



Juli 1997

Aktuelle Information

Deutsches Institut für Urbanistik

Facility Management

Zum Stand der Modernisierung von Liegenschaftsverwaltung und Gebäudewirtschaft in den deutschen Städten - Ergebnisse einer Difu-Städteumfrage

Holger Floeting
Gerlinde Barthelme

Neue Anforderungen in Liegenschaftsverwaltung und Gebäudewirtschaft

Der Umgang mit den kommunalen Liegenschaften und Gebäuden rückt bei der Betrachtung von Sparpotentialen in den kommunalen Haushalten immer stärker ins Blickfeld. Immerhin stellen allein die Gebäudeunterhaltungskosten nach den Personalausgaben meist den größten Ausgabenblock des Verwaltungshaushalts dar. Nach rund sieben Jahren sind in der Regel ebenso hohe Kosten für den Betrieb eines Gebäudes angefallen wie für dessen Erstellung nötig waren. Berechnet auf eine Nutzungsdauer von 40 Jahren übertreffen sie die Erstellungskosten um mehr als das Fünffache.¹ Obwohl bis zu einem Drittel der Betriebskosten, in Einzelfällen bis zur Hälfte, bereits beim Bau bestimmt wird², eröffnen sich selbst bei einem in der Anlage wenig beeinflussbaren Gebäudebestand erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten auf der Kostenseite. In der privaten Wirtschaft war Kostendruck der wesentliche Anreiz zur Modernisierung des Immobilien- und Anlagenmanagements. Der Kostendruck wächst auch bei den Kommunen und fördert einen eher

marktförmigen Umgang mit eigenen und angemieteten Gebäuden. Das neue Steuerungsmodell und die Budgetierung verdeutlichen die Probleme der bisherigen Organisation von Liegenschafts-, Gebäudeverwaltung und -bewirtschaftung, die sich vor allem aus der fehlenden Kostentransparenz bei der Ressource Gebäude ergeben, und legen organisatorische Veränderungen in diesem Bereich dringend nahe.

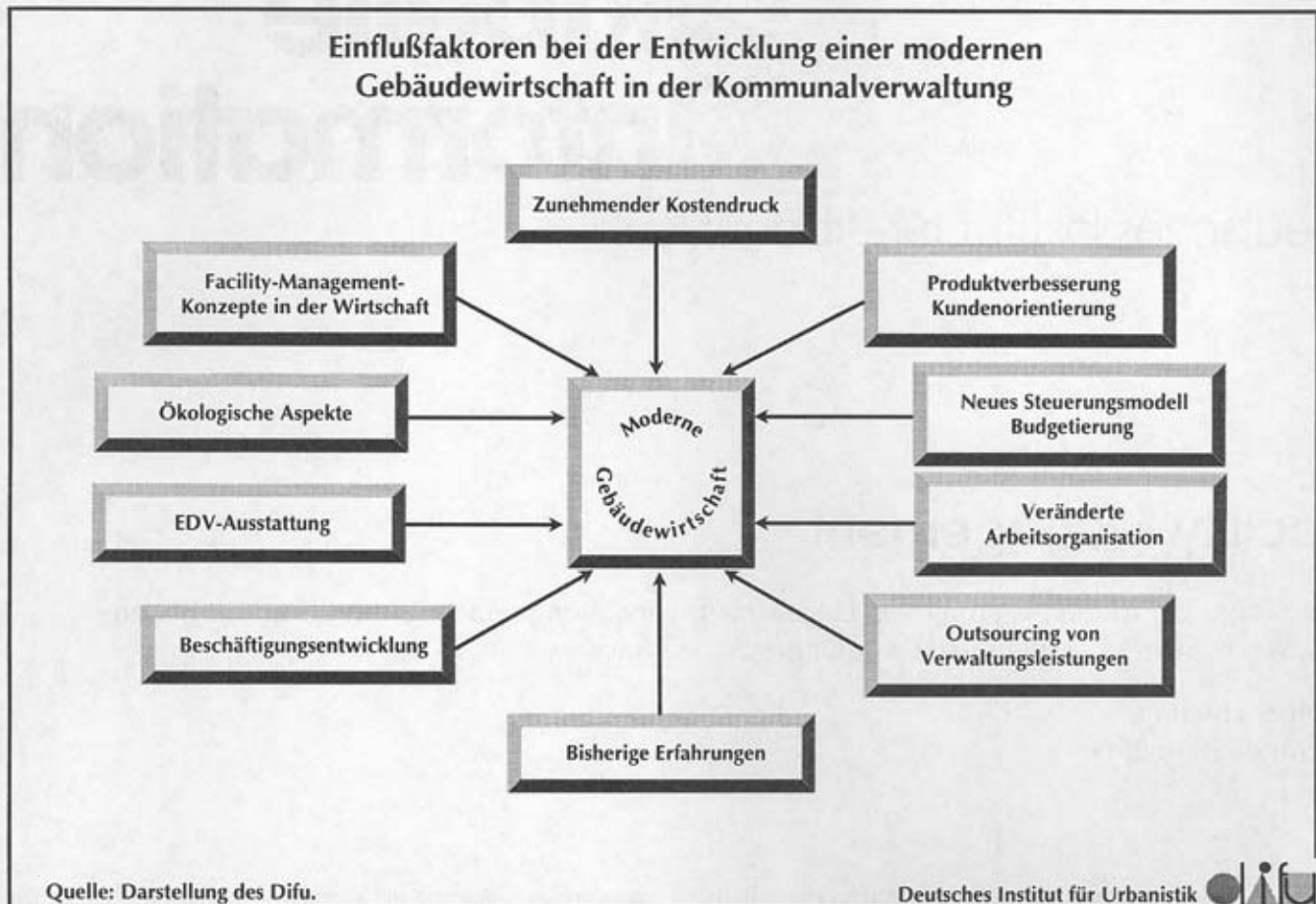
Aber nicht nur Kostenargumente fördern die Diskussion um eine Modernisierung von kommunaler Liegenschaftsverwaltung und Gebäudewirtschaft (vgl. Abb. 1). Flexibilisierung der Anforderungen an die Gebäude allgemein und ein schnellerer Nutzungswandel werden auch die Kommunen in wachsendem Maß betreffen. Bei den Wirtschaftsunternehmen haben sich die Ansprüche an das Immobilien- und Anlagenmanagement bereits erheblich erhöht. Besonders deutlich werden diese Flexibilisierungsercheinungen an der jährlichen Änderungsrate durch Umzüge, Neubauten, Mieterwechsel usw. (der sogenannten „churn-rate“), die mittlerweile in einem der weltweit flexibelsten Immobilienmärkte - den USA - bei rund 30 Prozent liegt³.

