

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

D 1

10.03.2022

Inhalt Prüfungsbericht:

I Einführung	10
1 Vorbemerkungen	10
2 Gegenstand und Ziele der Prüfung	10
3 Prüfungsverfahren	11
3.1 Prüfungsvorbereitung	11
3.2 örtliche Erhebungen	11
3.3 Analyse- und Auswertungsphase, Berichtsentwurf	12
3.4 Besprechung des Entwurfs und Schlussbesprechung	12
3.5 Weitere Behandlung der Prüfungsfeststellungen	12
II Zusammenfassung	14
III Prüfungsergebnisse	15
1 Ausgangssituation	15
1.1 Rahmenbedingungen des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements	15
1.2 Statistische Angaben	16
2 Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements in der Stadtverwaltung	16
2.1 Gesamtstädtische Strategie	16
2.2 Strategisches Instandhaltungsmanagement	18
2.3 Aufbau- und Ablauforganisation	19
2.3.1 Zentralisierung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements	20
2.3.1.1 Weiterentwicklung der Zentralen Gebäudebewirtschaftung – Beschluss Nr. B-338/2010	20
2.3.1.2 Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells	21
2.3.2 Arbeits- und Dienstanweisungen	23
2.3.3 Zuständigkeiten und Aufgaben	24
2.3.3.1 Grundlegendes	24
2.3.3.2 Arbeits- und Leistungsbeziehungen	25
2.3.3.3 Hausmeister- und Reinigungsleistungen	27
2.3.3.4 Eskalationsverfahren	28
2.3.4 Softwareanwendungen im GMH	29
2.3.5 Vertragsregister	30
2.3.6 Prozessmanagement	32
3 Haushalts- und Rechnungswesen	33
3.1 Gliederung des Haushalts	33
3.2 Bildung von Produkten und Schlüsselprodukten	35
3.2.1 Bildung von Produkten	36
3.2.2 Bildung von Schlüsselprodukten	37
3.3 Budgetierung	41
3.3.1 Budgetbildung und Budgetstrukturen	42
3.3.2 Unterbudgets im GMH	44
3.3.3 Budgetplanung und Budgetbewirtschaftung im GMH	45

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

3.4 Kosten- und Leistungsrechnung und interne Leistungsverrechnung	48
3.4.1 Kosten- und Leistungsrechnung	48
3.4.2 Interne Leistungsverrechnung	51
3.4.2.1 Verrechnung von Leistungsbeziehungen	51
3.4.2.2 Verrechnung von Serviceleistungen des GMH	53
3.4.3 Anreiz- und Sanktionsmechanismen	55
3.5 Controlling und Berichtswesen	57
<i>4 Prüfungsschwerpunkt Schulen</i>	<i>60</i>
4.1 Zuständigkeiten	60
4.2 Bauunterhalt Schulen	61
4.3 Produktbereich Schulträgeraufgaben	64
4.3.1 Bildung von gebäudespezifischen Kennzahlen	64
4.3.2 Bewertung der Ziele des Schlüsselproduktes „Grundschulen“ mittels SMART-Analyse	65
4.3.3 Budgetierung, KLR und ILV	68
4.4 Stichproben Grundschulen	71
4.4.1 Stichprobenauswahl	71
4.4.2 Stichprobenauswertung	75
4.4.2.1 Allgemeine Aussagen	75
4.4.2.2 Auswertung der Betriebskosten	77
4.4.2.2.1 Verbrauchsbezogene Auswertungen	82
4.4.2.2.2 Kostenbezogene Auswertungen	91
4.4.3 Nachbetrachtung der Flächenauslastung der Jan-Amos-Comenius-Grundschule	97
<i>5 Gesamtempfehlung</i>	<i>98</i>
IV Erforderliche Stellungnahmen	100
V Anlagen zum Prüfungsbericht der kreisfreien Stadt Chemnitz	

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

I Einführung (Auszug aus dem Prüfungsbericht)

1 Vorbemerkungen

Der SRH hat gemäß §§ 108, 109 SächsGemO den Aufbau und die Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements in der kreisfreien Stadt Chemnitz (nachfolgend als Stadt bzw. Stadt Chemnitz bezeichnet) in den Hj. 2017 bis 2020 geprüft.

Die örtlichen Erhebungen fanden vom 28.01.2019 bis 10.12.2019 mit Unterbrechungen statt. Die Prüfung erfolgte in Schwerpunkten und Stichproben. Folglich gibt der Prüfungsbericht keinen Aufschluss über das gesamte Verwaltungshandeln.

Die Beurteilung der Sachverhalte richtete sich nach dem zum Zeitpunkt des Verwaltungshandelns maßgebenden Recht. Die Folgerungen beziehen sich auf die aktuell geltende Rechtslage. Rechtsnormänderungen sind erforderlichenfalls kenntlich gemacht.

