

Kommunalwirtschaft

Zeitschrift für das gesamte Verwaltungswesen, die sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben
der Städte, Landkreise und Landgemeinden

Organ des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik e.V.

Gegründet
im Jahre 1910
in Berlin

Verlag
Kommunal-Verlag
Fachverlag für Kommunalwirtschaft und Umwelttechnik
Wuppertal

Verlagsort Wuppertal

Heft 01

2005

Bayerische Kommunen starten Initiative zur Senkung der Bewirtschaftungskosten via Internet!

Autoren

Dr.-Ing. Lars Bernhard Schöne
Direktor bei der REAL I.S. AG und zeichnet für die Geschäftssparte Immobilienmanagement verantwortlich.*
Lars.Schoene@realisag.de

Dipl.-Ing. Stefan Bogenberger, MSc.
Projektleiter bei der REAL I.S. AG und verantwortlich für Projekte mit kommunalen und wohnungswirtschaftlichen Kontext.**
Stefan.Bogenberger@realisag.de

Die REAL I.S. AG, eine 100 %-Tochter der Bayerischen Landesbank und ein Unternehmen der S-Finanzgruppe, hat in 2004 ein Verbundprojekt Immobilien-Benchmarking für bayerische Kommunen mit Unterstützung durch die bayerischen Sparkassen sowie die kommunalen Spitzenverbände – Bayerischer Städtetag, Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Landkreistag und den Verband der bayerischen Bezirke – durchgeführt. Die Initiative, die von März bis Dezember 2004 dauerte, stieß mit 69 teilnehmenden Kommunen (29 Gemeinden, 24 Städte und 16 Landkreise), 620 kommunalen Gebäuden mit einer Bruttogrundfläche von rund zwei Millionen

Quadratmeter, auf größtes Interesse. Ziel war es, bei den drei untersuchten Nutzungsarten (Verwaltungsgebäude, Kindergärten und Schulen) Kostentransparenz zu schaffen und anhand von realistischen Zielgrößen (Benchmarks) konkrete Einsparpotenziale zu identifizieren. Die aufgezeigten Potenziale ermöglichen den kommunalen Entscheidern, Handlungsmaßnahmen anzustoßen und ihr Immobilienmanagement zu optimieren.

Projekttablauf

Vor dem Hintergrund der aktuellen Rahmenbedingungen für die Kommunen war es das Ziel des Projektteams, den kommunalen Entscheidern zeitnah die Projekt-Ergebnisse zur Verfügung zu stellen, so dass noch im Jahr 2004 konkrete Maßnahmen zur Kostensenkung eingeleitet werden konnten. In Abbildung 1 sind die einzelnen Projekt-Phasen mit Inhalten und Terminen übersichtlich dargestellt und werden nachfolgend detailliert erläutert.

*Dr. Schöne ist u.a. Herausgeber des Fachbuches *Real Estate und Facility Management*; Dozent im Weiterbildungsstudiengang *REM & CPM* der Bergischen Universität Wuppertal und *University of Reading* sowie engagiertes Mitglied in Ausschüssen in Verbänden.

**Er absolvierte das Bauingenieurstudium an der Technischen Universität München und graduierte am *City College of the City University in New York* als *Master of Science*.

