

# Zentrales Gebäudemanagement als interner Dienstleister

Stadt Ludwigshafen startet mit Immobilienverwaltung in den Echtbetrieb

Die Stadt Ludwigshafen hat zum 1. Januar 2004 ein zentrales Gebäudemanagement eingerichtet.

Vorausgegangen ist eine fast zweijährige Projektarbeit mit dem Abschluss einer Testphase,

in der die neuen Organisationsstrukturen der Bewährungsprobe der Praxis unterzogen wurden.



**Klaus Spandöck**  
ist Geschäftsführer der  
Rinke Kommunalberatung  
in Wuppertal

Die Stadt Ludwigshafen (Rheinland-Pfalz) hat rund 161.000 Einwohner. Zum städtischen Eigentum zählen 481 Gebäude mit einem Versicherungswert (Neuwert) von ca. 1,2 Mrd. Euro (ohne Gebäude von Eigenbetrieben und -gesellschaften). Im Verwaltungshaushalt 2001 waren für die laufende Bewirtschaftung dieser Gebäude rund 41,7 Mio. Euro Sach- und Personalkosten veranschlagt. Nach bestandenem Praxistest nahm das Gebäudemanagement die Arbeit als verwaltungsinterner Dienstleister auf. Es begleitet die städtischen Gebäude über ihren gesamten Lebenszyklus technisch, infrastrukturell und kaufmännisch.

## Projektchronologie und -organisation

Den Anstoß für das Projekt gab ein interner Bericht des Leiters der damaligen Sparte Hochbau, dessen Ziel es war, für das Thema zu sensibilisieren, die grundsätzlichen Möglichkeiten einer Neuorganisation abzustecken und die Erfahrungen anderer Städte zu dokumentieren. Der Stadtvorstand begrüßte daraufhin die Einrichtung einer Arbeitsgruppe und befürwortete einen externen Moderator. Neben weiteren Vorarbeiten wurde vom eingerichteten Projektteam zunächst die Ausschreibung der Beratungsleistungen vorbereitet. Anhand eines gewichteten Kriterienkatalogs erhielt schließlich aus dem Bewerberkreis von vier Beratungsfirmen das Rinke Kommunal Team, Wuppertal, den Auftrag für das Projekt. Das um die Berater erweiterte Projektteam verständigte sich darauf, bis zur Sommerpause 2002 zunächst die notwendige Ist-Analyse durchzuführen, um die Soll-Konzeption gebündelt nach dem Sommer zu diskutieren. Nach entsprechenden Beschlüssen des Stadtvorstands und nach der Information politischer Gremien begann die Umsetzungsphase am 1. Januar 2003.

Der Umfang der zu bewältigenden Aufgabenstellungen und die Dauer der Projektarbeit machte eine systematische Organisation des Projekts erforderlich. Es wurde eine dreigliedrige Gremienstruktur aus Stadtvorstand, einem zentralen Projektteam und einer anders organisierten Arbeitsebene eingerichtet. Dem regelmäßig informierten Stadtvorstand oblagen die Richtungsentscheidungen. Die Gesamtverantwortung für das Projekt lag im Bau- und Umweltdezernat. Im zentralen Projektteam liefen alle Fäden des Projekts zusammen. Es hatte die Funktion, das Arbeitsprogramm mitsamt der Terminplanung festzulegen, die Projektorganisation zu bestimmen, die Aktivitäten der Arbeitsebene zu koordinieren und Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. Alle inhaltlichen Vorschläge, insbesondere zur Konzeption des Gebäudemanagements, wurden von den Mitgliedern des Projektteams ggf. nach Vorarbeiten auf der Arbeitsebene gemeinsam entwickelt und zur Beratung und Entscheidung dem Stadtvorstand vorgelegt. Auf der Arbeitsebene wurden Zuarbeiten verrichtet, auf deren Grundlage die inhaltlichen Diskussionen in den Projektteams geführt wurden. Die auf dieser Ebene zu bearbeitenden Fragestellungen hatten einen hohen Detaillierungsgrad und erforder-

dernten speziellen Sachverstand. Da in der Umsetzungsphase die grobe Struktur des künftigen Gebäudemanagements feststand, verlagerte sich die Projektarbeit immer mehr in Richtung solcher Detailfragen. Zu deren Bearbeitung wurden insgesamt acht Subteams gegründet, die sich jeweils eines Komplexes sachverwandter Themen annahmen. Die Leiter/innen der Subteams waren zugleich Mitglieder im Projektteam und konnten dort über Arbeitsfortschritte und Zwischenergebnisse berichten. Außerdem wurde damit sichergestellt, dass die Arbeit der Subteams aufeinander abgestimmt wurde.

