



Arbeitspapier 2

Gebäudemanagement in Kommunen: Bedeutung für Energiemanagement und erneuerbare Energien

Autor:

Sebastian Bolay

KWI Potsdam

Stand: 01.03.2006

Das Projekt „Entwicklung einer Strategischen Kommunalen Energiepolitik (SKEP) zur Nutzung Erneuerbarer Energieträger“ ist Teil des Forschungsprojektes „Akzeptanz und Strategien für den Ausbau Erneuerbarer Energien auf Kommunal- und Regionaler Ebene“, das durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gefördert wird. Die Laufzeit des Projektes ist von Juli 2005 bis Juni 2007. Projektpartner des Gesamtprojektes sind:

IZT Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (Koordination)

Ecologic Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik, Berlin

KWI Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam

IRIS Institut für Ressourcenschonung, Innovation und Sustainability im Umweltbereich an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin

Die Ergebnisse des SKEP Projektes sollen vor allem den kommunalen Akteuren (Verwaltungen, engagierte Bürger, Stadtwerke, etc.) zu Gute kommen und sie in ihrer praktischen Arbeit durch spezifische Handlungsempfehlungen unterstützen. Da das Forschungsprojekt grundsätzlich einen sehr dialogorientierten Ansatz mit unterschiedlich partizipativen Erhebungsmethoden verfolgt, sollen auch fortlaufend Zwischenergebnisse veröffentlicht werden. Allerdings stellen diese Arbeitspapiere naturgemäß nur einen Zwischenstand dar. Sie sollen vor allem als Diskussionsgrundlage für weitere Projektschritte dienen. So erhoffen wir uns natürlich auch ein Feedback von unseren Forschungs- und Kooperationspartnern.

Das vorliegende Arbeitspapier ist Teil einer Reihe von kommunalwissenschaftlichen Papieren. Es handelt sich vorwiegend um Literaturlauswertungen, um den wissenschaftlichen Stand zu bestimmten Problemfeldern aufzuarbeiten. Daher hat dieses Papier eher einen akademischen Charakter und richtet sich als wissenschaftliches Diskussionspapier nicht explizit an Praktiker - die aber die eigentliche Zielgruppe des Projektes darstellen und für die in späteren Projektschritten konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt werden sollen.

Weitere Dokumente finden Sie auf den Web-Seiten des Projekts
www.izt.de/skep



Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

Schopenhauerstr. 26
14129 Berlin
www.izt.de

Kontakt:

Timon Wehnert (Projektleiter)
E-Mail: t.wehnert@izt.de
Telefon: 030 / 803088 13



Kommunalwissenschaftliches Institut der
Universität Potsdam

Am Park Babelsberg 14, Haus 7
14482 Potsdam
www.uni-potsdam.de/u/kwi/

Sebastian Bolay
E-Mail: bolay@rz.uni-potsdam.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung: Modernisierung der Gebäudeverwaltung und -bewirtschaftung	1
2	Gebäudemanagement: Definition und Ziele.....	3
3	Daten zum Gebäudemanagement.....	4
4	Modelle	6
4.1	Mieter-Vermieter-Modell	6
4.2	Eigentümermodell	7
4.3	Managementmodell	8
5	Hindernisse und Erfolgsfaktoren für Gebäudemanagement	9
6	Verwaltungsmodernisierung und Gebäudemanagement	10
7	Gebäudemanagement und Energiemanagement	11
8	Gebäudemanagement und erneuerbare Energien.....	13
	Literaturverzeichnis	15

1 Einführung: Modernisierung der Gebäudeverwaltung und -bewirtschaftung

Die Verwaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaften ist in den letzten Jahren in vielen deutschen Kommunen in Bewegung geraten. Hauptgrund für kommunales Engagement im Bereich Gebäude/Liegenschaften ist der Zwang zur Haushaltskonsolidierung aufgrund der bekannt angespannten Finanzlage in den Städten und Gemeinden (vgl. auch Arbeitspapier 3). Von Anstrengungen zur Senkung der Defizite konnte auch der Kostenblock Liegenschaften nicht verschont bleiben, schließlich beträgt der Anteil der Gebäude und ihnen zugeordneter Grundstücke am Verwaltungshaushalt in der Regel rund zehn Prozent (Redmann 2000: 4). Die Gebäudeunterhaltskosten sind in Kommunen folglich ein Kostenblock von erheblicher Größenordnung. Aus diesem Grund werden seitens der Städte und Gemeinden große Hoffnungen auf Einsparungen durch Modernisierung von Verwaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaften unter dem Schlagwort Gebäudemanagement¹ gesetzt.

Weiterer Anstoß zur Modernisierung sind steigende Unterhaltskosten der Liegenschaften, was zur Verschärfung der Haushaltskrise führt. Eng verbunden mit den steigenden Kosten für den Unterhalt ist der wachsende Investitions- und Sanierungsstau bei kommunalen Gebäuden, weshalb Mittel in den laufenden Betrieb gesteckt werden müssen, die andernfalls in die Modernisierung fließen könnten. Dadurch werden Sanierungen verhindert, welche wiederum die Unterhaltskosten der Gebäude senken bzw. stabilisieren würden (z.B. Dämmmaßnahmen für geringeren Energieverbrauch).

Die steigenden Kosten können auch auf oftmals fehlende verursachergerechte Ermittlung der Gebäudekosten zurückgeführt werden, wodurch kaum Anreize zu ressourcensparender Nutzung durch die Verwaltung vorhanden sind. Dieser Befund gilt umso mehr, da aussagekräftige Kenngrößen aus der Betriebswirtschaft nach wie vor vielfach fehlen (Kramer 2005: 9) und der Ressourcenverbrauch, der durch die Nutzung anfällt, dadurch nur ungenügend für Gebäudeverwaltung und Nutzer abgebildet wird. Darüber hinaus führen ineffiziente Verwaltung und Steuerung des Gebäudebestands zu schleichenden und kaum wahrnehmbaren

¹ Da in der kommunalen Praxis überwiegend der Begriff Gebäudemanagement verwendet wird, soll er auch in diesem Papier zur Anwendung kommen. Wird der Begriff Facility Management gebraucht, ist er deckungsgleich mit Gebäudemanagement. Weitere synonyme Begriffe: Immobilienmanagement, Immobilienverwaltung, usw.