1 Reinhold Braschel, Facility Management in der Praxis, Effizienteres und wirtschaftlicheres Betreiben von Immobilien, in: Beratende Ingenieure, November 1995, S.16-19.

2 Am Innenleben falsch gespart?, in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, März 1996, S.28; Gebäudemanagement - Viel zu holen, in: Wirtschaftswoche, Nr. 37, 1995, S.84-86.

3 M. Mohr, Von der Kostenstelle Gebäude zum Profit Center Immobilie, in: EWI (Hrsg.), Building Management Congress 93, Beiträge der Kongreßveranstaltung, Band 3, Starnberg 1993, zitiert nach David Frutig/Dietrich Reiblich, Facility Management: Erfolgsfaktoren der Immobilien- und Anlagenwirtschaft, Stuttgart 1995, S.41.

Abbildung 1



Veränderte Anforderungen, die an die Qualität von Verwaltungsleistungen gestellt werden, und die größere Kundenorientierung bei der Erstellung von Produkten erfordern einen stärker zielorientierten Umgang mit dem kommunalen Gebäudebestand. So werden z.B. neue Formen von Büroflächen, die sich erheblich von den weitverbreiteten Zellenbüros unterscheiden, für die Einrichtung von Bürgerämtern gebraucht.

Änderungen des Geschäftsablaufs, z.B. in Richtung einer durchgängigen Vorgangsbearbeitung oder einer stärkeren Projektorientierung, stellen neue Anforderungen an die Gestaltung der genutzten Büroflächen und machen Gebäudemanagementleistungen erforderlich. Der zunehmende Einsatz von EDV- und Telekommunikationstechnik beeinflusst die Gebäudesituation gleich zweifach: Einerseits ergeben sich bestimmte bauliche Anforderungen bei der Ausstattung mit diesen Techniken, andererseits führt die Anwendung dieser Techniken zur Reorganisation von Verwaltungstätigkeiten bis hin zur Realisierung von Rationalisierungspotentialen, die mit Änderungen des Büroflächenbedarfs verbunden sind. Auch die allgemeine Beschäftigungsentwicklung in den Stadtverwaltungen ebenso wie das Ausschöpfen von Outsourcing-Potentialen bei Verwaltungsdienstleistungen verändern den Flächenbedarf (vgl. Kasten).

„Bei einer Einsparung von 19.300 Stellen bis 1999 könnte rechnerisch ein Flächenpotential (bei Büroflächen der öffentlichen Verwaltung, d.V.) von mindestens 1 Mio. qm BGF Bürofläche freigesetzt und dem Markt zugeführt werden.“

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Industrie- und Handelskammer zu Berlin, Büroflächenmarkt Berlin, Berlin 1996, S.24.

Bisher befinden sich die von den Kommunen genutzten Gebäude überwiegend in deren Besitz. Zukünftig kann sich das Verhältnis zwischen gemieteten und eigenen Gebäuden durch verkürzte Nutzungszyklen, fehlende Finanzmittel für Investitionen usw. erheblich zu Lasten des Eigentumsanteils verändern und damit mehr Managementleistungen erfordern. Neue Finanzierungsformen auch im Bereich der kommunalen Immobilien (Leasing, Sale-and-lease-back usw.) machen ein genaues Management nötig und sind in ihren Chancen und Risiken für die kommunalen Haushalte nur bei genauer Kenntnis des Immobilienbestands einschließlich der Kosten, realisierten und potentiellen Einnahmen einzuschätzen. Neue Facility-Management-Konzepte⁴ aus der Wirtschaft versprechen erhebliche Flächen- und Kostenrationalisierungspotentiale, andererseits dämpfen ne-

⁴ Zu einer Definition des Facility-Management-Begriffs siehe unten.

gative Erfahrungen mit der Umsetzung von Wirtschaftlichkeitszielen bei der kommunalen Gebäudenutzung die Erwartungen. Da sich nun insbesondere die Finanzsituation vieler Städte erheblich verschlechtert hat, gewinnen jedoch Wirtschaftlichkeitsziele in allen Bereichen der Kommunalverwaltung an Bedeutung. Darüber hinaus beeinflussen auch ökologische Aspekte wie der sparsamere Umgang mit Energie und Wasser die Gebäudebewirtschaftung in wachsendem Maße.

Struktur der Umfrage

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat 1996 alle deutschen Städte mit 50 000 und mehr Einwohnern und alle Städte - auch kleinere -, die die Arbeit des Difu kontinuierlich finanziell mittragen, zu ihren Aktivitäten im Bereich Liegenschaftsmanagement und Gebäudebewirtschaftung befragt.⁵ Die Befragung bezog sich ausschließlich auf die von den Stadtverwaltungen genutzten Büroflächen (einschließlich angemieteter Flächen) in Verwaltungsgebäuden unter bewußter Ausgrenzung von Freiflächen und „Sonderflächen“ wie Schulen, Bibliotheken usw.⁶ Knapp 56 Prozent der befragten Städte beteiligten sich an der Umfrage.

