Personal zur Verfügung. Steuerlich bedeutend ist, dass sie als Kommanditistin ausschließlich vermögensverwaltende Tätigkeiten übernimmt und somit nicht körperschaftssteuerpflichtig ist.

Grundsätzlich ist das bebaute Liegenschaftsvermögen der Stadt Innsbruck in die IIG ausgegliedert worden. Verschiedene Gründe schließen aber eine vollständige Übertragung vorläufig noch aus. Beispiele dafür sind das Amtsgebäude als zentrales Verwaltungsgebäude der Hoheitsverwaltung oder die öffentlichen Brunnen und WC-Anlagen. Hier wird eine Herausnahme aus dem öffentlichen Gut generell nicht als sinnvoll erachtet. Sämtliche nicht bebauten Grundstücke bleiben im Eigentum der Stadt, weil die damit verbundenen Einnahmen für sozial-, wohnungs- und wirtschaftspolitische Zielsetzungen verwendet werden.

Die Stadt stellt in der Funktion als Kommanditistin das Personal unentgeltlich zur Verfügung. Die Bereitstellung der Bediensteten erfolgt als Gesellschafterbeitrag (Nutzungseinlage) unter Wahrung der bestehenden Rechte und Pflichten der bereitgestellten Mitarbeiter. Die Personalüberlassung stellt nur eine Übergangslösung dar, damit die KEG genügend Zeit hat, sich eigenes Personal aufzubauen. Zur Deckung der tatsächlich an-

fallenden Personalaufwendungen erhält die Stadt einen Überschuss vorab. Diese Regelung ist umsatzsteuerrechtlich relevant: Die Personalüberlassung erfolgt somit im Rahmen einer nicht umsatzsteuerbaren gesellschaftsrechtlichen Leistungsvereinbarung auf Kostenersatzbasis (anstatt als entgeltlicher Leistungsaustausch).

Die IIG schreibt der Stadt eine Mindestmiete von 1,5 % des Anschaffungswertes vor. Sollte mit dieser Mindestmiete keine Auslastung möglich sein, besteht die Möglichkeit, sie zu erhöhen.

Sämtliche Investitions- und Instandhaltungsaufwendungen führen zur Anpassung der Bemessungsgrundlage. Werden keine Investitionen getätigt, so werden die Überschüsse als Ansparung für künftige Sanierungsmaßnahmen verwendet. Anfallende Instandhaltungs-, Instandsetzungs- bzw. Herstellungsaufwendungen werden wie folgt finanziert:

- Einnahmen bzw. Überschüsse aus der Vorschreibung der Mietzinsen
- Darlehensaufnahmen durch die IIG
- etwaige Mietzinserhöhungen
- Mietzinserhöhungen aufgrund erhöhten Annuitätendienstes

Landeshauptstadt Linz

Zunächst wurde im Jahr 2002 aus dem städtischen Liegenschaftsamt der Immobilienservice der Stadt Linz (ISL). Mit seinen operativen Abteilungen Städtische Immobilien (SIM), Rechtlich-kaufmännisches Grund- und Gebäudemanagement (RKM), Technisches Gebäudemanagement (TGM) und Infrastrukturelles Gebäudemanagement (IGM) wird der Immobilienservice in Linz als ein wirksames Instrument für die Betreuung und Bewirtschaftung von städtischen Immobilien angesehen.

Die Aufgaben des ISL und seiner operativen Abteilungen sind im Wesentlichen das technische Gebäudemanagement (Betrieb der Gebäude, Sicherheitstechnik und Brandschutz, Instandhaltungsmanagement, Modernisierung, Umbau und Sanierung der Gebäude usw.), das rechtlich-kaufmännische Gebäudemanagement (Vertragsmanagement, Einnahmen- und Ausgabenverrechnung von Mieten, Nutzungsentgelten, Betriebskosten usw., Ob-

jektbuchhaltung, Rechnungsprüfung, Controlling usw.) und das infrastrukturelle Gebäudemanagement (Reinigungs- und Betreuungsdienste, Sicherheitsdienste, Hausmeisterdienste, Tiefgaragenbewirtschaftung usw.).