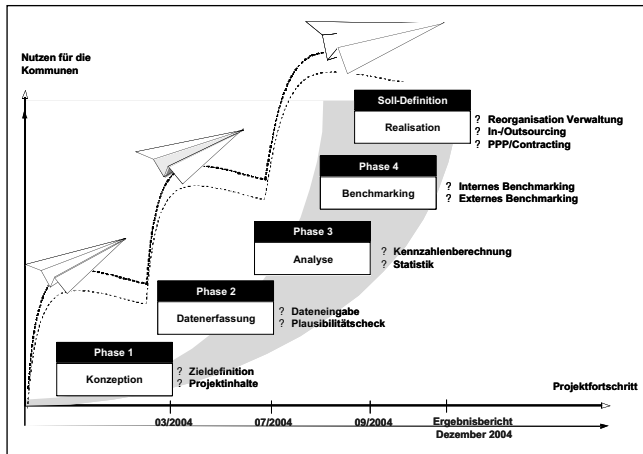


Abb. 1: Die Phasen des Immobilien-Benchmarking Projektes

Phase 1 – Konzeption

Im Vorfeld dieses Projektes galt es, die Frage zu klären, inwiefern sich Kommunen für ein Benchmarking-Projekt eignen. Zum einen erfüllen die Kommunen ihre Aufgaben innerhalb der gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen und weisen somit sowohl in der Gebäudeverwaltung als auch im Immobilienbestand ähnliche Strukturen auf. Damit ist die zentrale Voraussetzung für ein erfolgreiches Benchmarking-Projekt „die Vergleichbarkeit“ gegeben.

Zum anderen – nicht weniger wichtig – gibt es allein in Bayern über 2.000 Kommunen mit einer Vielzahl von Verwaltungsgebäuden, Kindergärten und Schulen. Somit ist auch die zweite grundlegende Voraussetzung für ein erfolgreiches Benchmarking-Projekt – eine ausreichende Grundgesamtheit von Objekten für eine aussagekräftige, statistische Analyse und Modellbildung im Rahmen des Benchmarkings – erfüllt.

In enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und „Pilotkommunen“ wurden die Projektinhalte (zu untersuchende Nutzungsarten, Datenbasis, generierte Kennzahlen, Ergebnisdarstellung, etc.) erarbeitet. Dabei hat sich die Auswahl der Inhalte am Aufwand-Nutzen-Verhältnis orientiert. Es wurden beispielsweise nur Kostenarten abgefragt, die als grundlegend gelten und vor allem beeinflussbar sind, sowie die Möglichkeit der Ableitung von konkreten Handlungsfeldern bzw. Maßnahmen aus den Analyseergebnissen. Bei der Konzeption der Datenbasis wurde diese aufgeteilt in Stammdaten, die nur einmal, und in Gebäudedaten, die für jedes zu untersuchende Gebäude einzugeben waren. Bei den Stammdaten handelt es sich um 40 übergeordnete Daten der Kommune (z.B.: Ansprechpartner, Einwohnerzahl, Haushaltsführung, Organisationsform, etc.) und bei den 30 Gebäudedaten um baulich/technische Daten sowie Bewirtschaftungskosten eines jeden Gebäudes (z.B.: Flächen, Baujahr, Heizungsart, etc.).

Phase 2 – Datenerfassung

Die Teilnehmer konnten über einen gesicherten Bereich einer Internetplattform (siehe Abbildung 2) die zu erhebenden Da-

ten eingeben. In diesem eigens für dieses Projekt eingerichteten, gesicherten (HTTPS) Internet-Portal, in dem alle Daten verschlüsselt übertragen werden (128-bit-Verschlüsselung) und somit eine Einsichtnahme, Nutzung oder Manipulation durch Dritte unmöglich ist, können die Daten bearbeitet, verwaltet oder für den eigenen Gebrauch in andere Dateiformate exportiert werden. Die Daten wurden in unterschiedlichen Formaten (CSV, txt) zur Verfügung gestellt, um sie in nahezu allen Programmen weiterverarbeiten zu können (z.B.: MS Excel, MS Access, StarOffice, OpenOffice, etc.).

Zur Unterstützung bei der Datenrecherche und -eingabe standen den Teilnehmern vielfältige Hilfen zur Verfügung. Alle Teilnehmer bekamen die Broschüre „Ausführlichen Erläuterungen zur Dateneingabe“, in der alle zu erhebenden Daten genau definiert sowie die Nutzung des Internet-Portals ausführlich erklärt wurden, zugesandt. Des Weiteren konnte optional eine „Ausfüllhilfe“ ausgedruckt werden. Diese stellt einen Vordruck der Datenbank in Papierform dar, der es erlaubt alle Daten im Vorfeld – auch über mehrere Zuständigkeitsbereiche – zu recherchieren und anschließend in das Internet-Portal einzupflegen. Zusätzlich stand den Teilnehmern sowohl für inhaltliche (Datenrecherche) als auch für technische (Internet-Portal) Fragen jeweils eine Telefon- und Email-Hotline zur Verfügung.

