

Betreff:

**Überörtliche Prüfung der Stadt Braunschweig durch den
Niedersächsischen Landesrechnungshof
- Strukturen und Organisation des kommunalen Gebäude- und
Liegenschaftsmanagements -**

Organisationseinheit:

Dezernat II
10 Fachbereich Zentrale Dienste

Datum:

14.01.2016

Beratungsfolge

Finanz- und Personalausschuss (zur Kenntnis)

Sitzungstermin

21.01.2016

Status

Ö

Verwaltungsausschuss (zur Kenntnis)

26.01.2016

N

Rat der Stadt Braunschweig (zur Kenntnis)

02.02.2016

Ö

Sachverhalt:

1. Ausgangslage

Im Zeitraum vom 19. Januar 2015 bis 20. Februar 2015 wurde das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement (GLM) der Stadt Braunschweig einer Prüfung durch den Niedersächsischen Landesrechnungshof (LRH) unterzogen und die Ergebnisse in einer vergleichenden Betrachtung mit den Landkreisen Celle, Emsland und Stade bewertet. Prüfungsschwerpunkte waren die Aufgabenverteilung, die Organisationsstrukturen und Prozessabläufe, die wirtschaftliche Entwicklung, das strategische und operative Objektmanagement und die Organisation der Hausmeister- und Reinigungsdienste.

Der am 1. Juli 2015 übersandte Entwurf der Prüfungsmitteilung wurde in einem Gesprächstermin am 15. September 2015 mit dem Prüfteam des LRH und den beteiligten Dezernenten und Fachbereichen erörtert. Anschließend wurden dem LRH am 29. Oktober 2015 die aus Sicht der Stadt notwendigen Änderungen mitgeteilt und eine grundsätzliche Stellungnahme zu den Feststellungen im Rahmen der Prüfung übermittelt. Der LRH hat die Prüfungsmitteilung am 1. Dezember 2015 übersandt, in die die Änderungen weitgehend eingearbeitet wurden. Die Stellungnahme der Stadt zu grundsätzlichen Prüffeststellungen wurde in der Prüfungsmitteilung nur teilweise berücksichtigt.

Die Prüfungsmitteilung des LRH vom 1. Dezember 2015 sowie die Stellungnahme der Stadt vom 29. Oktober 2015 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung sind als Anlagen beigelegt.

2. Ergebnisse der Prüfung

Grundsätzlich festzustellen ist, dass die vergleichende Betrachtung des GLM der Stadt Braunschweig mit den drei Landkreisen im Rahmen der Prüfung nicht im Sinne eines Benchmarks zu verstehen ist. Das jeweilige Gebäudeportfolio und die daraus resultierenden Bewirtschaftungsnotwendigkeiten einer kreisfreien Stadt unterscheiden sich aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstrukturen erheblich von denen der Landkreise, so dass eine belastbare Vergleichbarkeit der Kennzahlen nicht gegeben ist. Die gravierenden Unterschiede spiegeln sich zwangsläufig - zumindest zum Teil - in den Ergebnissen der Prüfung wider. Seitens des Landesrechnungshofes wurden diese strukturellen Unterschiede ebenfalls gesehen und ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse der Prüfung kein Vergleich im Sinne eines Benchmarks sind (s. Nr. 3 der Prüfmitteilung). Auch bei der

Organisation der Hausmeisterdienste (Nr. 3.4) und der Organisation der Reinigungsdienste (Nr. 3.5) wurde seitens des LRH auf das abweichende Gebäudeportfolio hingewiesen.