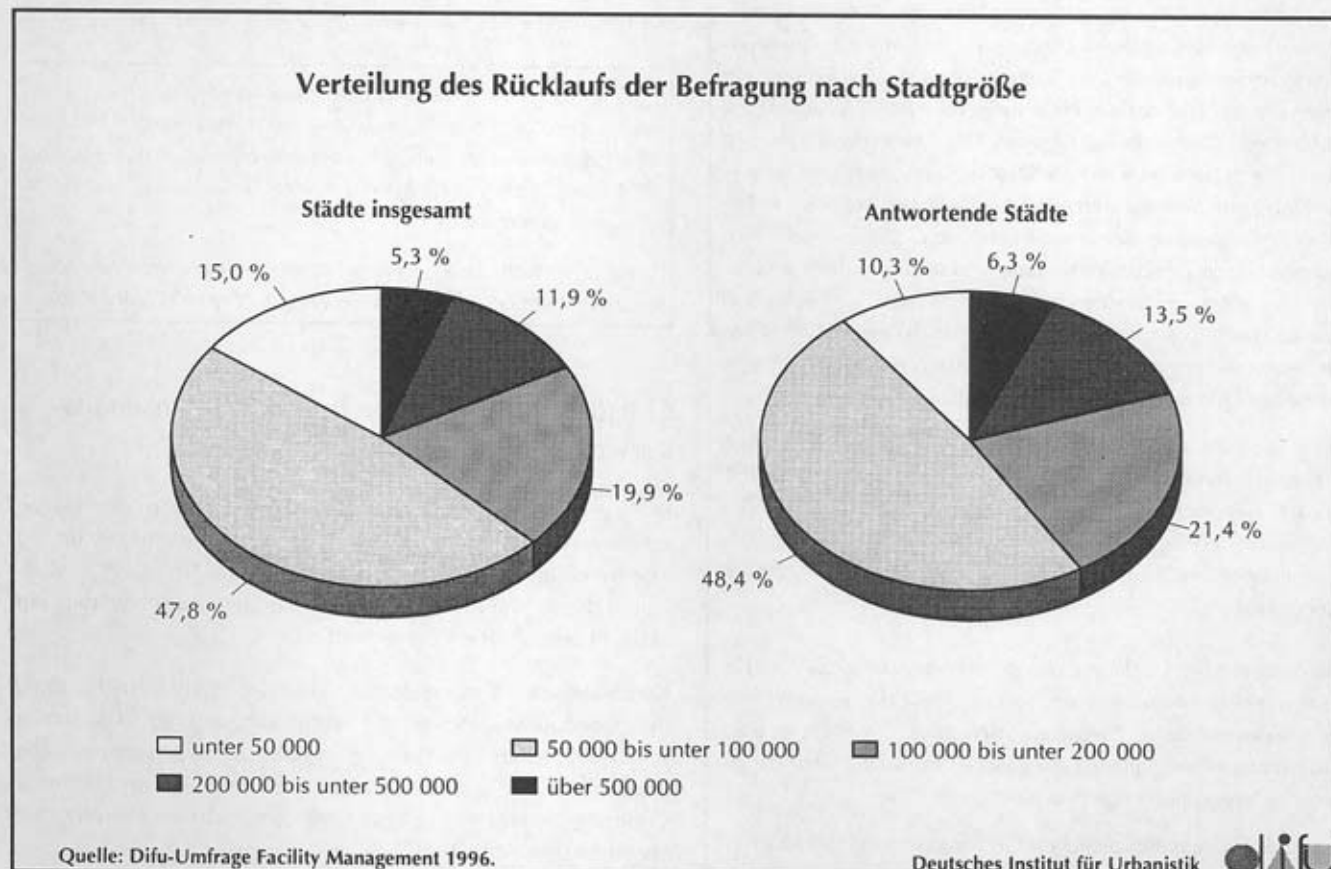
Abbildung 2

Die Verteilung dieser Städte nach ihrer Einwohnergröße entspricht etwa der Größenstruktur aller deutscher Städte. Städte mit weniger als 50 000 Einwohnern sind unterrepräsentiert (vgl. Abb. 2).

Verbesserungen im Umgang mit kommunalen Liegenschaften sind für die befragten Städte ein wichtiges Thema - dies wird bereits daraus deutlich, daß mehr als 90 Prozent der antwortenden Städte der Auffassung sind, die Kommunen sollten sich stärker mit dem Thema einer modernisierten Liegenschaftsverwaltung oder der Einführung von Facility Management befassen.

Organisation von Liegenschaftsverwaltung und Gebäudebewirtschaftung

Nach wie vor ist die Organisation der Liegenschaftsverwaltung und Gebäudebewirtschaftung in den deutschen Städten dadurch gekennzeichnet, daß es eine Vielzahl von Verantwortlichen für Teilbereiche gibt (siehe Kasten, S. 4, 1. Spalte). Nach moderaten Beurteilungen der gegenwärtigen Situation ist eine „für Außenstehende kaum verständliche Zersplitterung von Zuständigkeiten“⁷ festzustellen, scharfe Kritiker sprechen von einem „System der organisierten Unverantwortlichkeit“⁸.



⁵ Die European Business School Immobilienakademie führt zum gleichen Themenkreis mit einem abgestimmten Fragebogen eine Befragung bei deutschen Unternehmen durch. Für die grafische Aufbereitung und den Druck des Fragebogens danken wir der Zeitschrift Immobilien Manager.