Vermögensverlusten, die es in Zeiten knapper Kassen tunlichst zu vermeiden gilt (KGSt 2000a: 8). Zurückzuführen ist der Verlust zu einem guten Teil auf die Einseitigkeit der Kameralistik: Der Gebäudebestand wird allein bezüglich des aktuellen Haushaltsjahres gesehen und bewertet, der Gebäudelebenszyklus einschließlich gebundenes Kapital, Verzinsung und Abschreibung fließt bei der Analyse der Reichweite kommunaler Immobilienentscheidungen unter den Bedingungen der Kameralistik nicht in Überlegungen mit ein (KGSt 2000a: 12f).

Zusätzliches Problem der bisherigen Verwaltungs- und Bewirtschaftungspraxis ist die Verantwortungszerstückelung für die kommunalen Liegenschaften, die zu einer Vielzahl von Schnittstellen und damit einhergehenden Reibungsverlusten geführt hat. Durch die Zersplitterung der Verantwortung erfolgen lediglich unzureichende Erfassung, Bewertung und Bewirtschaftung des vorhandenen Bestands. Weiteres Problem neben der Zersplitterung ist die fehlende oder geringe Bereitschaft der einzelnen Ämter, miteinander zu kooperieren (Frischmuth 1998b: 9f), ein grundsätzliches Verwaltungsproblem². Nach einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik in Berlin (Difu) sind in den Kommunen im Schnitt drei Ämter für die Verwaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaften zuständig: Hochbau-, Liegenschafts- und Hauptamt. Bei einzelnen Fachfragen sind zudem weitere Ämter wie das Rechtsamt oder auch einzelne Fachverwaltungen wie das Schulverwaltungsamt zuständig (Frischmuth 1998b: 9). Daraus ergeben sich Schnittstellenprobleme zwischen den Verwaltungseinheiten, woraus lange und größtenteils umständliche Verwaltungswege resultieren. Langfristiges strategisches Handeln wird unter diesen Voraussetzungen kaum erfolgen, da Zusammenarbeit dafür eine Voraussetzung ist.

Aufgrund der Tatsache, dass den Nutzern der Liegenschaften die durch die Nutzung entstehenden Kosten in aller Regel unbekannt sind, besteht kaum ein Anreiz für sie, aktiv - etwa durch ressourcenschonendes Verhalten - die entstehenden Kosten zu reduzieren. Zudem müssen die Kosten auch nicht aus den Haushaltsmitteln der Verwaltungseinheit bezahlt werden. Redmann (2000: 2f) geht davon aus, dass bereits die Kenntnis der entstehenden Kosten zu einer Überprüfung des eigenen Verhaltens führen würde. Dieser Effekt würde sich potenzieren, wenn die Nutzer selbst die anfallenden laufenden Kosten tragen müssten.

² Fehlende oder mangelnde Kooperationsbereitschaft zwischen verschiedenen Einheiten findet sich auch in anderen (Groß-) Organisationen und ist kein Monopol der Verwaltung.

Zusätzliches Problem ist die Übertragung von kommunalem Immobilienvermögen auf Beteiligungsunternehmen der Städte und Gemeinden. Daraus folgt ein Verlust an Steuerungsmöglichkeiten, wenn Eingriffsrechte seitens der Kommune fehlen bzw. nicht angewandt werden. Zudem wird ein neues Niveau der Verantwortungszer splitterung erreicht. Zu bedenken sind ferner steuerrechtliche Auswirkungen, die dazu führen können, dass keine Nutzung für andere Zwecke mehr möglich ist (KGSt 2000a: 14).

2 Gebäudemanagement: Definition und Ziele

Das Konzept des Facility Managements stammt aus der Privatwirtschaft. Dort wird unter Facility Management „ein unternehmerischer Prozess (verstanden), der durch die Integration von Planung, Kontrolle und Bewirtschaftung bei Gebäuden, Anlagen und Einrichtungen (facilities) und unter Berücksichtigung von Arbeitsplatz und Arbeitsumfeld eine verbesserte Nutzungsflexibilität, Arbeitsproduktivität und Kapitalrentabilität zum Ziel hat. Facilities werden als strategische Ressource in den unternehmerischen Gesamtprozess integriert“ (Braun 2001: 2). An dieser privatwirtschaftlichen Definition lehnt sich auch öffentliches Facility Management an. Im Verwaltungsaufbau bezeichnet Facility Management eine „zentrale Stelle, die die Rolle eines Eigentümers und die Steuerung der Gebäudewirtschaft übernimmt“ (Straßheimer 2000: 304).

Das Facility Management zeichnet für alle im Lebenszyklus einer Immobilie anfallenden Aufgaben verantwortlich (Rabe u.a. 2002: 115):

- Bei der *Planung* eines Neubaus erteilt es z.B. die Auftragsvergabe
- Bei der *Erstellung* übernimmt es beispielsweise die Bauüberwachung
- Beim *infrastrukturellen Gebäudemanagement* sorgt es für Hausmeister, Reinigung und Sicherheit
- Beim *kaufmännischen Gebäudemanagement* werden z.B. Controlling, Kostenabrechnungen von ihm erledigt
- Beim *technischen Gebäudemanagement* übernimmt es die Betriebsführung und die Ver- und Entsorgung
- Beim *Abriss* sorgt es für die Nachverwertung der Fläche

Aus dieser Aufzählung der Phasen des Lebenszyklus wird deutlich, dass Facility Management nicht nur die Konzeption, Bereitstellung und Überwachung aller Gebäude beinhaltet, sondern auch Technik, Infrastruktur, Inventar und

Dienstleistungen zur Verfügung stellt (Frischmuth 1998a: 5). Die Aufgaben werden nach Vereinbarungen mit dem Mieter erbracht, gegenüber denen die zentrale Organisationseinheit Facility Management die Eigentümerfunktion nach Vorgabe der Verwaltungsführung wahrnimmt. Bei Knappheit werden gegebenenfalls Räumlichkeiten auf dem freien Markt angemietet (KGST 2003: 14).