Dies vorangestellt werden im Folgenden die wesentlichen Ergebnisse der individuellen Feststellungen für die Stadt Braunschweig (ab Nr. 4) in Kurzform dargestellt bzw. Hinweise zu den Feststellungen gegeben:

Aufgaben, Organisationsstrukturen und Aufgabenverteilung (Nr. 4.1)

Seitens des LRH wird ausgeführt, dass die Stadt die Weiterentwicklung des GLM zur Eigengesellschaft ausgesetzt, die Sonderform aber beibehalten habe. Empfohlen wird deshalb, eine Entscheidung zur weiteren Entwicklung und Organisationsform ihrer Gebäudewirtschaft herbeizuführen. Ferner sollte bei zukünftigen Organisationsuntersuchungen bezogen auf das gesamte GLM geprüft werden, ob im GLM flachere Hierarchien mit ggf. größeren Leitungsspannen realisierbar sind, um Synergieeffekte bei den Leitungs- und Führungsaufgaben zu erschließen und nutzbare Personalressourcen freizustellen.

Unabhängig von der überörtlichen Orientierungsprüfung war die Rückführung der Sonderrechnung in den Haushalt bereits seit 2014 Gegenstand der Arbeit einer fachbereichsübergreifenden Projektgruppe. In seiner Sitzung am 21. Juli 2015 hat der Rat der Stadt Braunschweig den Beschluss gefasst, die Sonderrechnung des FB 65 Hochbau und Gebäudemanagement aufzulösen und zum 1. Januar 2017 in den städtischen Haushalt zu überführen. Die Umsetzung des Beschlusses wird derzeit vorbereitet. Der FB 65 wird als Teilhaushalt wieder organisatorischer Bestandteil der Kernverwaltung der Stadt Braunschweig. Hinsichtlich der Hinweise zur Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Personalbemessung des GLM wurde dem LRH in der Stellungnahme vom 29. Oktober 2015 bereits mitgeteilt, dass beabsichtigt ist, das GLM hinsichtlich der Schnittstellen und Aufgabenabgrenzungen einschließlich der Prozesse und Strukturen einer Organisationsuntersuchung mit externer Unterstützung zu unterziehen. Das zu beauftragende Beratungsunternehmen wird die Prüfungsmittelung des LRH erhalten, um die Feststellungen und Empfehlungen des LRH im Rahmen der Untersuchung berücksichtigen zu können.

Bei den Kennzahlen Personaleinsatz, qualitative Personalausstattung und quantitative Personalausstattung werden im Vergleich durch das städtische GLM hohe Werte erzielt. Hierbei ist u.a. zu beachten, dass seitens des LRH die Gesamtanzahl von 110 Mitarbeitern im GLM zugrunde gelegt wurde. Für den Fachbereich 65 wurde das gesamte Personal mit Ausnahme der Hausmeister, des Reinigungspersonals und des betriebshandwerklichen Dienstes berücksichtigt. Festzustellen ist, dass in dieser Gesamtzahl neben dem Personal für die Gebäudeverwaltung (Betrieb) auch das Personal im Investitionsbereich enthalten ist. Diese unterschiedlichen Aufgabenbereiche hätten berücksichtigt werden müssen, da die Investitionsvolumen der Stadt und der Landkreise nicht einbezogen und damit auch nicht ins Verhältnis zueinander gesetzt wurden. Ohne Einbeziehung der Investitionsvolumina bei gleichzeitiger Berücksichtigung des für Investitionen vorgehaltenen Personals ergeben sich nicht vergleichbare Kennzahlen.

Wirtschaftliche Entwicklung (Nr. 4.2)

Bei der Vermögensentwicklung der bebauten Grundstücke wird festgestellt, dass zwei einzelne Bilanzkonten nicht bebucht waren. Der LRH hält es für überlegenswert, im Sinne der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung die Vermögenswerte diesen Bilanzkonten zuzuordnen.

Auch wenn eine Verpflichtung zur Zuordnung der Vermögensgegenstände zu diesen beiden Konten nicht besteht, wird diese Anregung des LRH gleichwohl geprüft.