2 Gegenstand und Ziele der Prüfung

Kommunale Gebäude und Liegenschaften stellen wesentliche Vermögenswerte dar. Dies wird in den Kommunen, insbesondere nach Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen (Doppik), deutlich. Diese kommunalen Vermögenswerte gilt es gemäß § 89 Abs. 1 SächsGemO unter Berücksichtigung ihrer Bedeutung für das Wohl der Allgemeinheit ungeschmälert und funktionsgerecht zu erhalten und sie nicht dem Verfall preiszugeben. Damit es nicht zu einem nachhaltigen und überproportionalen realen Werteverzehr dieser Vermögenswerte kommt, müssen sie laufend sachgerecht instandgehalten werden.

Der SRH hat in die Prüfung sechs Städte in der Größenklasse ab 50.000 Einwohner einbezogen. Im Rahmen dieser Prüfung wurden der Aufbau und die Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements u. a. in der Stadt Chemnitz untersucht.

Da das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement einen umfangreichen Themenkomplex darstellt, erfolgte die Prüfung in Schwerpunkten. Ziel war es zu überprüfen, inwieweit in der Stadt Chemnitz hinsichtlich der Aufbau- und Ablauforganisation sowie des Haushalts und des Rechnungswesens das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement gemäß § 72 Abs. 2 SächsGemO sparsam und wirtschaftlich geführt wird.

Im Rahmen dieser Prüfung hat der SRH im Wesentlichen das kaufmännische Gebäudemanagement (ohne von Dritten angemietete Liegenschaften) geprüft. Das technische und infrastrukturelle Gebäudemanagement war nicht Bestandteil dieser Prüfung.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

II Zusammenfassung

Folgende wesentliche Mängel stellte der SRH fest:

- 1 Das von der Stadt gewählte Mieter-Vermieter-Modell wurde nicht vollständig umgesetzt.
- 2 Es fehlt ein gesamtstädtisches Vertragsregister.
- 3 Es gibt noch kein gesamtstädtisches Prozessmanagement.
- 4 Nicht alle städtischen Arbeits- und Dienstanweisungen waren vollständig und aktuell.
- 5 Bei der Untersetzung der Schlüsselprodukte mit gebäudespezifischen Zielen und Kennzahlen wurden Mängel festgestellt.
- 6 Produkt- und Budgetverantwortung wurden nicht immer überschneidungsfrei zugeordnet.
- 7 Die KLR wurde nicht als gesamtstädtisches Steuerungselement verwendet und damit nicht zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung genutzt.
- 8 Die durch das Gebäudemanagement erbrachten Leistungen wurden intern nicht konsequent auf die leistungsempfangenden Fachprodukte verrechnet.
- 9 Die Steuerungsinformationen waren nicht zu einem zentralen objektkonkreten Controlling- und Berichtswesen im GMH zusammengeführt.

Die aus der Prüfung dazu abgeleiteten Handlungsempfehlungen sind in Kap. III 5 zusammengefasst.

IV Erforderliche Stellungnahmen

Die Stadt hat zu den folgenden Feststellungen nach § 109 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO gegenüber der RAB und dem SRH Stellung zu nehmen.

TNr. III 2.2

Strategisches Instandhaltungsmanagement

Es existierte in der Stadt Chemnitz kein gesamtstädtisches Instandhaltungsmanagement.

Folgerung (S.19):

Das Pilotprojekt „Zustandsmanagement“ ist weiter zu verstetigen und auszubauen. Es sollte als Grundlage für die Erstellung lebenszyklusbezogener Instandhaltungsplanungen bzw. -strategien sowie für die Schätzung der Instandhaltungskosten dienen.

Die pauschal angesetzten 12-15 €/m² können nur ein erster Richtwert sein. Es wird empfohlen, zukünftig die jährlichen Instandhaltungskosten nach Gebäudetypen zu ermitteln und im Rahmen der Haushaltsplanung zu berücksichtigen. Die Höhe des aktuell bestehenden Instandhaltungsstaus sollte so konkret wie möglich ermittelt und jährlich fortgeschrieben werden, um ein regelmäßiges Controlling zu ermöglichen.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

Stellungnahme:

Grundsätzlich werden die Instandhaltungskosten der Stadt Chemnitz produktbezogen nach verschiedenen Gebäudetypen (Schule, Kita, Verwaltungsobjekt, Kulturobjekt usw.) dargestellt. Zudem wurden entsprechende Unterbudgets für die in Verwaltung des Gebäudemana- gements- und Hochbau befindlichen Objektbereiche (Bsp. Schule, Kita, Verwaltung usw.) eingerichtet, welche eine kompakte Übersicht nach den jeweiligen Kategorien gewährleisten.

Aufgrund des großen Bestandes an Hochbauobjekten verfolgt das Gebäudemangement- und Hochbau einen pragmatischen Ansatz mit der pauschalen Ermittlung der Instandhal- tungskosten. Ein detaillierteres Vorgehen unter Einbeziehung von Korrekturfaktoren (u. a. Gebäudetyp) wird aktuell aufgrund des Umsetzungsaufwandes nicht betrieben.

Hierzu soll perspektivisch das objektkonkrete Bauzustandsmanagement genutzt werden und entsprechende Faktorierungen ermöglichen. Da im Rahmen der Bauzustandsermittlung je- des Objekt konkret begangen und benotet wird, ist nach abschließender Fertigstellung eine individuellere Einschätzung möglich. Dabei sollten jedoch auch künftig immer Aufwand und Nutzen der entsprechenden Datenhaltungen abgewogen werden.