⁶ Nur die Fragenkomplexe, die sich mit der Zuständigkeit und der Mitarbeiterzahl beschäftigten, bezogen sich auf den Gesamtbereich Liegenschaftsmanagement und Gebäudebewirtschaftung.

⁷ Cord Diekmann, Instandhaltung und Bewirtschaftung kommunaler Gebäude durch private Dienstleister, in: Stadt und Gemeinde 2/1996, S. 35-39.

⁸ Markus Becker-Melching, Gebäudemanagement statt Kompetenzwirrwarr, in: das Rathaus 8/1996, S.309-311.

Im Durchschnitt der antwortenden Städte sind etwa drei Ämter für die Verwaltung und Bewirtschaftung kommunaler Liegenschaften und Gebäude zuständig. In 8 Prozent der Fälle waren es fünf und mehr Ämter, in weiteren 44 Prozent immerhin noch drei oder vier zuständige Ämter. Nur in 15 Prozent der Städte war die Verantwortlichkeit zentral bei einem Amt gebündelt. Dies gilt vor allem für kleinere Städte. In erster Linie sind Haupt- (in 79 Prozent der Städte), Liegenschafts- (73 Prozent) und Hochbauämter (61 Prozent) zuständig (vgl. Abb. 3), in zwei Drittel der Städte mit zentraler Zuständigkeit das Hauptamt. Vor allem in den kleineren Städten konzentrieren sich die Aufgaben in den Haupt- und Liegenschaftsämtern. Neben den drei Hauptverantwortlichen sind aber zahlreiche andere (Fach-)Ämter für Teilbereiche des kommunalen Liegenschaftsmanagements und der Gebäudebewirtschaftung zuständig, darunter Rechtsämter, Tiefbauämter, Kämmereien, Bezirksämter in größeren Städten usw.

„Von den derzeit ... 10 Senatsverwaltungen und deren unmittelbar nachgeordneten Einrichtungen werden knapp 70 landeseigene Gebäude genutzt, 64 Objekte sind angemietet und 12 landeseigene Gebäude an andere vermietet. Insgesamt nutzt der Senat derzeit etwas mehr als 812 000 m² Bürofläche. ... Schon für diesen noch relativ überschaubaren Bereich finden sich derzeit eine ganze Reihe von Einzelzuständigkeiten. Bewirtschaftung und Verwaltung obliegen dem Landesverwaltungsamt, also der Senatsverwaltung für Inneres, den Kauf oder Verkauf eines Objektes verantwortet die Finanzverwaltung, und die bauliche Unterhaltung fällt in die Zuständigkeit der Bauverwaltung. Die das Objekt jeweils nutzende Fachverwaltung fällt demgegenüber nicht ins Gewicht. Die Raumzuweisung erfolgt unter völligem Ausschluß von Marktkonditionen, auch zum Beispiel unabhängig von dem konkreten Wert einer Immobilie. Nach individueller Bedarfsprüfung findet eine Raum- und Gebäudevergabe statt, das Budget der nutzenden Verwaltung wird hierdurch nicht belastet. Damit hat diese ein nachvollziehbares Interesse, möglichst viel Raum zu erhalten, die zuweisende Stelle hat das gegenteilige Interesse, und beide verfügen nicht über Informationen, die ein an wirtschaftlichen Kriterien ausgerichtetes Handeln ermöglichen.“

Peter Kurth, Staatssekretär der Senatsverwaltung für Finanzen in Berlin, Haushaltskonsolidierung durch Immobilienverwertung?, in: TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH (Hrsg.), Immobilienmärkte im Umbruch, Perspektiven für die deutsche Immobilienwirtschaft, Dokumentation, 1. Deutscher Liegenschaftskongreß, Berlin, 28./29. Oktober 1996.

„Eine Stadt der GK 5 stellt fest, daß die von ihr bewirtschafteten Gebäude von sieben verschiedenen Ämtern betreut und verwaltet werden (Objektverwaltung, Energiebewirtschaftung, Unterhaltung etc.). Häufig sind mehrere Ämter für das gleiche Objekt tätig, ohne die gegenseitige Information sicherzustellen.“

Kommunale Gemeinschaftsstelle, Organisation der Gebäudewirtschaft, Bericht Nr. 4/1996, S. 7.

Nun kann es gerade in größeren Städten und unter dem Vorzeichen dezentraler Ressourcenverantwortung in der Regel nicht um eine vollständige Zentralisierung der Zuständigkeit für kommunale Liegenschaften gehen, sehr wohl ist aber eine klare und einfach durchschaubare Regelung der Zuständigkeit wünschenswert. Mit der Zahl der verantwortlichen Ämter steigt die

Zahl der Schnittstellen, und die Abstimmungsnotwendigkeiten nehmen zu. Häufig geht eine große Zahl verantwortlicher Ämter mit „Doppelarbeit“ einher. Diese Probleme werden auch von den befragten Städten gesehen:

Mehr als drei Viertel der Städte halten eine Zusammenfassung sämtlicher grundstücks- und gebäudebezogener Aufgaben für sinnvoll. Besonders wichtig erscheint dabei eine zentrale Erfassung der gebäudebezogenen Kosten, knapp 80 Prozent der Städte halten dies für zweckmäßig. Organisationsmodelle können sich an den möglichen Produktgruppen der Gebäudewirtschaft orientieren und lassen sich auch mit dem neuen Steuerungsmodell und dem Prinzip der Dezentralisierung von Kompetenz bei gleichzeitig größtmöglicher Koordination vereinbaren.⁹

Obwohl diverse Wirtschaftsunternehmen im Rahmen von Verschlinkungskonzepten bei der Organisation ihres Immobilienmanagements schon weiter fortgeschritten sind als viele Kommunalverwaltungen, ist auch „die Anlagenwirtschaft im Unternehmen ... heute durch verteilte Zuständigkeiten - bis zur Vorstandsebene -, durch Mangel an Daten und fehlende Integration der Arbeiten gekennzeichnet“¹⁰. Der Umgang mit Gebäuden und Anlagen (Facilities) in Unternehmen kann durchaus Anregung für das Liegenschafts- und Gebäudemanagement der Kommunalverwaltungen liefern, aber auch die Mehrheit der Wirtschaftsunternehmen ist noch weit entfernt von den Idealvorstellungen eines Facility Managements (siehe Kasten).