Ein zentrales Gebäudemanagement ist darauf ausgerichtet „Nutzungsintensität, Ertragsfähigkeit und Kostentransparenz der Immobilie zu erhöhen“ (Straßheimer 2000: 302). Das Facility Management hat die Substanzerhaltung (und nach Möglichkeit Erhöhung der Vermögenswerte) zum Ziel und setzt die von der Kommune vorgegebene Gebäudepolitik um (KGST 2003: 14). Weitere Ziele können sozialer und ökologischer Art sein.

3 Daten zum Gebäudemanagement

Eine Umfrage des Difu aus dem Jahr 1996 ergab, dass damals noch mehr als die Hälfte aller deutschen Städte mit einer Einwohnerzahl von über 50.000 keine Modernisierung der Liegenschaftsverwaltung vorzunehmen gedachten (Floeting/Barthelme 1997: 9). Nur zwei Jahre später konstatiert das Difu hingegen: „Dies hat sich geändert“ (Frischmuth 1998: 9). Vor allem solche Kommunen, die das Neue Steuerungsmodell umsetzen, richten auch ein Gebäudemanagement ein. Eine grundlegende Veränderung der Organisation der Gebäudeverwaltung wurde jedoch bis zu diesem Zeitpunkt nur in wenigen Kommunen durchgeführt. Eine Untersuchung zum Stand des Facility Managements in Kommunen durch das Beratungsunternehmen Kienbaum aus dem Jahr 1999 ergab, dass mittlerweile die Hälfte der untersuchten Städte über eine zentrale Organisationseinheit zur Gebäudebewirtschaftung verfügt (Seeberger/Fleischle 1999).

Verfügbare aktuelle Daten zum Stand des Gebäudemanagements in deutschen Kommunen liefert ein Forschungsprojekt von PricewaterhouseCoopers (PWC) (im Folgenden vgl. Detemple/Marettke 2004: 30). Untersucht wurden die 83 deutschen Großstädte, Daten liegen für 72 dieser Städte vor. Demnach haben 57 Städte (69%) eine Zentralisierung des Gebäudemanagements bereits vorgenommen oder wollen sie in naher Zukunft durchführen. Lediglich 21 Städte (25%) planen keine Neuorganisation des Gebäudemanagements. Facility Management ist also zu einem breiten Trend in Deutschland geworden. 30 Städte (36%) haben für die Verwaltung der kommunalen Immobilien eine eigene Gesellschaft gegründet (Eigenbetrieb oder

GmbH). Über einen Regiebetrieb, ein Amt oder Dezernat verwalten und betreiben 27 Städte (33%) ihre Einrichtungen. Daten, ob das Gebäudemanagement auch für Verwaltung und Betrieb der Gebäude der Beteiligungsunternehmen zuständig ist, liegen nicht vor.

Als Faustregel gilt, dass nach sieben Jahren Betrieb für ein Gebäude genauso hohe Kosten entstanden sind wie für seine Erstellung. Die Kommunen hoffen auf eine Einsparpotential von 10-20% der Gesamtnutzungskosten durch ein zentrales Gebäudemanagement, in der Privatwirtschaft werden als Vergleichsgröße Einsparungen zwischen 10 und 30% erreicht (Floeting 1998: 30). Aufgrund dieser Zahlen besteht die Annahme, dass bei den Bewirtschaftungskosten für Gebäude ein Einsparpotential in dreistelliger Millionenhöhe für alle Kommunen in einer Endstufe realisiert werden kann (Kramer 2005: 9).

Eine Modernisierung der Gebäudeverwaltung Richtung Facility Management benötigt sowohl Ausdauer und Hartnäckigkeit als auch eine solide Anschubfinanzierung. Bis ein zentrales Gebäudemanagement vollständig funktioniert, können vier bis sechs Jahre vergangen sein (Rabe u.a. 2000: 114). Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (2000b: 13) geht in ihrem Bericht „Kommunale Gebäudewirtschaft“ von einem Zeitrahmen von drei bis fünf Jahren aus, bis das kommunale Gebäudemanagement in der Lage sein muss, mit Angeboten privater Unternehmen zu konkurrieren. In den Vergleich zwischen kommunalem und privatem Angebot müssen allerdings auch ökologische und soziale Überlegungen mit einfließen.

Verschiedene Faktoren treiben die Einrichtung eines Gebäudemanagements voran: Zum einen die Größe der Kommune und die Anzahl der zu bewirtschaftenden Gebäude. Je größer die Stadt und je mehr Verwaltungsgebäude vorhanden sind, desto größer ist der Druck, eine Zentralisierung der Gebäudeverwaltung vorzunehmen. Zum andern spielt die Leistungskraft der Verwaltung eine erhebliche Rolle. Dazu kommen Rahmenbedingungen wie momentane Finanzlage und Stand der Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (Redmann 2000: 14), mit deren Einsatz laufende Nutzungskosten für die Gebäude transparent gemacht werden können.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass intensive Anstrengungen in vielen Kommunen zur Reorganisation der Liegenschaften im Gange sind, die zu einer Zentralisierung des Gebäudemanagements führen sollen. Viele Kommunen wählen die Rechtsform Eigenbetrieb, wodurch die Verwaltung der Liegenschaften ein Stück Unabhängigkeit

gegenüber der Kommune erlangt. Mit der Einführung von Facility Management begannen die Vorreiterstädte erst 1997, seit der Jahrtausendwende schließen sich mehr und mehr Städte dem Trend an. In den meisten Kommunen sind wesentliche Fragen organisatorischer und betriebswirtschaftlicher Art deshalb noch ungeklärt. Auch die Vorreiter, die maximal über einen Erfahrungsschatz von acht bis neun Jahren verfügen, sind weiterhin mit der Optimierung von Teilbereichen beschäftigt (Detemple/Marettok 2004: 29f). Gebäudemanagement ist also nach wie vor im Werden begriffen.