TNr. III 2.3.1.2

Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells

**Das von der Stadt gewählte Mieter-Vermieter-Modell wurde nicht vollständig umge-
setzt.**

Folgerung (S.22):

Der SRH empfiehlt den Abschluss interner Mietverträge zwischen dem GMH und den Nut- zern, um das Mieter-Vermieter-Modell vollumfänglich umzusetzen, da bei unvollständiger Umsetzung Synergieeffekte der Zentralisierung in erheblichem Umfang ausbleiben.

Die Stadt hat in eigener Verantwortung die Übertragung der Objekte weiterer Eigenverwalter an das GMH zu prüfen und das Ergebnis der Prüfung zu dokumentieren. Darüber hinaus wird angeregt, zukünftig wesentliche Änderungen gefasster Beschlüsse ebenfalls beschlie- ßen zu lassen.

Die Ausführungen der Stadt zur Finanzstatistik sind für den SRH nachvollziehbar. Diese soll- ten jedoch nicht dazu führen, dass das MVM und die Zentralisierung des GLM nicht umge- setzt werden können. Vielmehr sollte die finanzstatistische Problemstellung durch software- technische Anpassungen gelöst werden.

Stellungnahme:

Im Rahmen der Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells durch die Stadtverwaltung Chem- nitz ergaben sich Gründe und Argumente, welche eine Anpassung des ursprünglich geplan- ten Modells erforderten. Insbesondere finanzstatistische Gründe sowie der Grundsatz wirt- schaftlichen Handelns waren hier ausschlaggebend.

a) Finanzstatistische Gründe

Hinter den finanzstatistischen Gründen verbirgt sich, dass die ursprünglich vorgesehenen in- ternen Leistungsverrechnungen nur im Ergebnishaushalt abgebildet werden, die Finanzsta- tistik von Bund und Land jedoch ausschließlich auf den Finanzhaushalt mit den tatsächlichen Zahlungsflüssen abstellt. Die Finanzstatistik dient als Basis für die Berechnung von Zuwei- sungen, auch im Bereich Schulen und Kitas. Eine unvollständige Abbildung der Schul- und Kitakosten im Finanzhaushalt könnte somit die Verringerung von Zuweisungen an die Stadt Chemnitz zur Folge haben.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

Solange Bund und Land mit ihrer kameralistischen Haushaltsführung die doppelten Buchungsweisen noch nicht vollständig in die an die Kommunen gestellten Anforderungen eingearbeitet haben, werden Kompromisse bei der Doppikumsetzung notwendig bleiben.

b) Grundsatz wirtschaftlichen Handelns

Es wurde deutlich, dass eine vollumfängliche Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells und damit insbesondere der Abschluss, die Verwaltung und Laufendhaltung interner Mietverträge zwischen GMH und den Nutzern erhebliche Kapazitäten erfordert hätten. Dies hätte nur mit zusätzlichem Personal bewältigt werden können, was nach Auffassung der Stadtverwaltung Chemnitz nicht im Verhältnis zum Nutzen steht.

Grund für den Verbleib der Objekte bei den Eigenbewirtschaftern sind die sehr fachspezifischen Aufgaben, welche unmittelbar mit der jeweiligen Gebäudesubstanz zusammenhängen.

Eine zeitnahe Änderung der derzeitigen Organisation ist aktuell nicht geplant, jedoch perspektivisch nicht ausgeschlossen.

TNr. III 2.3.2

Arbeits- und Dienstanweisungen

Nicht alle städtischen Arbeits- und Dienstanweisungen waren vollständig und aktuell.

Folgerung (S.24):

Die Arbeits- und Dienstanweisungen sind regelmäßig auf Aktualität, Notwendigkeit und Rechtskonformität zu prüfen und notwendige Änderungen zeitnah einzuarbeiten.

Stellungnahme:

Die Dienstanweisungen der Stadtverwaltung Chemnitz unterliegen einem regelmäßigen Änderungsdienst und werden mit der Anpassung von Prozessen bzw. Sachverhalten entsprechend aktualisiert. Seit der Prüfung durch den SRH erfolgten in den letzten drei Jahren bereits zahlreiche Überarbeitungen.

Die SVC wird die im Prüfbericht aufgeführten Dienstanweisungen noch einmal konkret auf mögliche Veränderungsbedarfe in Bezug auf das GMH prüfen und erforderlichen Falls anpassen, soweit dies noch nicht geschehen ist.

Zusatz:

Es wird um Korrektur auf Seite 24, 3. Absatz, Satz 1 wie folgt gebeten.

Streichung „...sowie einen permanenten Änderungsdienst einrichten werde.“

Wie in der SN der Stadt zum Arbeitspapier aufgeführt, besteht dieser Änderungsdienst bereits langjährig.

TNr. III 2.3.3.2

Arbeits- und Leistungsbeziehungen

Große Teile des Gebäudebestandes waren noch nicht zentral durch das GMH bewirtschaftet, vgl. TNr. III 2.3.1.2.