Nach Abschluss der Dateneingabe erfolgte ein ausführlicher Plausibilitätscheck. Um eine hohe Qualität der Ergebnisse zu gewährleisten, wurden dabei sowohl alle Daten als auch die generierten Ergebnis-Kennzahlen auf ihre Plausibilität bzw. Validität hin überprüft. Nicht plausible Daten wurden herausgefiltert und den Teilnehmern zurück gemeldet, um die Daten selbst nochmals zu überprüfen und ggf. die Chancen einer Korrektur zu haben. Somit legten die Teilnehmer über die Datenrecherche im eigenen Hause eine wichtige Grundlage für die Aussagefähigkeit und Qualität der späteren Ergebnisse.

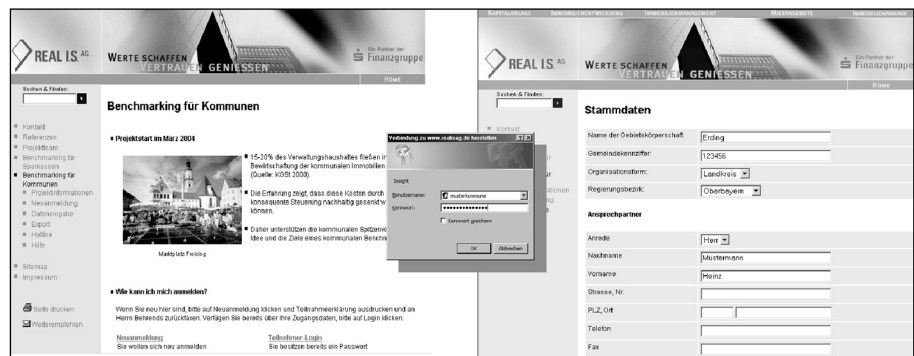


Abb. 2: Internetplattform

Phase 3 – Datenanalyse

Ausgewertet wurden die validen Daten (rund 80 Prozent) mit Hilfe von 15 Kennzahlen in den Themenfeldern Bewirtschaftungskosten, Verwaltungseffizienz und Flächeneffizienz. In dieser Phase wurden die Ergebnisse detaillierten statistischen Analysen des Statistischen Beratungslabors (Stablab) der Ludwig-Maximilians-Universität unter Leitung von Prof. Dr. Helmut Küchenhoff in München unterzogen. Ziel es ist, Vergleichsgruppen mit homogenen Gebäudetypen für das eigentliche Benchmarking in Phase 4 zu definieren. D.h. es wurden anhand von verschiedenen Charakterisierungsmerkmalen (z.B.: Baujahr, Renovierung, Modernisierung, Heizungsart, Gebäudeleittechnik) möglichst homogene Gebäudegruppen gebildet.

Phase 4 – Benchmarking

Der Kern des Projektes ist die Entwicklung von Benchmarks als Zielwerte für eine zukünftige Steuerung des Immobilienbestandes. Bei der Vorgabe der Zielgrößen wurde sowohl ein internes als auch ein externes Benchmark entwickelt.

Die internen Benchmarks wurden nach eingehender Plausibilitätsprüfung aus der Grundgesamtheit der Ergebnisse aller Teilnehmer abgeleitet. Anhand eines komplexen statistischen Modells („semiparametrische Regressionsanalyse“) entwickelte Stablab für jeden in Phase 3 definierten Gebäudetyp die internen Benchmarks. Diese stellen folglich den „Klassenbesten“ dar.

Die externen Benchmarks, die einen „Best-Practice-Ansatz“ darstellen, wurden auf Basis einer Datenbank der DS-Plan Stuttgart von über 3.500 Objekten definiert. Bei den genannten Objekten handelt es sich optimierte Projekte. Zusätzlich wurden für den Bereich der Energie (Wärme und Strom) Werte aus der VDI 3807 bzw. AGES-Studie verwendet. Die externen Benchmarks wurden herangezogen, um nicht ausschließlich den internen Zielwert heranziehen zu müssen, sondern um aufzuzeigen, was in der Praxis möglich ist und somit dem Best-Practice-Ansatz gerecht zu werden.