4 Modelle

Die KGSt hat drei Grundmodelle entwickelt, nach denen sich ein zentrales Facility Management organisieren lässt: Das Mieter-Vermieter-Modell, das Managementmodell und das Eigentümermodell. In der kommunalen Praxis hat sich inzwischen das Mieter-Vermieter-Modell weitgehend durchgesetzt. Reine Management- und Eigentümermodell sind der KGSt nicht bekannt, es existieren lediglich Zwischenlösungen zwischen ihnen und dem Mieter-Vermieter-Modell (KGSt 2004: 9). In der Untersuchung von Kienbaum wurde festgestellt, dass sich 80% der Städte mit zentralem Facility Management für das Mieter-Vermieter-Modell ausgesprochen haben (Seeberger/Fleischle 1999). Trotzdem werden nach der ausführlicheren Darstellung des Mieter-Vermieter-Modells auch die beiden anderen Modelle der Vollständigkeit halber kurz vorgestellt.

4.1 Mieter-Vermieter-Modell

Bei diesem Modell sieht die Rollenverteilung zwischen den Akteuren folgendermaßen aus: Im Mittelpunkt steht das zentrale Gebäudemanagement als Vermieter der vorhandenen Liegenschaften. Dort erfolgt die Konzentration von Fachwissen in betriebswirtschaftlicher, technischer und organisatorischer Hinsicht, wodurch eine Professionalisierung der Gebäudeverwaltung erreicht werden kann (Frischmuth 1998b: 15). Der Mieter Fachverwaltung wendet sich bei allen Fragen, Problemen und Anregungen direkt an die zentrale Organisationseinheit. Sie beauftragt wiederum private Dienstleister, wenn sie die Leistungen nicht oder lediglich teurer erstellen kann. Durch die Bündelung verschiedener Aufgaben in einer zentralen Organisationseinheit, kann der Immobilienbestand unter langfristigen und strategischen Gesichtspunkten besser geplant und verwaltet werden.

Die Verwaltungsspitze setzt in diesem Modell die grundlegenden Rahmenbedingungen und gibt dem zentralen Gebäudemanagement zu erreichende Ziele vor, die sowohl sozialer und ökologischer als auch fiskalischer Natur sein können. Darüber hinaus bekommt sie Berichtsinformationen vom Facility Management und trifft grundsätzliche Entscheidungen etwa über den Immobilienbestand.

Die Fachverwaltungen tragen als Mieter die Verantwortung für alle kostenverursachenden Leistungen, die sie in Anspruch nehmen. Sämtliche Dienstleistungen (z.B. Energieverbrauch) müssen neben der regulären Miete aus dem eigenen Budget bezahlt werden (KGSt 2003: 14). Unter den Bedingungen der flächendeckenden Budgetierung werden damit Anreize gesetzt Flächen und Räume wirtschaftlicher zu nutzen. In besonderem Maße trifft dies zu, wenn die Möglichkeit existiert zumindest einen Teil der eingesparten Mittel in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen. Dadurch besteht neben dem Druck seitens der Verwaltungsspitze ein Druck von unten durch die zahlenden Nutzer des Gebäudes Investitionen in das Gebäude zu tätigen, um die Betriebskosten zu senken und/oder ökologische Ziele zu erreichen (KGSt 2004: 9). Dass die Verantwortung für beeinflussbare Kostenfaktoren in diesem Modell beim Mieter liegt, wird als eindeutiger Vorteil gewertet (so z.B. Kramer 2005: 15).

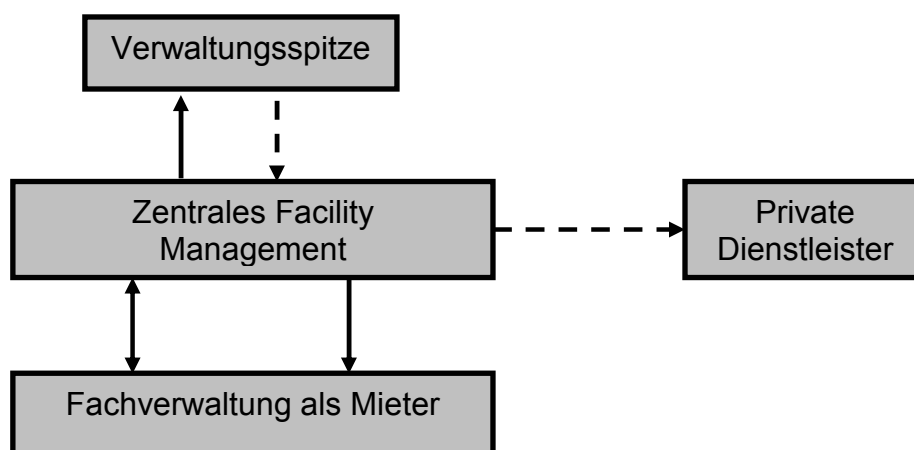


Abbildung 1: Das Mieter-Vermieter-Modell

4.2 Eigentümermodell

Der Hauptunterschied zum Mieter-Vermieter-Modell liegt darin, dass die Fachverwaltung selbst Eigentümerin der genutzten Gebäude wird. Eine zentrale Organisationseinheit für Dienstleistungen rund ums Gebäude wird nicht gebildet,

vielmehr bleibt die alte Aufgabenteilung in Hochbauamt, Liegenschaftsamt, etc. erhalten. Der Eigentümer Fachverwaltung beauftragt die einzelnen Ämter, Dienstleistungen für das eigene Gebäude zu erbringen. Größter Nachteil dieses Modells ist aufgrund der weiter bestehenden Zersplitterung der Zuständigkeiten, dass eine gesamtstädtische Planung des gesamten Immobilienbestands nur schwer zu erreichen ist.