Weiterhin wird empfohlen, die Sonderrechnung aufzulösen und die Buchführung auf den verbindlichen Kontenrahmen des Landes Niedersachsen umzustellen. Aufgrund der Stellungnahme vom 29. Oktober 2015 hat der LRH den Hinweis aufgenommen, dass der Rat in seiner Sitzung am 21. Juli 2015 den Beschluss gefasst hat, die Sonderrechnung

aufzulösen (s.a. die Ausführungen zu „Aufgaben, Organisationsstrukturen und Aufgabenverteilung“). Geplant ist, den FB 65 zum 1. Januar 2017 in den städtischen Haushalt zurück zu führen. Zu diesem Zeitpunkt erfolgt auch die Umstellung auf den verbindlichen Kontenplan.

Strategisches und operatives Objektmanagement (Nr. 4.3)

Seitens der Prüfer wird festgestellt, dass die Stadt Braunschweig ihre Objektbewirtschaftung vorbildlich organisiert hat und mit der verbrauchsgenauen Abrechnung der Betriebskosten für eine Stärkung des Kostenbewusstseins sorgt. Allerdings sei der damit verbundene Personalaufwand zu hinterfragen.

Hierzu wird auf die bereits thematisierte Organisationsuntersuchung verwiesen.

Organisation der Hausmeisterdienste (Nr. 4.4)

Nach den Feststellungen des LHR sind die Hausmeisterdienste effektiv und zu einem hohen Grad systematisch organisiert.

Allerdings war bei der Stadt im Vergleich die geringste Fläche je vollzeitverrechneter Hausmeisterstelle und der höchste Personalaufwand je Quadratmeter bewirtschafteter Fläche zu verzeichnen. Zu berücksichtigen bei diesen Kennzahlen ist jedoch, dass das zu bewirtschaftende Gebäudeportfolio ein maßgeblicher Faktor und von ausschlaggebender Bedeutung für die Vergleichbarkeit ist. Beispielsweise erfordert allein der Betrieb von rd. 75 Schulen mit zum Teil mehreren Standorten einen entsprechend hohen Hausmeistereinsatz und hat Auswirkungen sowohl auf die Kennzahlen des Personaleinsatzes als auch der bewirtschafteten Fläche. Die verantwortliche Zuordnung je eines Schulhausmeisters zu einer Stammschule hat zwar hinsichtlich der Aufgabenerledigung und Ansprechpartnerfunktion qualitativ positive Effekte, führt jedoch bezogen auf die o.g. Kennzahlen zu negativen Auswirkungen.

Die Empfehlung des LRH, die dargestellten Kennzahlen zu analysieren und auch künftig zu nutzen, um die Stellenbemessung, die Wirtschaftlichkeit und die Qualität der Hausmeisterdienste effizienter zu steuern, ist vor dem Hintergrund der dargestellten mangelnden Vergleichbarkeit und der vorgegebenen Qualitätsstandards nur sehr eingeschränkt umsetzbar. Weiterhin empfiehlt die Verwaltung aufgrund der positiven Effekte das Prinzip der Zuordnung eines Hausmeisters zu einer Stammschule beizubehalten.

Organisation der Reinigungsdienste (Nr. 4.5)

Die Stadt Braunschweig hat im Vergleich überdurchschnittlich hohe Gesamtreinigungskosten, die nach den Feststellungen des LRH auf relativ hohen Fremdreinigungskosten kombiniert mit einem hohen Anteil an Eigenreinigung resultieren. Diese Mischform der Reinigung ist auch verwaltungsintensiv.

Bei der vergleichenden Darstellung der Kosten je Quadratmeter Reinigungsfläche, bei denen Braunschweig am Ende rangiert, ist wiederum das im Vergleich zu den Landkreisen unterschiedliche Gebäudeportfolio mit den unterschiedlichen spezifischen Anforderungen an die Reinigungsintensität und -häufigkeit zu berücksichtigen. Beispielsweise werden Grundschulen, Kitas und öffentliche WC-Anlagen von den Landkreisen nicht vorgehalten, so dass auch hier eine echte Vergleichbarkeit nicht gegeben ist.