Ergebnisbericht im 4. Quartal

Im vierten Quartal wurden die individuellen Ergebnisberichte erstellt und anschließend den Teilnehmern übersandt. Dieser 100-seitige Ergebnisbericht gliedert sich in folgende Teile:

- Teil 1 beinhaltet allgemeine Ergebnisse, wie beispielsweise Vorgehensweise im Projekt, Überblick der Handlungsanleitungen, etc.
- Teil 2 stellt die individuellen Ergebnisse auf Kommunalebene in graphischer Form dar, indem die Durchschnittswerte der eigenen Kommune mit den anderen anonymisierten Teilnehmern sowie den externen Benchmarks verglichen werden.
- Teil 3 enthält die individuellen Ergebnisse auf Gebäudeebene in detaillierter, tabellarischer Form.

Im Anschluss gilt es, auf Grundlage der aufgezeigten Potenziale konkrete Maßnahmen zu definieren (zum Beispiel in den Bereichen Neuvergabe von Dienstleistungen, PPP/Contracting, In-/Outsourcing oder Reorganisation der Immobilienverwaltung). Im Ergebnisbericht sind für die einzelnen Themenfelder bereits mögliche Handlungsfelder und Maßnahmen dargestellt.

Potenziale und monetäre Einsparungen

Die Ergebnisse, die in den Themengebieten Betriebskosten,

| Kennzahl | Maximale prozentuale Einsparpotenziale | | |
|--|--|--------------|-----------|
| | Verwaltungsgebäude | Kindergärten | Schulen |
| Wasserkosten | 15 | 25 | 25 |
| Wasserverbrauch | 20 | 35 | 25 |
| Wärmekosten | 50 | 50 | 45 |
| Wärmeenergieverbrauch | 50 | 50 | 40 |
| Stromkosten | 75 | 60 | 50 |
| Stromverbrauch | 75 | 60 | 50 |
| Reinigungskosten | 45 | 40 | 20 |
| Gesamtkosten (Wasser+Heiz+Strom+Reinigung) | 50 | 45 | 30 |

Abb. 3: Einsparpotenziale

Verwaltungseffizienz und Flächeneffizienz anhand von 15 Kennzahlen dargestellt wurden, identifizieren Einsparpotenziale von bis zu 75 Prozent (siehe Abbildung 3). Diese Potenziale wurden aus dem Vergleich der IST-Kosten bzw. IST-Verbräuche mit den SOLL-Benchmarks berechnet.

Aus der Hochrechnung der theoretischen Einsparpotenziale auf die Kosten der analysierten Gebäude, lassen sich jährliche Betriebskosteneinsparungen von über 9 Millionen Euro bei den Schulgebäuden aufzeigen, gefolgt von knapp 3,5 Millionen Euro bei den Verwaltungsgebäuden und rund 1 Million Euro bei den Kindergärten!

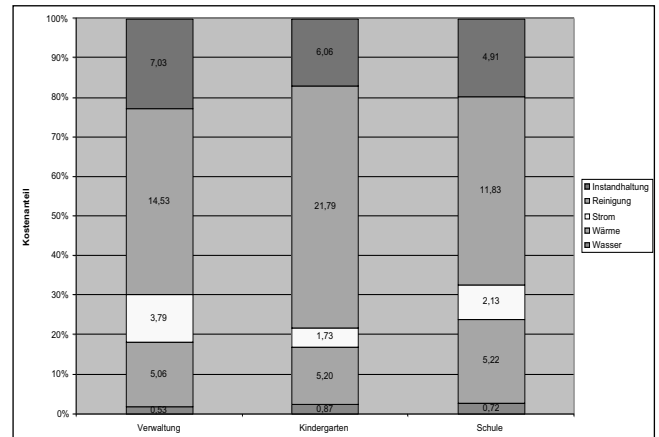


Abb. 4: Anteile der Betriebskosten (Kennzahlen in €/m_p.a.)