### Ergebnisse der Ist-Analyse

---

Die Ist-Analyse hat die wirtschaftliche Bedeutung des Gebäudemanagements unter zwei Aspekten deutlich gemacht: Einerseits sind im städtischen Gebäudebestand erhebliche Vermögenswerte gebunden, andererseits verursacht die Bewirtschaftung hohe laufende Kosten. Jedoch reichte die verfügbare Datenlage nicht aus, um hierüber Informationen mit der notwendigen Differenziertheit zu gewinnen. Daraus ergab sich als wichtige Aufgabe der Neuorganisation der Aufbau einer verlässlichen Datenbasis, die sowohl die technische als auch die betriebswirtschaftliche Seite der Gebäudewirtschaft erfasst. Bezüglich der Organisationsstruktur war festzustellen, dass gebäudewirtschaftliche Aufgaben in 29 Organisationseinheiten angesiedelt und damit weiträumig verteilt waren. Einem ganzheitlichen Gebäudemanagement war insbesondere die Doppelstruktur aus Immobilienverwaltung und Hochbau abträglich, die in unterschiedlichen Dezernaten angesiedelt waren. Zwangsläufig schlugen sich diese dezentralen Strukturen auch in der Personalstruktur nieder: Insgesamt 610 Mitarbeiter/innen waren mit Aufgaben der Gebäudewirtschaft betraut – überwiegend nur mit Anteilen ihrer Stelle, die in der Summe 351,7 Vollzeitäquivalente ergaben. Ein zentrales, ganzheitliches und effizientes Gebäudemanagement war in diesen Strukturen nicht denkbar.

### Bestandteile der Soll-Konzeption

---

Die Soll-Konzeption bezog sich auf fünf Themenbereiche:  
**Umfang des Gebäudemanagements:** Es gilt zunächst der Grundsatz, dass das Gebäudemanagement die Eigentümerfunktion für alle städtischen Gebäude übernimmt (mit Ausnahme der im Anlagenvermögen von Eigenbetrieben und -gesellschaften bilanzierten Gebäude). Ausnahmen konnten nur in den besonders gelagerten Fällen von Feuerwehr und Sport vertreten werden, jedoch wird hier das Gebäudemanagement auf Vertragsbasis als Dienstleister tätig. Bezüglich seines Leistungsspektrums orientiert sich das Gebäudemanagement am Grundgedanken des Facility Managements und bietet technische, infrastrukturelle und kaufmännische Dienste aus einer Hand an. Nur dort, wo gebäudewirtschaftliche Aufgaben zu eng mit anderen (beispielsweise sozialpädagogischen oder hauswirtschaftlichen) Tätigkeiten verflochten sind, verbleiben diese in dezentraler Zuständigkeit.



**Organisation:** Die Organisation des Gebäudemanagements lehnt sich an das Mieter/Vermieter-Modell der KGSt an. Damit werden die Grundzüge privatrechtlicher Mietverhältnisse auf die internen Leistungs- und Finanzbeziehungen zwischen den gebäudenutzenden Bereichen (Mieter/Auftraggeber) und dem Gebäudemanagement (Vermieter/Auftragnehmer) übertragen. Auf diese Weise wird die Konzentration der gebäudewirtschaftli-

den auf kurzem Weg Lösungen zu bieten, ohne den Gesamtapparat des Gebäudemanagements zu beanspruchen. Dennoch haben die Objektmanager in der Matrixorganisation Zugriff auf alle Abteilungen des Gebäudemanagements. Das verstärkt ihren Wirkungskreis erheblich und ermöglicht ebenfalls Lösungen auf kurzen Wegen.