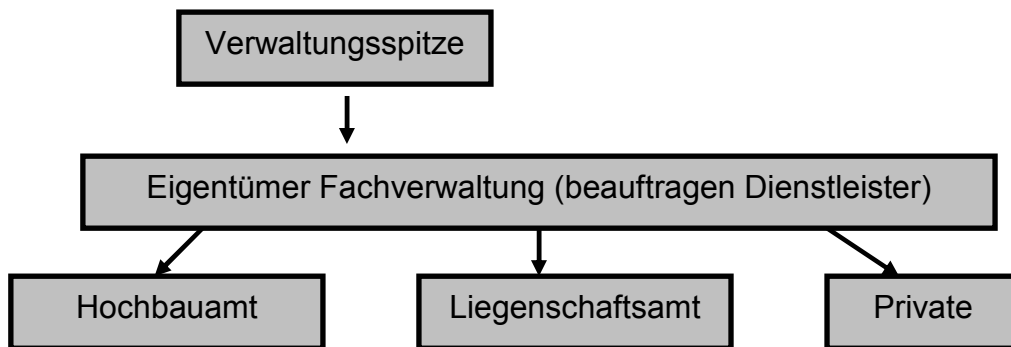


Abbildung 2: Das Eigentümermodell

4.3 Managementmodell

Das Managementmodell unterscheidet sich gegenüber dem Mieter-Vermieter-Modell dadurch, dass es neben der zentralen Organisationseinheit, welche die Gebäude an die Nutzer Fachverwaltungen vermietet, eine zusätzliche Managementeinheit gibt. Während der Vermieter für Budgetplanung und die Rahmenbedingungen zuständig ist, übernimmt die Managementeinheit die Geschäftsbesorgung für den Vermieter und stellt etwa sämtliche Serviceleistungen zur Verfügung. Größter Nachteil dieses Modells sind die vielen Schnittstellen zwischen den Organisationseinheiten, eine Verwaltung des Gebäudebestandes aus einer Hand wird gerade nicht erreicht.

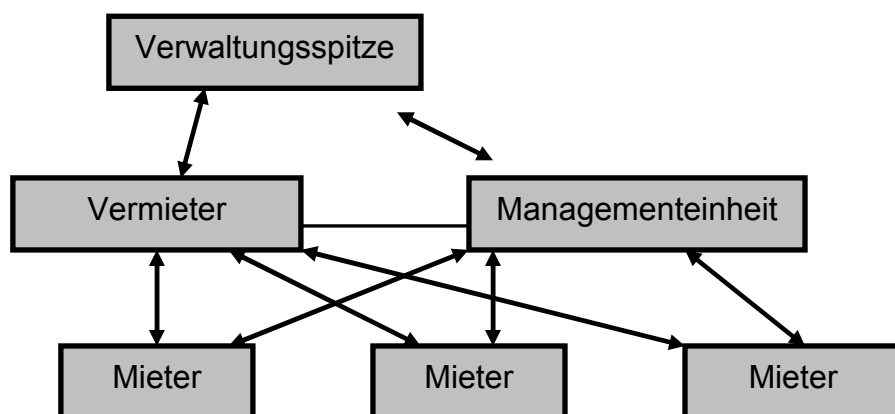


Abbildung 3: Das Managementmodell

5 Hindernisse und Erfolgsfaktoren für Gebäudemanagement

Die größten Probleme und Hindernisse bei einer Neuorganisation der Gebäudeverwaltung sind fehlende und zum Teil veraltete Daten in Bezug auf die Immobilien, unzureichende Kooperationsbereitschaft vor allem zwischen den Ämtern, die in einer Organisationseinheit zusammengeführt werden sollen und die jede Reorganisation begleitende Verunsicherung der Mitarbeiter. Dazu kommen häufig fehlende politisch-administrative Zielvorgaben. Soll die Neustrukturierung gelingen, muss all den aufgeführten Punkten Rechnung getragen werden, sonst bleibt das Projekt Facility Management in der Umsetzungsphase stecken. Fehlen eindeutige Prioritäten durch Politik- und Verwaltungsführung kann es zu Zielkonflikten etwa zwischen Qualitäts- und Einsparzielen kommen (Floeting 1998: 31).

Erfolgsfaktoren für das Funktionieren des Facility Managements sind daher (KGSt 2003: 15ff):

- Die Professionalisierung der gebäudewirtschaftlichen Leistungen
- Sämtliche anfallenden Kosten sind den Nutzern in Rechnung zu stellen
- Alle Akteure (Ämter, die sich bisher um die Verwaltung und Bewirtschaftung gekümmert haben, Verwaltungsspitze, Fachämter als Nutzer) müssen sich von der Neuregelung einen Vorteil versprechen, damit ein Anreiz besteht, dass sie an der Neugestaltung auch aktiv Mitarbeiten
- Strategische Ziele (wie z.B. Energiesparen) müssen von der Verwaltungsführung genau vorgegeben werden, sonst fehlt die Prämisse für ergebnisorientiertes Handeln
- Nutzer müssen über die strategischen Ziele der Verwaltungsführung informiert sein
- Bündelung der Verantwortung zur Produkterstellung als Basis für Synergien und Optimierung in einer Organisationseinheit. Die Zusammenführung von Kompetenzen, die bislang beim Hochbauamt und beim Liegenschaftsamt lagen, ist dafür entscheidend
- Zuordnung der Hausmeister zum Facility Management