Im Durchschnitt über alle Nutzungsarten stellen die Reinigungskosten den größten Kostenblock mit 50 % dar (siehe Abbildung 4) und folglich möglichen jährlichen Einsparungen von 6,1 Millionen Euro. Die Instandhaltungskosten stellen mit 20 % den zweitgrößten Anteil dar. Für diese Kosten wurden keine Benchmarks und folglich keine Einsparpotenziale definiert. Dies vor dem Hintergrund, dass die ermittelten Werte im Schnitt unter dem eigentlich erforderlichen Instandhaltungsbedarf liegen (siehe folgender Absatz Instandhaltungsproblematik). Bei den Wärmekosten, die einen Anteil von rund 19 % ausmachen, sind Einsparungen von 4,6 Millionen Euro jährlich möglich. Die knapp 9 % Stromkosten entsprechen Einsparungen von 2,7 Millionen Euro und nur bei den Wasserkosten, die auch den geringsten Anteil mit 2 % an den Gesamtkosten darstellen, sind Einsparpotenziale von 300T Euro vorhanden.

Abbildung 5 dient zur Visualisierung der Einsparpotenziale. Der gelb hinterlegte Bereich stellt den externen Benchmark dar und speziell bei Verwaltungsgebäuden sowie Kindergärten wird der große Unterschied zwischen Ist-Kosten und Soll-Wert deutlich. Die bereits in Abbildung 3 aufgeführten Potenziale resultieren aus dem Unterschied von beispielsweise 14,53 Euro Ist-Kosten zu dem Benchmark 7,90 Euro pro Quadratmeter und Jahr bei Verwaltungsgebäuden und entsprechen einem Einsparvolumen von 45 %.

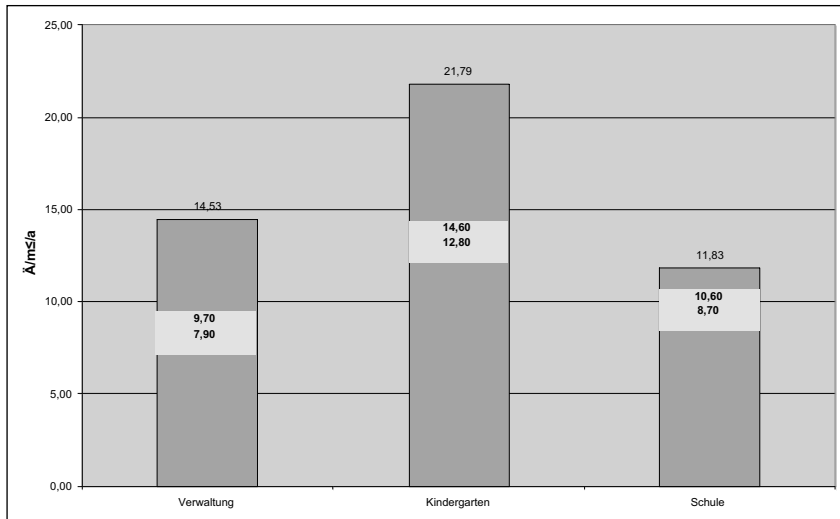


Abb. 5: Reinigungskosten im Vergleich zu den externen Benchmarks

Instandhaltungsproblematik

Für den Bereich Instandhaltung wurden unter Kostengesichtspunkten „negative Potenziale“ berechnet. Im Gegensatz zu den anderen Kostenarten, wo geringe Kosten positiv zu bewerten sind, gibt es bei den Instandhaltungskosten Grenzkosten, die nicht unterschritten werden sollten, will man einen Werteverzehr bei den Objekten verhindern. Die im Rahmen des Projektes ermittelten durchschnittlichen Instandhaltungsaufwendungen reichen bei weitem nicht aus, Bausubstanz und technische Ausstattung der Objekte in einem funktionsfähigen Zustand zu erhalten. Ein sehr hoher Instandhaltungsrückstau – darunter sind bautechnisch notwendige Maßnahmen zu verstehen, die beispielsweise aus finanziellen Gründen zurückgestellt wurden – und ein damit verbundener Werteverzehr an der Substanz sowie hohe Belastungen der öffentlichen Haushalte und damit mittelbar auch der Steuerzahler werden in der Zukunft entstehen. Diese Einschätzung wird bereits durch die vorliegenden Projektergebnisse untermauert.