Folgerung (S.27):

Die Übertragung weiterer Objekte an das GMH ist zu prüfen, um eine weitere Zentralisierung des Gebäudemanagements zu erreichen. Sofern Objekte nicht an das GMH übertragen werden, sollte die Stadt den Abschluss von Bewirtschaftungsvereinbarungen kritisch prüfen.

Stellungnahme:

Eine weitere Zentralisierung des Gebäudemanagements wird regelmäßig im gesamtstädtischen Kontext geprüft und sachverhaltsbezogen umgesetzt. Damit verschieben sich automatisch die Bewirtschaftungsleistungen in Richtung GMH. Der Abschluss von Bewirtschaftungsvereinbarungen mit **Eigenbewirtschaftern** stellt sich nach wie vor als obsolet dar.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

TNr. III 2.3.5
Vertragsregister

Es fehlt ein gesamtstädtisches Vertragsregister.

Folgerung (S.32):

Die Stadtverwaltung sollte trotz der vorgetragenen Bedenken ein gesamtstädtisches Vertragsregister zur Erfassung und Systematisierung kommunaler Verträge erstellen. Der hierzu erforderliche Aufwand sollte durch den später geringeren Aufwand bei der Pflege des Vertragsregisters sowie die Einheitlichkeit und besseren Zugriffsmöglichkeiten für die gesamte Stadtverwaltung gerechtfertigt sein. In diesem Zusammenhang sind im GMH Prozesse zu implementieren, die ein sach- und zeitgerechtes Fortschreiben des Vertragsregisters sicherstellen. Zudem sollte das Vertragsregister für Zwecke des Jahresabschlusses (z. B. Rückstellungsbildung) verwendet werden.

Stellungnahme:

Die SVC hat seit der Prüfung des SRH vielfältige Schritte unternommen, um die Thematik der Vertragsregister zu verbessern. Unterstützend dazu erfolgten mit dem PB 20180050 des städtischen Rechnungsprüfungsamtes Empfehlungen und Festlegungen, welche als Handlungsgrundlage innerhalb der Dezernate und Organisationseinheiten der SVC dienen.

Innerhalb des GMH erfolgt eine permanente Optimierung des Vertragsmanagements mittels elektronischer Unterstützung bzw. Weiterentwicklung der Software.

Von einem gesamtstädtischen Vertragsregister wird weiterhin auf Grund der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Verträge sowie des damit einhergehenden zusätzlichen Personalaufwandes Abstand genommen.

TNr. III 3.1

Gliederung des Haushalts

Produkt- und Budgetverantwortung wurden nicht immer überschneidungsfrei zugeordnet.

Folgerung (S.35):

Die Stadt sollte kontinuierlich prüfen, inwieweit die Produkt- und Ressourcenverantwortung weiter optimiert werden kann, um eine eindeutige und überschneidungsfreie Zuordnung sicherzustellen. Diese sollten idealerweise in einer Hand liegen.

Stellungnahme:

Im Punkt III 3.1 (Gliederung des Haushalts) wird die Produkt- und Budgetverantwortung korrekt dargestellt. Offen bleibt, wie auf Basis dieser Aussagen der Mangel 6 zur nicht überschneidungsfreien Produkt- und Budgetverantwortung abgeleitet wird. Die Bildung von Budgets dient der organisatorischen Untersetzung der Produkte und ist für die Stadt Chemnitz bis auf die Ebene der Produktsachkonten eindeutig bestimmt und im HKR hinterlegt.

Die Budgets wurden zur eindeutigen Klarstellung der Produkt- und Budgetverantwortung eingerichtet.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

TNr. III 3.2.2

Bildung von Schlüsselprodukten

Bei der Untersetzung der Schlüsselprodukte mit gebäudespezifischen Zielen und Kennzahlen wurden Mängel festgestellt.

Folgerung (S.40):

Die Schlüsselprodukte sind aus den strategischen Zielstellungen der Stadt abzuleiten und hinsichtlich ihrer Leistungserbringung konkret zu beschreiben. Geeignete **Ziele** und **Kennzahlen** zur Messung der Zielerreichung sind zu definieren.

Die **Gegenüberstellung** der Plan- und Istwerte zu den Schlüsselkennzahlen im Rechenschaftsbericht (vgl. 8 53 Abs. 2 Nr. 6 SächsKomHVO) ist künftig zu verstetigen. Darüber hinaus sollten auch die angestrebten Zielwerte bei der Auswertung der Zielerreichung Berücksichtigung finden. Für die Messung der Zielerreichung ist daher ein Zielwert zu bestimmen.

Der Verzicht auf Schlüsselprodukte mit Bezug zum Gebäudemanagement sollte gemäß den o. g. Hinweisen überdacht werden.

Die Verwaltung sollte die Schlüsselprodukte so gestalten, dass sie durch den Stadtrat zu Steuerungs- und Entscheidungsprozessen genutzt werden können. Dazu sind die Schlüsselprodukte nach den o. g. Kriterien adressatenadäquat auszugestalten.

Stellungnahme:

Die Ausweisung der Kennzahlen zu Schlüsselprodukten erfolgt mit Stellenplan 2023/2024 erstmals mit konkreten Zielwerten, die durch die zuständigen Ämter zu planen sind. Die Formulare wurden entsprechend angepasst und werden im Haushaltsplan in dieser Form dargestellt. Die Messung der Zielerreichung und ggf. erforderliche Abweichungsbetrachtungen werden damit möglich.