Die Untersuchungen des PWC-Forschungsprojekts haben ergeben, dass der aufgelaufene Investitionsstau erhebliche Probleme bei der Umsetzung des Gebäudemanagements verursacht. Aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus ist es vielfach notwendig, dass das zentrale Gebäudemanagement die zur Verfügung stehenden Flächen für Ämter und Stabsstellen reduziert, um Betriebskosten zu

senken und Mittel für Investitionen zur Verfügung zu haben. Naturgemäß wehren sich die betroffenen Einheiten gegen die Reduzierung, da sie dadurch einen Nachteil erwarten. Das Facility Management muss einen unpopulären Kampf führen, den es nur durch ausreichende Rückendeckung durch die Spitzen von Verwaltung und Politik gewinnen kann (Detemple/Marettok 2005: 189ff). Probleme mit anderen Verwaltungseinheiten sind folglich an der Tagesordnung. Sollen nun Energieziele (Verringerung des Energieverbrauchs, Einsatz von erneuerbaren Energien (EE)) durchgesetzt werden, bietet sich für die von der Flächenreduzierung betroffene Verwaltungseinheit möglicherweise ein Druckmittel gegen das Gebäudemanagement. Deshalb könnte das Facility Management die Einführung von kommunalem Energiemanagement (KEM) und EE zurückstellen.

6 Verwaltungsmodernisierung und Gebäudemanagement

Die Einführung eines zentralen Gebäudemanagements wäre ohne den vorlaufenden bzw. begleitenden Druck auf Kommune und Verwaltung zur Veränderung (Neues Steuerungsmodell, steigende Defizite, ...) nicht denkbar (Redmann 2000: 9). Wie bereits in Kapitel 3 erwähnt, verfügen vornehmlich jene Kommunen über ein Facility Management, die sich als Reformkommunen profiliert und das Neue Steuerungsmodell (NSM) bzw. Teile davon eingeführt haben. Das NSM ist für das zentrale Gebäudemanagement deshalb von zentraler Bedeutung, da es dezentrale Ressourcenverantwortung mit zentraler Steuerung verknüpft. Dieses Vorgehen kommt auch beim vorherrschenden Mieter-Vermieter-Modell zum Tragen, die Mieter sind dezentral für ihr Budget, ihre Ressourcen verantwortlich, während die Steuerung zentral durch das Gebäudemanagement bzw. die Verwaltungsspitze vorgenommen wird (KGSt 2000a: 8).

Durch die Einführung der Budgetierung im Rahmen des NSM wurde die bisher fehlende Kostentransparenz bei der bisherigen Gebäudebewirtschaftung erst deutlich. Frischmuth (1998a: 5) geht soweit zu sagen, dass im Rahmen der Einführung von Budgetierung und der Neuregelung der Ressourcenverantwortung „zwingend eine Entscheidung über das Gebäudemanagement zu treffen“ ist. Kostenbetrachtungen rücken, anstatt des bisher vorwiegend auf Ausgabepositionen bedachten Denkens, durch das NSM stärker ins Bewusstsein der Kommunen (KGSt 2004: 9). Sowohl bei der Verwaltungsreform als auch bei der Einführung eines zentralen Gebäudemanagements sind langfristige, strategische Entscheidungen zu

treffen. Dafür ist die Unterstützung für Reformen seitens der Politik- und Verwaltungsführung eine essentielle Voraussetzung. Projektgruppen auf Sachgebietsleiterebene vermögen diesen Kostenblock alleine nicht zu bewegen (Rabe u.a. 2000: 114). Besteht die politisch-administrative Unterstützung für das NSM, ist sie auch leichter für das Modernisierungsvorhaben Facility Management zu gewinnen.

7 Gebäudemanagement und Energiemanagement

Unter Energiemanagement wird „Messen, Steuern und Regeln von Anlagensystemen zur Erreichung eines energieoptimierenden Betriebs oder die Planungsoptimierung einzelner Anlagensysteme verstanden“ (Oesterle 2001: 83). Zwischen Energie- und Gebäudemanagement ergeben sich einige Schnittpunkte, die sinnvoll genutzt werden können, um Energie zu sparen und Kosten zu senken. Zu beachten ist, dass Energiesparmaßnahmen, die über gesetzliche Regelungen hinausgehen, oft nur bei Kosteneinsparungen und schneller Amortisation durchgeführt werden.

Betrachtet man das Wärmemanagement eines Hauses, so müssen Investitionen in neue Anlagen und Heiztechniken Hand in Hand mit Investitionen ins Gebäude gehen. Die kommunale Praxis sieht vielfach anders aus: Auf der einen Seite wurden in vielen Kommunen Anstrengungen unternommen, veraltete Anlagen durch neue effizientere zu ersetzen, doch wurden auf der anderen Seite keine gleichzeitigen Investitionen in die Bausubstanz durchgeführt (Isolierung, Abdichtung), so dass ein Großteil der möglichen Energieeinsparungen nicht realisiert werden konnten. Die fehlende Betrachtung des Gebäudes als Ganzes ist wiederum auf die Zersplitterung der Zuständigkeiten und Ressourcen in verschiedene Ämter zurückzuführen (Straßheimer 2000: 303). Die Einrichtung eines Gebäudemanagements kann hier durch ganzheitliches, alle Aspekte der Gebäudebewirtschaftung einbeziehendes Management Abhilfe schaffen und dazu beitragen, Energieverbrauch und damit Kosten zu senken. Ökonomische und ökologische Vorteile können dann Hand in Hand gehen.