„Die Immobilien sind meist in den Betrieben nach den Personalaufwendungen der größte Kostenfaktor. ... Mit Personalkosten können aber die meisten umgehen - mit Immobilien nicht. ... Weit mehr als 50 Prozent aller deutschen Unternehmen wissen nicht, was sie an Immobilienbesitz haben.“

Douglas Holoch, Leiter Unternehmensberatung Immobilien Jones Lang Wootton, in: „Blick durch die Wirtschaft“ vom 6. März 1997.

Outsourcing-Potentiale bei der Liegenschaftsverwaltung und Gebäudewirtschaft

Die weit überwiegende Mehrheit der Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung und der Gebäudebewirtschaftung wird zur Zeit innerhalb der Stadtverwaltung erledigt. Allerdings sind die Unterschiede im Ausmaß des Outsourcing zwischen den einzelnen Leistungsbereichen erheblich.

Kaufmännische Leistungen wie die Liegenschaftsbuchhaltung, die Gebäudekostenerfassung und -abrechnung, das liegenschaftsbezogene Versicherungswesen, das Management aller liegenschaftsbezogenen Verträge oder ein Bewirtschaftungscontrolling werden nur in ganz wenigen Ausnahmefällen extern vergeben (vgl. Abb. 4).

⁹ Zu Modellen der Organisation der Gebäudewirtschaft vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle, Organisation der Gebäudewirtschaft, Bericht Nr. 4/1996.

¹⁰ U. W. Heidbreder, Computer Aided Facility Management, in: Bauinformatik, Nr. 4, Zürich 1992, S. 190ff., hier S. 190 ff., zitiert nach Frutig/Reiblich, Facility Management, S. 36.