Die Nutzung von Schlüsselprodukten zur Beurteilung der Zielsetzung und tatsächlicher Leistungserbringung der GMH wurde durch den Stadtrat kaum wahrgenommen. Die Ergebnisse von Schlüsselprodukten waren nicht selbsterklärend und mussten stets interpretiert werden. Erschwerend hat sich herausgestellt, dass in der Haushaltsdurchführung zumeist unvorhersehbare Faktoren die Kennzahlen beeinflussen bzw. sogar verfälschen. Deshalb wurde auf einige Schlüsselprodukte verzichtet, was auch seitens der Stadträte im Rahmen der jeweiligen Haushaltsbeschlussfassung nicht bemängelt wurde.

Insofern werden Schlüsselprodukte immer kritisch betrachtet und ggf. neu ausgesteuert, um eine sinnvolle und zielgerichtete Steuerung durch den Stadtrat zu ermöglichen.

TNr. III 3.3

Budgetierung

Separate Konzepte zur Bewirtschaftung bzw. Budgetierung lagen nicht vor.

Folgerung (S.42):

Die Darstellung der Bewirtschaftungsgrundsätze als Grundlage für eine sachgerechte Bewirtschaftung und Budgetierung sollte nicht ausschließlich im Haushaltsplan, sondern vielmehr in einem gesonderten Dokument, wie z. B. in einem Budgetierungskonzept in Form einer allgemein und verbindlich in Kraft gesetzten Dienstanweisung erfolgen. Darin sollten verbindliche Regelungen zur Budgetverantwortung, zur Bildung der Budgets sowie zur Budgetplanung und -bewirtschaftung enthalten sein.

Dienstanweisungen und verwaltungsinterne Richtlinien sind regelmäßig auf Vollständigkeit und Aktualität zu prüfen und dem Bedarf anzupassen.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

Stellungnahme:

Die SächsKomHVO fordert, dass einige Haushaltsvermerke im Haushaltsplan enthalten sein müssen. Insofern ist eine ganzheitliche Darstellung der bestehenden Regelungen in den Bewirtschaftungsgrundsätzen sinnvoll und praktikabel. Die Aktualität der Regelungen ist durch die zweijährige Überprüfung mit der Haushaltsplanung gewährleistet.

TNr. III 3.3.1

Budgetbildung und Budgetstrukturen

Die Fachbereiche besaßen keine Ressourcenverantwortung für das Personal.

Folgerung (S.44):

Durch die Stadt ist zu überprüfen, inwieweit unter Steuerungsaspekten z. B. Personalaufwendungen in das Fachbudget einbezogen werden können, um dem Grundsatz der Fach- und Ressourcenverantwortung „In einer Hand“ genügen zu können. So könnte dem Grundgedanken der Budgetierung umfassender Rechnung getragen werden.

Stellungnahme:

Die Steuerung der Personalkostenbewirtschaftung erfolgt in der SVC zentral durch das Dezernat 1/Hauptamt. Steuerungsinstrumente sind die Prozessschritte und Entscheidungen bei Stellen(neu-)Besetzungen.

Die Personalkosten werden aufgrund des sehr hohen Anteils von 27 % am Gesamtvolumen des städtischen Ergebnishaushalts - und damit als maßgebliche Größe und wichtiges Ausgleichsmoment bei der Gesamt-Haushaltbewirtschaftung - zentral verwaltet.

Kriterien für die Steuerung sind

- der tatsächliche und sich ändernde Bedarf an Personalkapazitäten für die Aufgabenerfüllung
- Beachtung gesetzlicher und tatsächlicher Gründe sowie
- die Einhaltung des Gesamtbudgets unter Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des städtischen Haushalts.

In der Stadt Chemnitz wird diesem zentralen Steuerungsprozess gegenüber den vom Rechnungshof angestellten produktbezogenen (dezentralen) Wirtschaftlichkeits- bzw. Ausgleichsbetrachtungen der Vorrang gegeben („global vor lokal“).

Dem im Gutachten/der Prüfung vorgetragenen Anliegen wird trotzdem punktuell Rechnung getragen:

- a) In der Besonderheit des Einzelfalles wurde und wird von diesem Prinzip abgewichen, wenn z. B. bei signifikantem Ausfall städtischer Personalkapazitäten die Leistung ersatzweise durch Dritte erbracht werden soll/muss (gewerblicher Bereich).
- b) Systematischen Unterdeckungen der Personalkapazität (z. B. durch konstante, „planbare“ Krankenquote) wird in homogenen Aufgaben- oder Produktbereichen mit einer höheren Anzahl von Stellen durch zusätzliche, sog. Springerstellen begegnet. Dies gilt insbesondere beim Gebäude-Management, im Hausmeistersektor.

Insoweit wird der Argumentation des Berichtes bereits in einigen Punkten entsprochen, wenn auch methodisch anders abgebildet.