Die bisher vorherrschende Verantwortungszersplitterung förderte bei den Verwaltungsmitarbeitern ein gewisses Eigeninteresse ihre Macht- und Einflussbereiche auszubauen, bzw. zu halten. Dies führte etwa dazu, dass Nutzerämter freie nicht benötigte Zimmer nicht meldeten, um sie als stille Reserve zur Verfügung zu haben. Kosten entstanden für sie keine, da sie weder Miete noch

Bewirtschaftungskosten bezahlen mussten (Straßheimer 2000: 303). Dadurch wurden unnötige Energie- und Unterhaltskosten verursacht. Durch die Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung belastet nun jedes nicht genutzte Zimmer das eigene Budget, das Interesse sinkt, diese Zimmer vorzuhalten. Dadurch kann der Gebäudebestand effektiver genutzt werden und der Ressourcenverbrauch geht zurück. Durch die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells können für jede kommunale Liegenschaft Kostenbenchmarks durchgeführt werden. Dadurch wird der Energieverbrauch jeden Gebäudes und jeder Verwaltungseinheit sichtbar und vergleichbar und es lassen sich genaue Zielvorgaben setzen. Die Verwaltungseinheit mit dem geringsten Energieverbrauch könnte eine besondere Belohnung erhalten und damit die Motivation zum schonenden Umgang mit Ressourcen bei den Mitarbeitern erhöhen. Da Energiemanagement auch in erheblichem Maße von der Akzeptanz seitens der Verwaltungsmitarbeiter lebt, können durch Wettbewerb bessere Ergebnisse erzielt werden.

Ein wesentlicher Nachteil des Mieter-Vermieter-Modells ist, dass eine Reduktion der Betriebskosten durch Investitionen in die Bausubstanz nicht zu einer einhergehenden Entlastung der Vermieter führt (sog. Mieter-Vermieter-Dilemma). Es besteht für sie folglich kaum ein Anreiz etwa in energiesparende Maßnahmen wie Dämmung von Gebäuden zu investieren und damit das Budget der Mieter zu entlasten. Damit trotzdem Maßnahmen des Energiemanagements durchgeführt werden, ist politischer Druck von der Verwaltungsführung notwendig oder es werden Modelle entwickelt, die einen Teil der Einsparungen für die Mieter auf die Vermieter umlenken.

Anders als für Vermieter besteht für die Nutzer der Gebäude ein erheblicher Anreiz darauf zu drängen, entsprechende Maßnahmen zur Betriebskostensenkung durchzuführen, da sie direkt von den Einsparungen profitieren. Besondere Aussichten auf Erfolg sind dann gegeben, wenn es bereits Vorgaben von Seiten der Verwaltungsführung gibt, Maßnahmen des Energiemanagements durchzuführen. Zusätzlich besteht für das Gebäudemanagement nach dem Modell der KGSt die Verpflichtung alle Aufträge der Nutzer auch zu erfüllen (KGSt 2003: 28). Um einen Anreiz für die zentrale Organisationseinheit zu schaffen, Energiekosten zu sparen, wäre es sinnvoll, dass sie genau wie die Nutzereinheit einen Teil der eingesparten Kosten behalten darf. Investitionen in energiesparende Maßnahmen werden folglich dann von Erfolg gekrönt sein, wenn alle Beteiligten Akteure einen finanziellen Anreiz davon haben. Dies bedeutet wiederum, dass investive Maßnahmen im Rahmen des

kommunalen Energiemanagements vielfach mit möglichst kurzfristigen Kostensenkungen Hand in Hand gehen müssen, um realisiert zu werden.

Da sich praktisch alle Städte noch in der Aufbau- bzw. Optimierungsphase des Gebäudemanagements befinden, werden „Bonusaktivitäten“, wie sie KEM und EE darstellen, vermutlich kaum zusätzlich durchgeführt. Dafür ist der Aufwand für die Reorganisation der Liegenschaftsverwaltung zu groß. Wenn das Konzept zur Einführung eines Gebäudemanagements nicht die Integration des Energiemanagements oder den Einsatz erneuerbarer Energien vorsieht, sind die Chancen gering, es dazu zu veranlassen. Die Tendenz zur Errichtung von Eigenbetrieben und GmbHs hat zur Konsequenz, dass diese kommunalen Unternehmen relativ unabhängig gegenüber der Politik- und Verwaltungsspitze agieren können (vgl. Arbeitspapiere 3 und 4). Dies kann sich vor- oder nachteilig auswirken: Will die Politik EM aber das Gebäudemanagement hat kein Interesse daran, wird die Durchsetzung gegen den erklärten Willen des Gebäudemanagements schwierig. Andersherum besteht die Möglichkeit, dass ein zentrales Gebäudemanagement KEM auch dann durchsetzen kann, wenn es für die Politik keine oder untergeordnete Priorität genießt.

8 Gebäudemanagement und erneuerbare Energien

Durch die Einführung eines zentralen Gebäudemanagements wird die Nutzung erneuerbarer Energien tendenziell erleichtert, weil z.B. durch einfachen Beschluss des Rats geeignete kommunale Dachflächen für den Einsatz von Solaranlagen zur Verfügung gestellt werden können. Zudem sind sämtliche relevante Informationen über die Gebäude wie Anzahl der nutzbaren Dachflächen für Solaranlagen verfügbar. Ohne das Vorhandensein eines Gebäudemanagements wäre die Nutzung von Dächern schwerer zu realisieren, da alle Ämter, die mit Gebäudebewirtschaftung befasst sind, ihre Zustimmung geben müssten. Aufgrund der relativen Unabhängigkeit der Gebäudemanagements gilt für die Einführung von EE das Gleiche wie für KEM: Gegen seinen Willen ist die Einführung schwierig, dafür kann es EE auch bei Desinteresse der Politik durchsetzen.