Abbildung 3

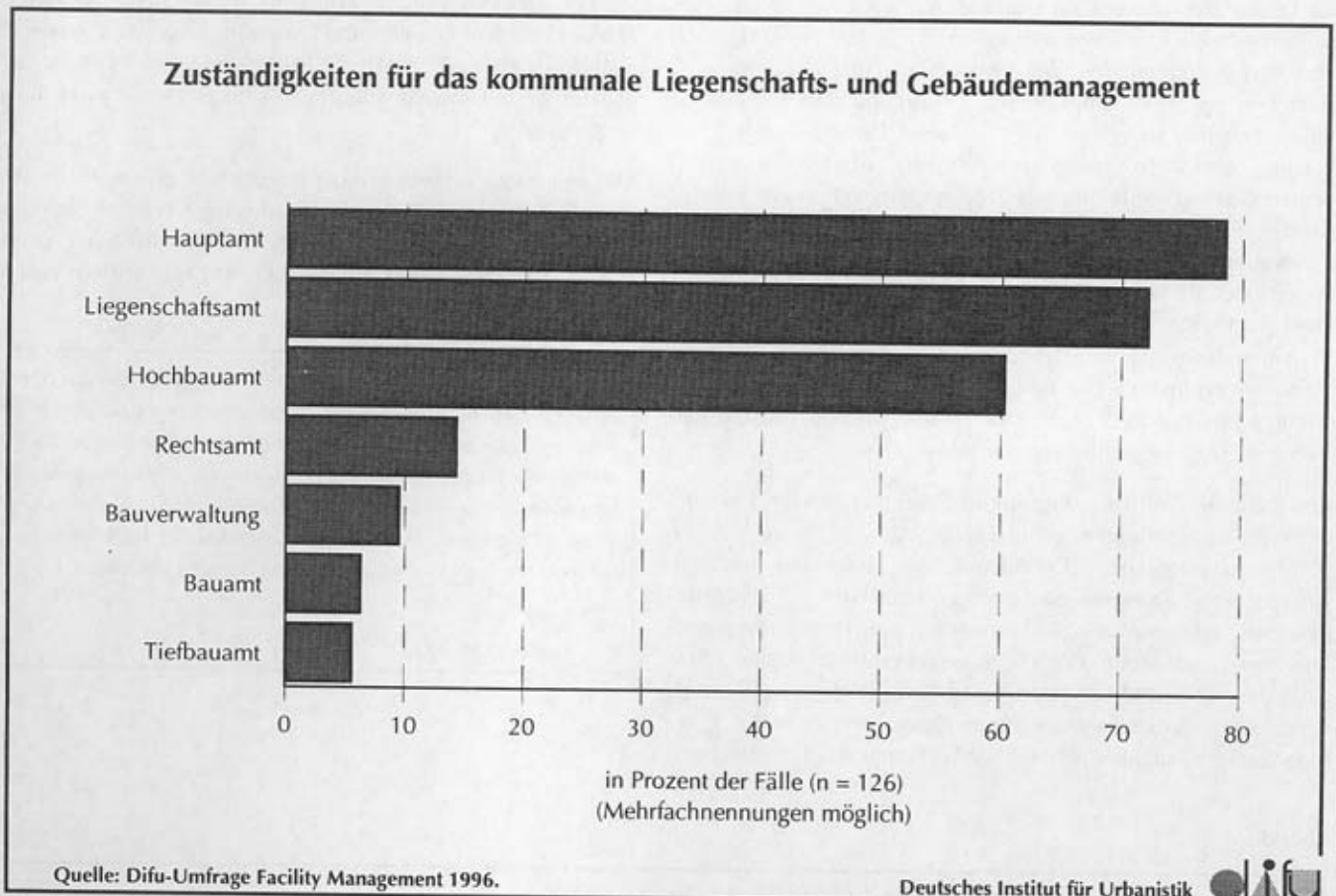
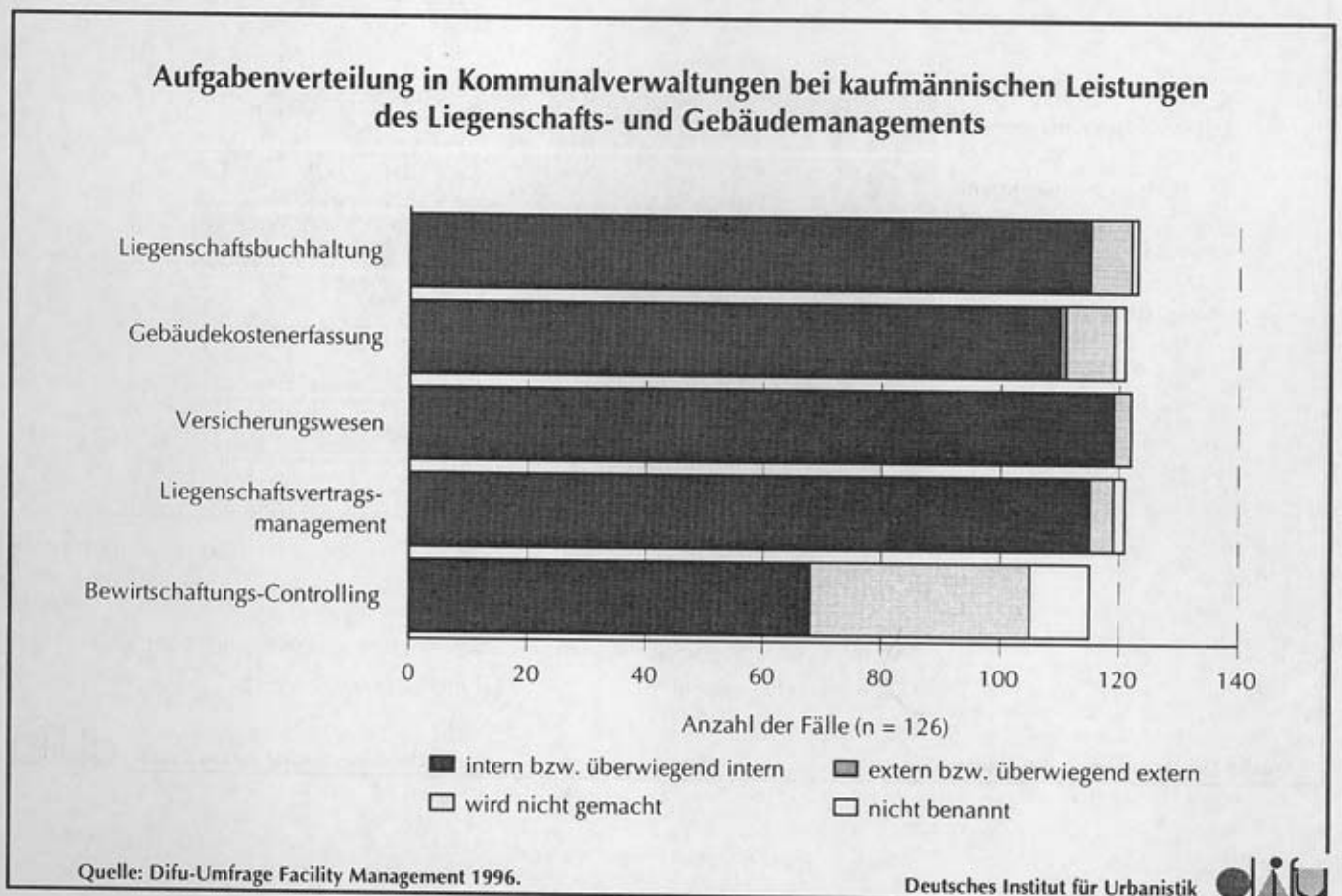


Abbildung 4



Deutlich größer ist der Anteil extern vergebener infrastruktureller Leistungen, obwohl im Durchschnitt auch hier interne Lösungen erheblich überwiegen (vgl. Abb. 5). Vor allem deutlich von den Kernbereichen des Gebäudemanagements getrennte Aufgaben wie Reinigungsdienste, Entsorgung und Sicherheitsdienste werden fremdvergeben, während Dienstleistungen wie Flächen- und Raummanagement, Umzugsmanagement und Inventarerfassung weiterhin nahezu ausschließlich intern erledigt werden. Etwa die Hälfte der Städte lässt Reinigungsdienste und Entsorgung extern oder überwiegend extern erledigen, knapp 45 Prozent der Städte vergeben in dieser Art auch Aufgaben für Sicherheitsdienste. Demgegenüber meldete keine Stadt externe Vergaben beim Flächen- und Raummanagement, nur in einer Stadt werden Inventarerfassung und -pflege überwiegend extern erledigt, und nur in 3 Prozent der Städte wird das Umzugsmanagement überwiegend extern vergeben.