Gegenwärtig werden die unterschiedlichen Teileleistungen des Facility Managements beim Magistrat noch durch verschiedene, jedoch kompetenzmäßig eindeutig abgegrenzte Einheiten erbracht, nämlich durch das Amt für Technik, das Hochbauamt und hauptsächlich durch den Immobilienservice. Im vergangenen Jahr wurde der ISL wiederum beauftragt, zusammen mit einem externen Beratungsunternehmen Vorschläge für eine weitere Optimierung der Gebäudebewirtschaftung zu erarbeiten. Erste Vorschläge zur Umgestaltung werden derzeit diskutiert und sind teilweise bereits umgesetzt.

Die interne Verrechnung von Leistungen, die aus der Nutzung der Gebäude resultieren, ist derzeit noch in der Diskussions-/Planungsphase, wird jedoch für die Zukunft als sinnvoll angesehen. Auch wird gegenwärtig die Einführung einer Facility-Management-Software geprüft.

Zurzeit schon festgelegt/realisiert wurde, dass für die gesamte Nutzungsphase von Immobilien der ISL alleiniger Ansprechpartner – im Sinne eines Eigentümervertreter – der Stadt ist. Demzufolge bedient sich das IMS für Generalsanierungen weiterhin des Hochbauamtes und des Amtes für Technik und beauftragt diese mit der Durchführung (Kontrahierungszwang). Auch werden die Tischlereien im KIT, Kindergärten, Schulen und dem ISL zusammengeführt. Zuletzt ist noch die Zuweisungs- und Nutzungsadministration für Räume in den ISL verlagert worden.

Druck zur Optimierung wird wachsen

Die Optimierung der Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung hat in den öffentlichen Gebietskörperschaften in Österreich in den letzten beiden Jahren einen merklichen Auftrieb erhalten. Eine spezielle Fachkonferenz im Januar dieses Jahres hat die verschiedenen Entwicklungslinien und -ergebnisse sichtbar werden lassen und

den Dialog zwischen den Gemeinden im Bereich des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements verbessert.

Zu den wichtigsten positiven Veränderungen zählt aus unserer Sicht, dass ein großer Teil der österreichischen Städte und Gemeinden die für eine verbesserte Steuerung, aber auch für eine Reform des Gebäudemanagements notwendige Informationsbasis deutlich verbessert hat. Damit sind wichtige Voraussetzungen für die anstehenden strategischen Entscheidungen gegeben. Merkbare organisatorische Vereinfachungen sind in vielen Gemeinden im Bereich der Gemeindewohnungen erreicht worden.

Demgegenüber sind weitergehende organisatorische Anpassungen – etwa die Zusammenfassung der Agenden der Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung in einer zentralen Organisationseinheit – erst in Ansätzen und dann meist bei größeren Gemeinden erkennbar. In den weiter entwickelten Fällen (z. B. bei der Stadt Innsbruck) wurden jeweils das Liegenschaftsvermögen in Eigengesellschaften überführt und die Liegenschaften an die öffentlichen Einrichtungen vermietet. Dies machte dann auch eine Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Gebäudebereiter und Gebäudenutzer notwendig.

Insbesondere die sehr kleinteilige österreichische Gemeindestruktur lässt es nach unserer Einschätzung sinnvoll und notwendig erscheinen, die bisher bekannten Modernisierungskonzepte unter einem anderen Blickwinkel zu betrachten. So sollte die zukünftige Diskussion stärker die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit im Bereich des Facility Managements betrachten und versuchen, hier – auf der Grundlage von generell erfolgreichen Reformbeispielen – neue Projekte zu erproben. Gleichzeitig sollte aber auch das gezielte „Outsourcen“ von Teileleistungen oder die Hereinnahme von professionellen Dienstleistern im Facility-Management-Bereich nicht auf Dauer tabu sein.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie bei **Dr. Klaus Wirth**, ☎ (00 43/0 47 62) 9 05 00-12 34, E-Mail: k.wirth@cti.ac.at, **Alexander Maimer**, ☎ (00 43/01) 8 92 34 83-23, E-Mail: maimer@kdz.or.at.