**Rechtsform:** Bei der Rechtsformwahl kamen Regie- und Eigenbetrieb in die nähe-

sinnvoll und sogar notwendig. Dem zeitnahen Start des Gebäudemanagements wurde höhere Priorität eingeräumt als der langwierigen Vorbereitung der vorläufigen Endstufe Eigenbetrieb. So wäre für die Erstellung einer Eröffnungsbilanz eine vollständige Vermögensbewertung notwendig, die vermutlich frühestens im Laufe des Jahres 2005 vorliegt. Auch der Aufwand der Einrichtung eines kaufmännischen Rechnungswesens hätte angesichts der Fülle der sonstigen anzugehenden Umsetzungsschritte das Projekt gesprengt. Mit dem Regiebetrieb ist gewährleistet, dass das Gebäudevermögen innerhalb des regulären Haushalts abgebildet und nicht als kommunales Sondervermögen geführt oder ausgegliedert wird. Die Option zur Weiterentwicklung in einen Eigenbetrieb ist in keiner Weise verbaut. Hierfür müssen jedoch zunächst die erforderlichen strukturellen Voraussetzungen erfüllt werden.

**Personalwirtschaftliche Auswirkungen:** Aus der Maßgabe, in einem zentralen Gebäudemanagement alle Kompetenzen zu bündeln, ergibt sich die Notwendigkeit, auch das mit gebäudewirtschaftlichen Leistungen betraute Personal zusammenzufassen. Während Mitarbeiter/innen, die zu einem überwiegenden Teil gebäudewirtschaftliche Leistungen erbringen, relativ problemlos umgesetzt werden können, ist dies bei geringfügigen Stellenanteilen problematisch. Die Aussage, dass ein Stellenanteil in das Gebäudemanagement übergeht, ist jedoch noch nicht gleichbedeutend damit, dass auch der Stelleninhaber/die Stelleninhaberin dem Gebäudemanagement zugeordnet wird. Hier zeichnete sich schon in der Konzeptionsphase ab, dass sinnvolle Lösungen unter Beteiligung der Betroffenen gefunden werden müssen.

Durch seinen Funktionswandel beinhaltet das Gebäudemanagement nun Aufgaben, die sich in der Stadtverwaltung in dieser Form zuvor nicht gefunden haben. Daraus ergibt sich ein Bedarf an Qualifizierung der Mitarbeiter/innen.

**EDV-Ausstattung:** Ein professionelles Gebäudemanagement ist ohne entsprechende EDV-Ausstattung nicht denkbar. Die tägliche Praxis der Gebäudebewirtschaft-

## Projektziele

Den Zielvorstellungen des Projekts entspricht es, wenn

- das Gebäudemanagement ganzheitlich und zentral erfolgt und der gesamte Lebenszyklus eines Gebäudes begleitet wird
- das Management transparent ist und die Kosten den Verursachern zugeordnet werden
- die Flächen optimal bewirtschaftet sind
- die Aufgabenerfüllung von EDV unterstützt wird
- Einsparpotentiale aufgezeigt und quantifiziert sind
- die sinnvollste und wirtschaftlichste Betriebsform unter Berücksichtigung der Haushaltsentlastung gefunden ist
- Vorschläge für den Abbau des Sanierungsstaus und für eine sinnvolle, vorausschauende Substanzerhaltung entwickelt sind.

chen Kompetenzen unterstützt. Außerdem wird die erwünschte Kostentransparenz hergestellt, da die anfallenden Kosten verursachungsgerecht dort erscheinen, wo sie entstehen: Bei den gebäudenutzenden Organisationseinheiten. Sie erhalten ein Budget für Miet- und Serviceentgelte.