Am stärksten werden Outsourcing-Potentiale bisher bei den technischen Leistungen genutzt (vgl. Abb. 6). Besonders Instandhaltungsaufgaben (Gebäudetechnik, bauliche Anlagen), Umbau- und Renovierungsarbeiten und das bauliche EDV-, Kabel- und Netzwerkmanagement werden von Fremdfirmen erledigt. Etwa zwei Drittel der Städte vergeben Instandhaltungsaufgaben, Umbau- und Renovierungsarbeiten extern oder überwiegend extern, 36 Prozent der Städte lassen ihre baulichen EDV-Management-Aufgaben von Firmen wahrnehmen. Überraschend

hoch ist aber auch in diesem Bereich der Anteil von Eigenleistungen der Verwaltung selbst in klassischen Outsourcing-Feldern wie dem Energie- und Umweltmanagement. Nur 6 Prozent der Städte nutzen externe Leistungen für das Energiemanagement, beim Umweltmanagement sind es gerade zwei der befragten Städte.

Kleinere Städte vergeben in der Regel eher Leistungen an externe Anbieter. Bei den technischen Leistungen ergeben sich durch Übertragung der Verantwortung an einen Dienstleister, der Lösungen aus einer Hand bietet, auch am schnellsten konkrete Kostenersparnisse (siehe Kasten).

„Gelohnt hat sich die Einführung eines technischen Gebäudemanagements zum Beispiel bei der Bundesbaubehörde in Berlin. Im Sommer vergangenen Jahres legte sie die komplette technische Verwaltung der 900000 Quadratmeter großen ehemaligen französischen Liegenschaften in die Hände von ... Experten. Mit Hilfe computergestützter Wartungsmanagementsysteme realisierte das Unternehmen schon in wenigen Monaten Kosteneinsparungen von bis zu 15 Prozent.“

Wirtschaftswoche, Nr. 37, 1995, S.85.

Abbildung 5

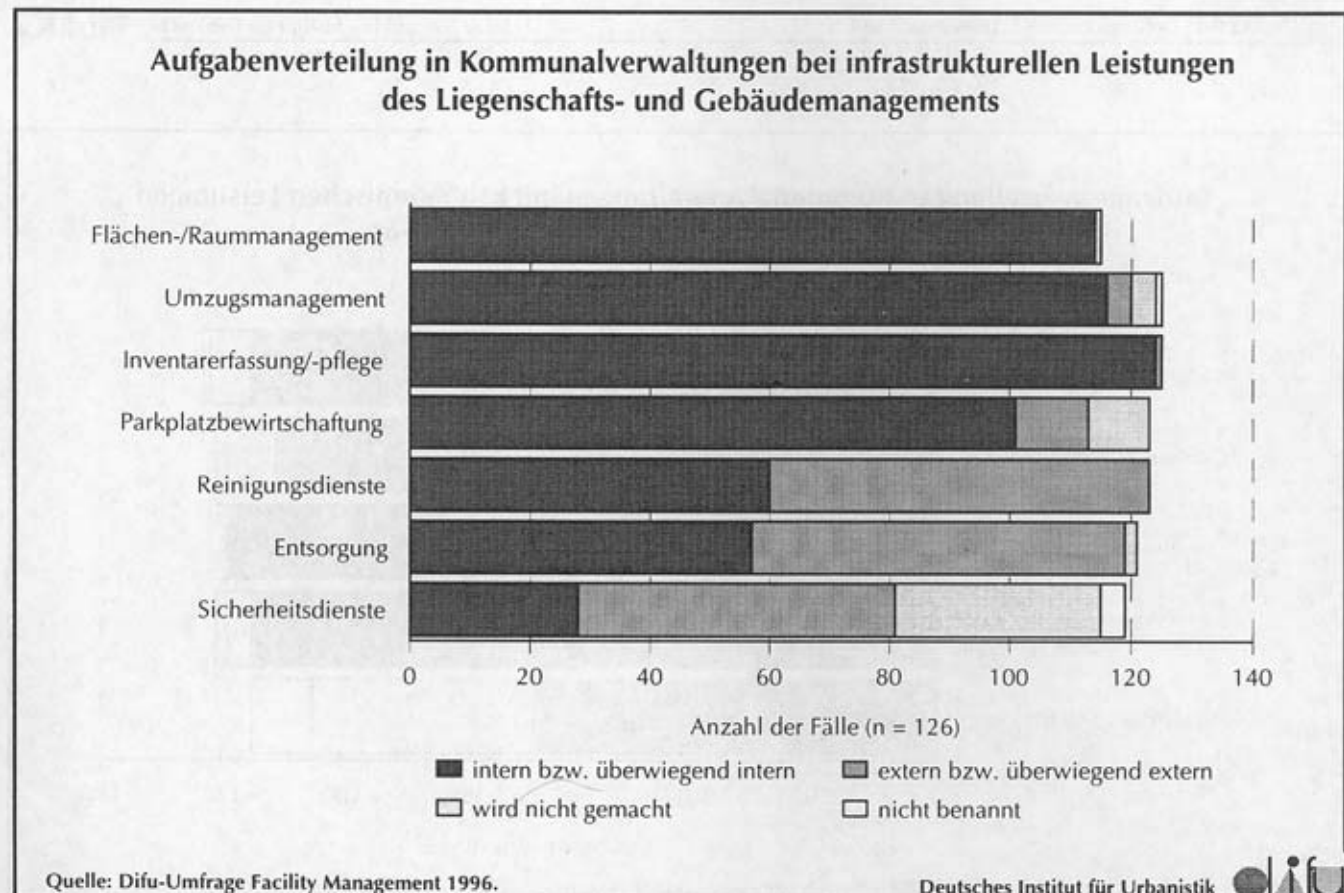
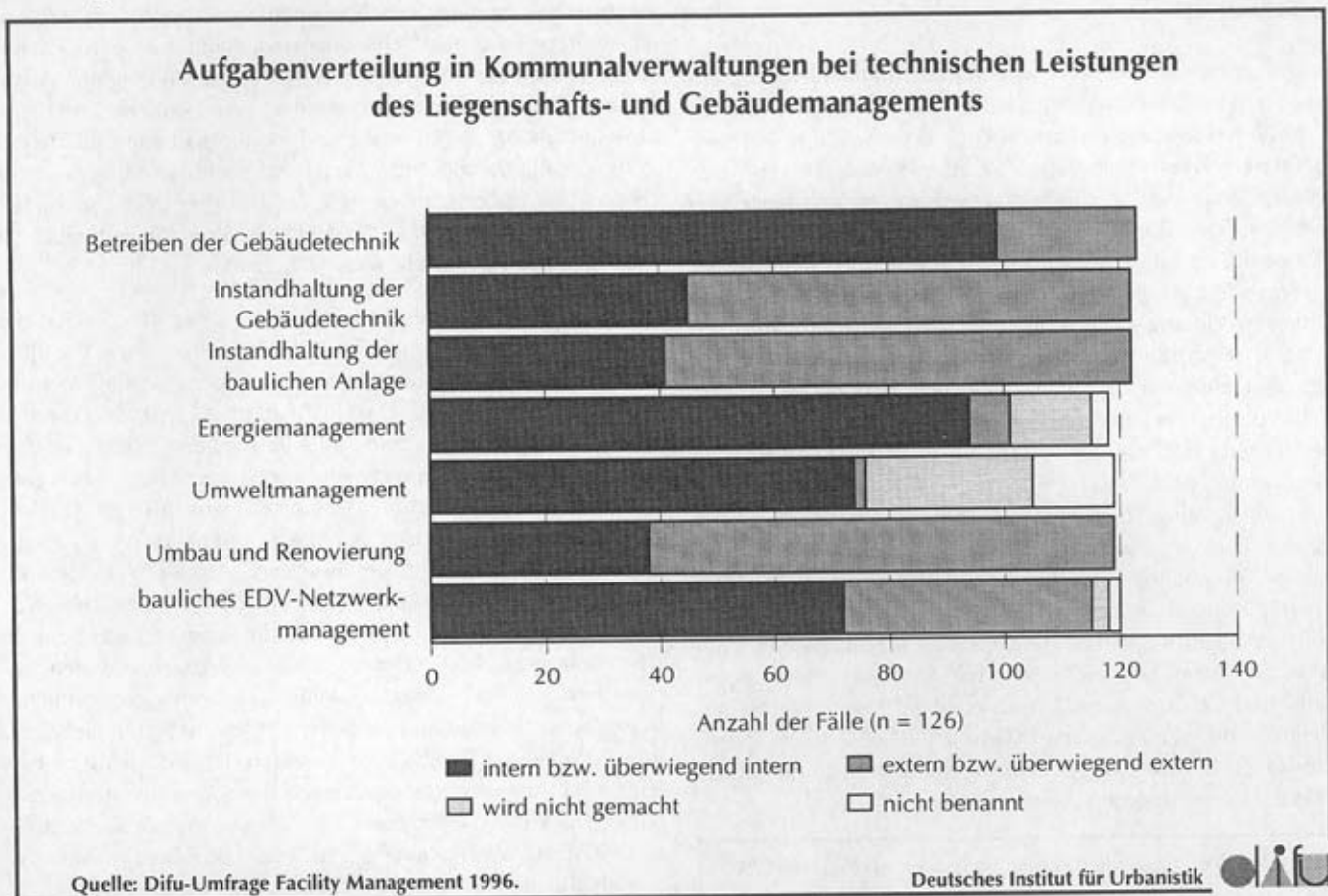