Bei 250 Gebäuden, unabhängig von der Nutzungsart, wurde das Feld „Instandhaltungsrückstau“ mit Werten von 500 Euro bis fünf Millionen Euro gefüllt. In der Summe hat sich ein Instandhaltungsrückstau von rund 100 Millionen Euro allein für diese Objekte (Schwerpunkt Schulen) ergeben, d.h. im Durchschnitt etwas mehr als 400.000 Euro pro Gebäude! Bei einer Gebäudefläche von rund 1,1 Mio. qm NGF bei diesen 250 Gebäuden beträgt der durchschnittliche Instandhaltungsrückstau über 90 Euro pro qm NGF – eine schwer zu schulternde Hypothek für die Zukunft.

Ausblick

Sinkende Einnahmen und steigende Kosten sind die aktuellen Rahmenbedingungen und folglich Auslöser für die Optimierung des Managements von kommunalen Immobilien. Dabei setzt sich in verstärktem Maße das Bewusstsein durch, dass die Kenntnis des aktuellen Marktwertes der Sachanlagen und deren bestmögliche Nutzung während der gesamten Lebensdauer sowie die Optimierung der daraus entstehenden Nutzungskosten und Verbräuche eine wesentliche strategische Managementaufgabe darstellen.

Vor dem Hintergrund der auch für Kommunen durch die aktuelle Wirtschaftslage bestehenden Herausforderungen wird der Blick derzeit noch konsequenter auf die Ausschöpfung vorhandener und bisher nur unzureichend genutzter Einnahme- und Kostensenkungspotenziale gerichtet. Es ist

unter anderem notwendig, die Immobilie als nutzungsorientierte „Ressource“ zu verstehen, neue Wege der Finanzierung zu gehen und letztendlich den öffentlichen Auftrag im Sinne des Bürgers und Steuerzahlers optimal zu erfüllen.

Gleichzeitig sind – im Rahmen der kommunalen Möglichkeiten und regionaler Gegebenheiten – eine Vielzahl von Kostensenkungspotenzialen im Immobilienbestand aufzudecken und zu heben. Diese umfassen beispielsweise, eine bedarfsgerechte Dimensionierung der Ressource Immobilie, durch die Zusammenlegung und Schließung nicht zukunftsfähiger Gebäude oder die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, durch eine kreative Nutzung überschüssiger Flächen. Weiterhin ist eine Senkung der laufenden Bewirtschaftungskosten herbeizuführen. Die Voraussetzung hierfür ist jedoch eine umfassende Kosten- und Leistungstransparenz, die zukünftig noch in verstärktem Maße den neuen Aufgaben eines modernen Public Real Estate Managements anzupassen ist.

Aufgrund des großen Erfolges wird die Initiative auch in 2005 und über die Grenzen des Freistaats Bayerns hinaus den Kommunen anderer Bundesländer angeboten. Das Verbundprojekt der Sparkassen-Finanzgruppe startet im zweiten Quartal 2005. Ziel ist es, das Benchmarking zu einem kontinuierlichen Controlling Instrument im Immobilienmanagement zu entwickeln und den Kommunen dadurch eine „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu geben. Mit der Erweiterung des Analysebereichs und des vorhandenen Gebäudepools steht den öffentlichen Verwaltungen ein effektives Werkzeug zur Umsetzung von internen und externen Vergleichen zur Verfügung. Dies nicht nur für die klassischen Kennzahlen im Gebäudebetrieb sondern auch für die organisatorischen Aspekte im Gebäudemanagement.