Die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung für Personal zieht zudem zusätzlichen administrativen Aufwand in den Fachbereichen nach sich und führt zu zusätzlichen Schnitt-

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

stellen.¹

Aus den genannten Gründen heraus wird an der Trennung der Fach- und Ressourcenverantwortung beim Thema Personal festgehalten. Natürlich ist diese Entscheidung fortlaufend zu prüfen und ggf. an sich ändernde Gegebenheiten anzupassen.

TNr. III 3.3.3

Budgetplanung und Budgetbewirtschaftung im GMH

Planung und Bewirtschaftung der GMH erfolgt teilweise in fremden Fachbudgets.

Folgerung (S.47):

Die Stadt sollte prüfen, inwieweit auf die Planung und Bewirtschaftung durch das GMH in „fremden“ Fachbudgets verzichtet werden kann. Vielmehr sollten diese Bewirtschaftungsaufwendungen über die ILV dargestellt und verrechnet werden. Hierzu sollte die Stadt prüfen, ob ein „echtes“ Mieter-Vermieter-Modell u. a. mit internen Mietverträgen zwischen GMH (Vermieter) und den Fachbereichen (Mieter) einschließlich Leistungs- und Kostenvereinbarungen zweckmäßig eingeführt werden kann.

Stellungnahme:

Die Stadt Chemnitz verfolgt bei der Planung und Bewirtschaftung der immobilienbezogenen Ansätze der internen Mieter (Bedarfsträger) einen pragmatischen Ansatz. Dafür wurden auf der Grundlage der jeweils aktuellen Bewirtschaftungsgrundsätze des Haushaltsplanes objektspezifische Unterbudgets gebildet, in welchen die Kosten und Erträge schon direkt in den Produkten der Mieter (Bedarfsträger) abgebildet werden. Die Verantwortung dafür trägt entsprechend der Dienstanweisung 1035, welche die Nutzung und Bewirtschaftung kommunaler und kommunal genutzter Immobilienobjekte regelt, das GMH unter Einbeziehung der Mieter (Bedarfsträger). Gleichzeitig sind in der Dienstanweisung 1035 die Aufgaben sowie Verantwortlichkeiten für mögliche Mittelmehrbedarfe nach dem Verursacherprinzip geregelt. Die Budgets sind klar abgegrenzt.

Eine Darstellung bzw. Verrechnung über die ILV wurde durch die Stadtverwaltung Chemnitz aus finanzstatistischen Gründen nicht eingeführt. Hinter den finanzstatistischen Gründen verbirgt sich, dass die ursprünglich vorgesehenen internen Leistungsverrechnungen nur im Ergebnishaushalt abgebildet werden, die Finanzstatistik von Bund und Land jedoch ausschließlich auf den Finanzhaushalt mit den tatsächlichen Zahlungsflüssen abstellt. Die Finanzstatistik dient als Basis für die Berechnung von Zuweisungen, auch im Bereich Schulen und Kitas. Eine unvollständige Abbildung der Schul- und Kitakosten im Finanzhaushalt könnte somit die Verringerung von Zuweisungen an die Stadt Chemnitz zur Folge haben.

Die über den aktuellen Ansatz weiterführende Vereinbarung von internen Mietverträgen zwischen GMH (Vermieter) und den Fachbereichen/Bedarfsträgern (Mieter) sowie die umfangreiche Verrechnung kann nur mit zusätzlichem Personal bewältigt werden, was nach Auffassung der SVC nicht im Verhältnis zum Nutzen steht. Die von der Stadt praktizierte direkte Abbildung der Produktkosten für die wesentlichen Bereiche berücksichtigt die sonstigen rechtlichen Anforderungen und führt mit einer wirtschaftlich vertretbaren Vorgehensweise ebenfalls zu vollständig ausgewiesenen Produktkosten.

¹ Zitat: Süddeutsche Zeitung 01.09.2021, 7:06 Uhr Verwaltung München

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

TNr. III 3.4.1

Kosten- und Leistungsrechnung

Die KLR wurde nicht als gesamtstädtisches Steuerungsinstrument verwendet und damit nicht zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung genutzt.

Folgerung (S.51):

Die KLR sollte als städtisches Steuerungsinstrument weiter ausgebaut werden, um diese noch stärker für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung für alle Aufgabenbereiche zu nutzen. Die Kosten sind dabei verursachergerecht auf die zur Leistungserstellung notwendigen Produkte zu verteilen. Die KLR ist auf Basis der örtlichen Bedürfnisse fortzuentwickeln. Dazu sollte das Handbuch zur KLR vom 14.02.2014 aktualisiert werden, um stärker die tatsächlichen Gegebenheiten der Stadtverwaltung widerzuspiegeln.

KLR sollte auch für die Kalkulation von internen Mieten Verwendung finden.

Stellungnahme:

Grundsätzlich wird die KLR bereits flächendeckend verwendet. Es werden alle Kosten verursachergerecht auf die Produkte verteilt. Es muss jedoch der Nutzen im Verhältnis zum Aufwand stehen. Für die Schulen werden bereits Kostenträger verwendet, wodurch Kosten konkret zugeordnet und ausgewertet werden können. Im Hinblick auf eine stadtweite Entscheidung zur Einrichtung einer Kostenträgerrechnung ist auf die Bedürfnisse der einzelnen OE abzustellen. Eine Spezifizierung erfolgt regelmäßig bei Notwendigkeit.