Aufgrund der Vergütungssätze, die das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) festlegt, sind mittlerweile viele Anlagen wirtschaftlich zu betreiben, wenn der gewonnene Strom in das jeweilige Netz eingespeist wird und Investitionen amortisieren sich innerhalb weniger Jahre. Die Netzbetreiber sind zur Abnahme des „grünen“ Stroms

verpflichtet, so dass Sicherheit für die Anlagenbetreiber besteht. Durch die Möglichkeit nach einer gewissen Amortisationszeit Geld mit Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu verdienen, kann ein erheblicher Anreiz für deren Einführung ausgehen. Besonders für das Gebäudemanagement kann der Betrieb von EE-Anlagen in kommunaler Regie oder die Verpachtung der Dächer an private Investoren eine erhebliche Anreizwirkung entfalten, da so das eigene Budget vergrößert werden kann. Der Anreiz besteht aber nur dann, wenn die zusätzlich gewonnen Mittel auch dem Gebäudemanagement ganz oder teilweise verbleiben.

Der Einsatz der aus erneuerbaren Quellen gewonnen Energie für die eigenen Liegenschaften ist aufgrund der hohen Vergütungssätze des EEG nicht sinnvoll (Kreibich u.a. 2002: 43). Die Nutzung der kommunalen Liegenschaften für die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien wird folglich zwar erleichtert, jedoch werden sich in der Praxis kaum Beispiele für die Nutzung der so gewonnen Energie für die eigenen Gebäude finden lassen. Zu bezweifeln ist ferner, dass in den Kommunen ausreichend Wissen über die Möglichkeit des Geldverdienens mit erneuerbaren Energien vorhanden ist. Deshalb wird die Einführung eines Gebäudemanagements in der kommunalen Praxis für die Förderung erneuerbarer Energien bislang wenig Relevanz entfalten. Werden die Wissensdefizite beseitigt, gibt es in Kommunen mit dem Gebäudemanagement einen machtvollen Akteur, der sich für die Belange erneuerbarer Energien einsetzt und als Promotor wirken kann.

Literaturverzeichnis

Braun, Hans-Peter (2001): Überblick. In: Braun, Hans-Peter/Oesterle, Eberhard/Haller, Peter/Bauer, Rupert (Hrsg.): Facility Management. Dritte Auflage. Berlin, Heidelberg, New York. S. 1-23.

Detemple, Peter/Marettke, Christian (2004): Status Quo des Immobilienmanagements in den 83 deutschen Großstädten. Erste Ergebnisse des PWC-Forschungsprojekts. In: Verwaltung und Management 1/2004. S. 29-38.

Detemple, Peter/Marettke, Christian (2005): Praxisprobleme des kommunalen Immobilienmanagements. CAFM, Bestandsreduktion und Benchmarks. In: Verwaltung und Management. 4/2005. S. 186-193.

Floeting, Holger (1998): Modernisierung von Liegenschaftsverwaltung und Gebäudewirtschaft in den deutschen Städten – Sieben Fragen und Antworten und der Versuch eines Resümees. In: Frischmuth, Birgit (Hrsg.): Kommunales Gebäudemanagement – Konzepte und deren praktische Umsetzung. Berlin. S. 23-32.

Floeting, Holger/Barthelme, Gerlinde (1997): Facility Management. Aktuelle Informationen des difu. Juli 1997. Berlin.

Frischmuth, Birgit (1998a): Vorwort. In: Birgit Frischmuth (Hrsg.): Kommunales Gebäudemanagement – Konzept und deren praktische Umsetzung. Berlin. S. 5-6.

Frischmuth, Birgit (1998b): Kommunales Gebäudemanagement – aktuelle Probleme und Lösungsansätze: Eine Einführung in den Materialienband. In: Birgit Frischmuth (Hrsg.): Kommunales Gebäudemanagement – Konzept und deren praktische Umsetzung. Berlin. S. 7-21.

KGSt (Hrsg.) (2000a): Optimierung kommunalen Grund- und Gebäudevermögens – Der strategische Ansatz. KGSt-Bericht 2/2000. Köln.

KGSt (Hrsg.) (2000b): Kommunale Gebäudewirtschaft: Die „Serviceeinheit Gebäudewirtschaft“. KGSt-Bericht 7/2000. Köln.

KGSt (Hrsg.) (2003): Erfolgsfaktoren kommunaler Gebäudebewirtschaftung. KGSt-Bericht 6/2003. Köln.

KGSt (Hrsg.) (2004): Kommunale Gebäudeflächen optimal nutzen. KGSt-Bericht 10/2004. Köln.

Kramer, Jens (2005): Organisationsformen des Kommunalen Gebäudemanagements. Ohne Ort.

Kreibich, Rolf/Wehnert, Timon/Jonuschat, Helga/Marinitsch, Ulf/Jörß, Wolfram/Knoll, Michael/Rosenhagen, Hannes (2002): Emissionsminderung durch neue Wege im kommunalen Energiemanagement. Berlin.

Oesterle, Eberhard (2001): Energiemanagement bei Hochbauten – Strategie und Controlling. In: Braun, Hans-Peter/Oesterle, Eberhard/Haller, Peter/Bauer, Rupert (Hrsg.): Facility Management. Dritte Auflage. Berlin, Heidelberg, New York. S. 83-128.

Rabe, Heiko/Leopold, Frank/Steinmeier, Tilo (2002): Vorgehensweise für die Modernisierung öffentlicher Bau- und Liegenschaftsverwaltung. In: Verwaltung und Management 2/2002. S. 114-117.

Redmann, Reinhard (2000): Gebäudemanagement. München, Berlin.

Seeberger, Johannes/Fleischle, Frank (1999): Kommunale Grundstücks- und Gebäudebewirtschaftung in deutschen Städten. Düsseldorf

Straßheimer, Petra (2000): Gebäudemanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Management 5/2000. S. 302-305.