Der interne Organisationsaufbau des Gebäudemanagements sieht fünf Abteilungen vor: Projektentwicklung, Bau, Technische Gebäudeausstattung, Gebäudeservice und Kaufmännischer Service. Ein neues Element, in dem sich die geforderte Kundenorientierung in besonderer Weise widerspiegelt, sind die so genannten Objektmanager. Mit ihnen steht den verwaltungsinternen Kunden (Nutzern) ein Ansprechpartner für alle Sachfragen zu einem Gebäude zur Verfügung („one face to the customer“). Die Objektmanager sind mit ihren Teams bestimmten Gebäudegruppen und Stadtbezirken zugeordnet und eigenständig in der Lage, dem Kun-

re Wahl. Die Rechtsform allein ist jedoch kein Garant für Wirtschaftlichkeit. Eine wirtschaftliche Betriebsführung ist sowohl im Regie- als auch im Eigenbetrieb möglich. Aus Sicht der Berater begünstigt der Eigenbetrieb jedoch die Wirtschaftlichkeit mehr als der Regiebetrieb. Hierfür sprechen vor allem die größere Transparenz, die organisatorische Eigenständigkeit und die größere Flexibilität nach innen und außen. Mit dem Eigenbetrieb steht eine Rechtsform zur Verfügung, die eine echte Privatisierung aus Gründen der Optimierung der Wirtschaftlichkeit überflüssig erscheinen lässt. Die Erfahrungen bestätigen, dass sich ein in der Rechtsform des Eigenbetriebs organisiertes Gebäudemanagement aufgrund seiner institutionellen Selbständigkeit in der Regel schneller als „Dienstleistungsunternehmen“ etabliert als ein Regiebetrieb.

Dennoch ist für Ludwigshafen der Regiebetrieb als Vorstufe zum Eigenbetrieb



tung muss höhere Ansprüche an Tiefe, Detailliertheit, Aussagekraft und somit Steuerungsrelevanz von Informationen zu den bewirtschafteten Gebäuden stellen, als sie üblicherweise in Kommunalverwaltungen vorliegen. In der Soll-Konzeption wurde ein stufenweises Vorgehen für die Auswahl und Einführung eines Gebäudeinformationssystems vereinbart und ein erstes, grobes Anforderungsprofil erstellt.

### Umsetzung des Soll-Konzepts

In der Umsetzungsphase mussten die konzeptionellen Vorschläge verfeinert und zunächst der Probe- und schließlich der Echtbetrieb vorbereitet werden. Bezüglich der Organisation des Gebäudemanagements war es zunächst erforderlich, die neuen Ablaufprozesse zu modellieren und, basierend auf diesen Erkenntnissen, die Aufbauorganisation bis auf die Ebene des einzelnen Arbeitsplatzes herunterzubrechen. Diese Arbeiten mussten eng mit der personalwirtschaftlichen Neuorganisation verzahnt werden. Die Festlegung der erforderlichen Personalausstattung und die anschließende Besetzung der Stellen bildeten einen der Schwerpunkte der Umsetzung. Während im technischen Bereich die größte Zahl der zuvor im Hochbau oder in der Immobilienverwaltung tätigen Mitarbeiter/innen umgesetzt werden konnten, entstanden vor allem im infrastrukturellen und kaufmännischen Bereich völlig neue Stellenzuschnitte. Sofern Mitarbeiter/innen nur mit einem Anteil ihrer Stelle gebäudewirtschaftliche Aufgaben wahrnahmen, mussten Lösungen gefunden werden, die sowohl für das Gebäudemanagement als auch für den abgebenden Bereich akzeptabel waren. Hierfür wurde eine große Zahl an Gesprächen mit den Betroffenen geführt. Neu entstehende Stellen wurden verwaltungsintern ausgeschrieben und besetzt. Die Personalausstattung des Gebäudemanagements liegt nach vorläufigem Stellenplan bei 122,5 Vollzeitäquivalenten. Zum 1. Januar 2005 wird sich diese Zahl deutlich erhöhen, wenn Handwerks- und Reinigungskräfte in das Gebäudemanagement integriert werden.

Auch die finanzwirtschaftlichen Aspekte der Neuorganisation mussten in der

Umsetzungsphase sehr genau betrachtet werden. Die im Verwaltungshaushalt veranschlagten Mittel wurden als Übergangslösung in einem zentralen Budget des Gebäudemanagements zusammengezogen. Zum 1. Januar 2005 wandern die Mittel in die Budgets der Mieter, die hieraus Miete und Serviceentgelte entrichten. Ebenso wurde die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung vorbereitet. Diese Arbeiten werden aber noch das laufende Jahr in Anspruch nehmen.