Die Kosten für Kalkulationen sind grundsätzlich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln und zur Ermittlung der Kostenrechnung heranzuziehen. Dies regelt die DA 2020 (Inhalt und Aufbau von Entgelterhebungsgrundlagen).

Bezüglich der Anwendung der KLR für interne Mieten wird auf die SN der Stadt unter 2.3.1.2 verwiesen.

Der SRH stellt im Punkt 3.4.1 auf S. 50 fest:

„Jedoch wurde die KLR nicht vollumfänglich zur Planung, Überwachung und Steuerung der Haushaltsprozesse genutzt.“

Die Haushaltsprozesse laufen generell außerhalb der KLR, da diese gemäß § 14 Sächs-KomHVO eine andere Zielrichtung besitzt. Die Aussage des Prüfberichts ist deshalb weiterhin unklar.

TNr. III 3.4.2.2

Verrechnung von Serviceleistungen des GMH

Die durch das Gebäudemanagement erbrachten Leistungen wurden intern nicht konsequent auf die leistungsempfangenden Fachprodukte verrechnet.

Folgerung (S.55):

Die ILV ist dahingehend fortzuentwickeln, dass eine vollständige Darstellung aller internen Leistungsbeziehungen ermöglicht wird. Dabei sind die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und der Wesentlichkeit zu beachten. Hilfsweise könnten Verteilungsschlüssel oder Pauschalen gebildet werden.

Die Dienstleistungen, die das GMH für andere Fachprodukte erbringt, sind vollumfänglich auf die leistungsempfangenden Fachprodukte zu verrechnen.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

Künftig sind alle zur Leistungserbringung erforderlichen Aufwendungen z. B. der Personal- und Finanzverwaltung einschließlich Tätigkeiten der Gemeindeorgane und OBM zu ermitteln und damit diese verursachergerecht auf die internen und externen Produkte zu verteilen.

Selbstkosten nach § 16 Abs. 2 SächsKomHVO für die Verrechnung zwischen den Produkten sind zu ermitteln.

Zudem sollte die ILV in die Budgetierung vollumfänglich einbezogen werden.

Stellungnahme:

In der Praxis erfolgt die Abrechnung von Serviceleistungen des GMH (Handwerkerleistungen) mit den empfangenden Organisationseinheiten (OE) sowie die Abrechnung der zu aktivierenden Eigenleistungen der Bauabteilungen für investive Hochbaumaßnahmen über eine Stundenerfassung je Projekt bzw. Anlage im Bau.

Die geforderte vollumfängliche Verrechnung von Dienstleistungen vernachlässigt einerseits die statistischen Vorgaben und andererseits den Grundsatz des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns.

Eine vollumfängliche Verrechnung könnte nur mit zusätzlichem Personal bewältigt werden, was nach hiesiger Auffassung nicht im Verhältnis zum Nutzen steht. Die von der Stadt praktizierte direkte Abbildung der Produktkosten für die wesentlichen Bereiche berücksichtigt die sonstigen rechtlichen Anforderungen und führt mit einer wirtschaftlich vertretbaren Vorgehensweise ebenfalls zu vollständig ausgewiesenen Produktkosten.

Aufwendungen der Personal- und Finanzverwaltung werden im Rahmen des Jahresabschlusses intern verrechnet. Die Folgerung ist somit nicht nachvollziehbar. Eine Verrechnung der Kosten für Gemeindeorgane wird jedoch abgelehnt. Damit verbunden wäre eine erhebliche Steigerung der Produktkosten und es verhindert einen Vergleich mit der Privatwirtschaft.

Planung, Abrechnung und Darstellung im Jahresabschluss dieser (zahlungs **un**wirksamen) Erträge und Aufwendungen erfolgen bereits.

Die vollumfängliche Einbeziehung der ILV in die Budgetierung ist nicht zielführend. Diese Aufwendungen sind zahlungs **un**wirksam und können somit auch nicht zur Deckung zahlungswirksamer Aufwendungen herangezogen werden.

TNr. III 3.4.3

Anreiz- und Sanktionsmechanismen

Zum Zeitpunkt der Erhebungen waren keine flächendeckenden Regelungen zu Anreiz- und Sanktionsmechanismen implementiert.

Folgerung (S.57):

Die Stadt sollte die Einführung und praktische Umsetzung geeigneter Anreiz- und Sanktionsmechanismen flächendeckend in der gesamten Verwaltung prüfen.

Stellungnahme:

Die flächendeckende Einführung und praktische Umsetzung geeigneter Anreiz- und Sanktionsmechanismen könnte - wie schon bei den Themen der ILV erwähnt - nur mit erheblichem konzeptionellen und organisatorischen Aufwand sowie damit verbundenem zusätzlichem Personalbedarf umgesetzt werden. Zudem wäre eine dauerhafte Personalausstattung für Umsetzung, Kontrolle und Weiterentwicklung notwendig.