Der LRH führt aus, dass sich bei vollständiger Umstellung der vorhandenen Eigenreinigung auf Fremdreinigung ein jährliches Einsparpotential von rd. 0,52 Mio. € ergäbe und empfiehlt deshalb, den ehemals begonnenen Weg zur vollständigen Fremdreinigung weiter zu verfolgen und möglichst große Lose auszuschreiben, um Kostenvorteile zu erzielen. Hierzu ist anzumerken, dass der Rat am 19. Februar 2013 beschlossen hat, den Ratsbeschluss aus dem Jahr 2002 zur vollständigen Umstellung auf Fremdreinigung aufzuheben und die Eigenreinigung im damaligen Umfang zu erhalten. Damit ist gegenwärtig die Mischform der Reinigung durch Ratsbeschluss vorgegeben. Im Verhältnis bedeutet dies rd. 1/3 Eigenreinigung (rd. 90 Reinigungskräfte) und 2/3 Fremdreinigung. Für rd. die Hälfte der vergebenen Fremdreinigungsleistungen ist die Beauftragung der Klinikum Braunschweig Klinikdienste GmbH, einer „Konzernenkelin“, im Rahmen eines Inhouse-Geschäftes erfolgt, wodurch sich wiederum positive Effekte für den Wirtschaftsplan des Klinikums ergeben.

Dem Qualitätsmanagement für die Reinigungsleistungen wurde seitens der Prüfer attestiert, dass es höchsten Ansprüchen genüge und in diesem Vergleich das good-practice Beispiel darstellt.

3. Fazit / Weiteres Vorgehen

Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung des GLM der Stadt Braunschweig mit den Landkreisen Celle, Emsland und Stade sind nur bedingt aussagekräftig, da insbesondere aufgrund der Unterschiede im Gebäudeportfolio die ermittelten Kennzahlen nicht vergleichbar sind. Das aus der Prüfungsmitteilung hervorgehende Ranking auf der Basis verschiedener Kennzahlen, bei denen Braunschweig „schlecht“ abschneidet, kann nicht als Benchmark verstanden werden, wie auch der LRH relativierend festgestellt hat.

Unabhängig hiervon kann im Ergebnis festgestellt werden, dass konkrete Mängel, die ein sofortiges Handeln erfordern, im GLM der Stadt Braunschweig nicht vorliegen. Ferner sind einige Empfehlungen und Hinweise, wie die Auflösung der Sonderrechnung, durch entsprechende Beschlussfassungen bereits erledigt bzw. befinden sich in der Umsetzung. Der Stadt Braunschweig wurde bescheinigt, dass sie die Aufgaben größtenteils in einer hohen Qualität und Professionalität erledigt, die allerdings auch entsprechende Kosten nach sich zieht. Gleichwohl ergeben sich aus der Prüfungsmitteilung Hinweise auf Optimierungspotentiale, denen nachgegangen wird. So wird es der externen Organisationsuntersuchung u.a. vorbehalten sein, ob bei Erhalt der Qualität ein besseres wirtschaftliches Ergebnis erzielt werden kann. Weiterhin sollen auch die Aufgabenabgrenzungen zwischen Vermögensverwalter und Gebäudebewirtschafter, die Ausgestaltung der Eigentümerfunktion sowie die Schnittstellen mit anderen Organisationseinheiten begutachtet und optimiert werden. Auch die fachbereichsinternen Prozesse und Strukturen einschließlich des Stellen- und Personalbedarfs des FB 65 sowie die Geschäftsprozesse und Kommunikationswege mit den beteiligten Organisationseinheiten sollen überprüft werden. Im Rahmen der Untersuchung werden auch die entsprechenden Hinweise der Prüfungsmitteilung einbezogen. Das Vergabeverfahren der externen Organisationsuntersuchung wird in Form einer beschränkten Ausschreibung mit vorgeschaltetem Teilnehmerwettbewerb durchgeführt und hat Ende 2015 begonnen. Die Auftragsvergabe soll möglichst kurzfristig erfolgen. Hierüber werden die Ratsgremien informiert.

Ruppert

Anlage/n:

Prüfungsmitteilung Landesrechnungshof
Stellungnahme Stadt Braunschweig