Auch bezüglich des EDV-Programms wurde in der Umsetzungsphase nach einer entsprechenden Ausschreibung eine Entscheidung herbeigeführt. Erste Schulungen der Mitarbeiter/innen wurden bereits durchgeführt. Wann das System voll lauffähig ist, wird nicht zuletzt vom Fortschritt der Datenerfassung und von der noch zu realisierenden Schnittstelle zur kaufmännischen Software abhängen.

In der Testphase von September bis Dezember 2003 wurden insgesamt positive Erfahrungen gesammelt. Die gebäudenutzenden Bereiche zeigten sich insbesondere mit den Objektmanagern als ihren Ansprechpartnern sehr zufrieden. Diese neue Funktion verspricht einen regelrechten Qualitätssprung durch eine größere Kundennähe. Auch das Zusammenspiel mit den Hausmeistern/innen vor Ort hat sich erfreulicherweise als unproblematisch erwiesen. Die Frage, ob die Hausmeister/innen in das Gebäudemanagement übergehen oder nicht, wurde während des gesamten Projekts kontrovers diskutiert. Mit der Integration in das Gebäudemanagement scheint die richtige Lösung gefunden zu sein. In Bezug auf die Miet- und Serviceverträge reifte in der Testphase die Erkenntnis, dass man einen Rahmenvertrag schließen und individuelle Regelungen in Ergänzungsvereinbarungen mit den Nutzern treffen sollte. Hierdurch soll der administrative Aufwand möglichst gering gehalten werden.

Da sich die Stadt Ludwigshafen von der Neuorganisation einen spürbaren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung verspricht, wurden in der Umsetzungsphase die zu erwartenden Einsparungen geschätzt. Es zeigte sich, dass es vor allem drei Hebel zur Kostenreduzierung gibt:

- Verminderung der Sachkosten durch Energiemanagement, Optimierung der Reinigung, Anpassung von Versicherungsverträgen usw.
- Flächenmanagement durch optimale Auslastung der vorhandenen Flächen und Abbau von Fremdanmietungen
- Verringerung der Personalkosten durch Managementeffekte, Synergien durch Zentralisierung, Prozessunterstützung durch EDV usw.

Das Projekt hat seinen Aufwand bereits nach einer Laufzeit von zwei Jahren eingespielt. Das geschätzte und mit der Stadtverwaltung im Rahmen von konkretisierten Einzelmaßnahmen abgestimmte Einsparvolumen wird sich voraussichtlich in den nächsten 10 Jahren nach Einschätzung aller Beteiligten auf ein Volumen von ca. 26 Millionen Euro belaufen.

### Gewonnene Erkenntnisse

Folgende Erfahrungen aus der Projektarbeit können anderen Kommunen mit auf den (Reform-)Weg gegeben werden:

- Das Projekt zeigt, dass Veränderungsprozesse gute Aussichten auf Erfolg haben, wenn sie in der Mitte der Verwaltung, von den Mitarbeitern/innen, angestoßen und verwirklicht werden.
- Die Mitwirkung des Personalrats, der sich im vorliegenden Fall außerordentlich konstruktiv verhalten hat, ist ein unbedingtes Muss.
- Die Erfolgsaussichten erhöhen sich, wenn das Projekt von der Verwaltungsführung unterstützt wird und vor allem Einigkeit herrscht.
- Organisation ist kein stationärer Zustand, sondern ein dynamischer Prozess. Ziel muss es sein, die Strukturen schrittweise zu verfeinern und der Bewährungsprobe des laufenden Betriebs zu unterziehen – spätere Weiterentwicklung ausdrücklich nicht ausgeschlossen.

Weitere Informationen erhalten Sie bei der **Stadt Ludwigshafen, Volker Schellenberger**, ☎ (06 21) 5 04-46 00, E-Mail: [volker.schellenberger@ludwigshafen.de](mailto:volker.schellenberger@ludwigshafen.de), oder bei **Klaus Spandöck, RINKE Kommunal Team**, ☎ (02 02) 24 96-2 05, E-Mail: [mail@rinke-kommunal-team.de](mailto:mail@rinke-kommunal-team.de).