Zu bedenken ist auch, dass Störungen im Regelbetrieb (von durch die OE`s nicht zu vertretenden Ereignissen) zu fehlgeleiteten Anreizen oder Sanktionen führen.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

Offen ist dabei, ob die Mechanismen tatsächlich zur Steuerung wirtschaftlichen Verhaltens beitragen würden und damit einen signifikanten Einspareffekt zur Folge hätten. Die SVC vertritt die Auffassung, dass der o. g. (nicht abschließend) genannte Aufwand in keinem Verhältnis zu einem wirtschaftlichen Nutzen steht.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

Zu den im Prüfungsbericht weiterhin benannten wesentlichen Mängeln

- Es gibt noch kein gesamtstädtisches Prozessmanagement sowie
- Die Steuerungsinformationen waren nicht zu einem zentralen objektkonkreten Controlling- und Berichtswesen im GMH zusammengeführt

und damit verbunden Empfehlungen des SRH ergänzend nochmal die Stellungnahme der Stadt Chemnitz:

TNr. III 2.3.6

Prozessmanagement

Es gibt noch kein gesamtstädtisches Prozessmanagement

Empfehlung (S.33):

Wir empfehlen, die Prozessorientierung der Stadtverwaltung weiter zu fördern. Es ist eine Bestandsaufnahme aller Geschäftsprozesse vorzunehmen. Auf dieser Grundlage sind die wesentlichen Prozesse zu analysieren, zu optimieren und soweit wirtschaftlich möglich durch geeignete Informationstechnik zu unterstützen.

Stellungnahme:

Der Empfehlung wird weiter gefolgt. Auf Grundlage des strategischen Prozessmanagements durch die Verwaltungsspitze wird in den einzelnen OE der Stadtverwaltung das operative Prozessmanagement durch die Prozessverantwortlichen geplant und umgesetzt.

TNr. III 3.5

Controlling und Berichtswesen

Die Steuerungsinformationen waren nicht zu einem zentralen objektkonkreten Controlling- und Berichtswesen im GMH zusammengeführt

Empfehlung (S.59):

Das Controlling und Berichtswesen ist weiter auszubauen und zu dokumentieren. Wichtige Inhalte und regelmäßig zu erstellende Berichte sollten in einer DA zum Berichtswesen festgeschrieben werden.

Insbesondere für die Steuerung der Bewirtschaftungskosten sollte ein standardisiertes Controlling und Berichtswesen aufgebaut werden. Für die Definition von Standards empfiehlt es sich, eine DA zu erlassen, die wesentliche formale und inhaltliche Festlegungen, wie z. B. Berichtsinhalte, Empfänger und dessen Informationsbedürfnis, Darstellungsform und Berichtszyklen, enthält. Die Vorgabe von Standards versetzt den Berichtersteller in die Lage, zielgerichtet Informationen für unterschiedliche Leitungsebenen bereitzustellen.

Für das Controlling- und Berichtssystem sollte künftig noch stärker mit Unterstützung der vorhandenen Software gearbeitet werden. Händische Doppelerfassungen mit Hilfe von Excel-Listen sollten dabei weitestgehend vermieden werden. Hierfür bildet die CAFM-Software „IMSWARE“ mit den vorhandenen Kostenstellen eine gute Grundlage.

Stellungnahme:

Das Controlling und Berichtswesen für investive Baumaßnahmen wird aktuell nach entsprechenden verwaltungsinternen Abstimmungen sowie unter externer Moderation und Beratung optimiert. Parallel erfolgten auf Dezernatsebene direkte personelle Veränderungen in dem Bereich. Verbunden mit der genannten Optimierung erfolgen auch weiterhin Veränderungen mit der Zielstellung stetiger Weiterentwicklung und Verbesserung des Controllings- und Berichtswesens.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der
kreisfreien Stadt Chemnitz
Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

Das Controlling des Gebäudemanagements- und Hochbau und weiterer bauausführender Ämter wird auch künftig die Basis des Dezernatscontrollings bilden. Wichtig ist dabei, dass die entsprechenden Grundlagen einheitlich genutzt werden.

Im Ergebnis des Controllings- und Berichtswesens wird darüber hinaus regelmäßig in entsprechend dafür vorgesehenen Sondersitzungen des Ausschusses für Stadtentwicklung und Mobilität ausführlich und umfassend berichtet. Außerdem erfolgen regelmäßige Vorstellungen von Projekten vor Ort.

In der Bewirtschaftung erfolgt aktuell eine standardisierte und regelmäßige Kontrolle im Energiebereich und zu Wasserverbräuchen durch das Energiemanagement. Es erfolgt sowohl die Prüfung der Verbräuche im Kontext zur Abrechnung durch den Versorger als auch die Prüfung der Anlagen vor Ort einschließlich einer Sensibilisierung der Nutzer. Dabei wurden Benchmarks entwickelt (kWh/h/m/Jahr) mit welchen Einschätzungen und Entwicklungen zu den jeweiligen Liegenschaften möglich sind. Genutzt wird dabei die Software „EMIS“, welche auch über eine Schnittstelle mit „IMSWARE“ verbunden ist.

Zudem erfolgt im Bereich der Gebäudedienstleistungen (insbesondere Objektreinigung) eine auftragsbezogene Kontrolle der Kosten und Leistungen.

Die Stadt Chemnitz wird der Empfehlung folgend weitere Punkte prüfen und ggf. anpassen.