Abbildung 6



Im Outsourcing-Verhalten ergeben sich zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen west- und ostdeutschen Kommunen. Besonders auffällig ist dies in den Bereichen Sicherheitsdienste, Reinigungsdienste und bauliches EDV-Netzwerk-Management, das heißt, in Bereichen, die schon von vornherein die stärksten externen Bezüge aufweisen.

- Während in nur 34 Prozent der westdeutschen Kommunen externe Sicherheitsdienste genutzt werden, bedienen sich 87 Prozent der ostdeutschen Kommunen derartiger Dienstleister.
- 88 Prozent der ostdeutschen, aber nur 42 Prozent der westdeutschen Kommunen nehmen für die Gebäudereinigung externe Angebote in Anspruch.
- Knapp 71 Prozent der ostdeutschen Städte nutzen externe Angebote für das bauliche EDV-Netzwerk-Management, bei den westdeutschen sind es dagegen nur rund 27 Prozent.

Nach gegenwärtiger Einschätzung wird sich das Outsourcing-Verhalten im Bereich der Liegenschaftsverwaltung und der Gebäudebewirtschaftung zukünftig insgesamt nur in einigen Teilbereichen deutlich zugunsten externer Bezüge verändern. Ein Anhaltspunkt dafür ist, daß nur 5 Prozent der befragten Städte eine Fremdvergabe des Immobilienmanagements zugunsten einer Konzentration auf zentrale kommunale Aufgaben für sinnvoll halten.

Am ehesten sind weitere Outsourcing-Prozesse bei den technischen Dienstleistungen zu erwarten. Nahezu alle abgefragten Leistungen¹¹ in diesem Bereich eignen sich nach Ansicht der Städte für Outsourcing. Nur das Betreiben der gebäudetechnischen Anlagen für Heizung, Kühlung, Lüftung, Klima, Sanitäres usw. hält eine Mehrheit der Städte für keinesfalls auslagerbar.

Bei den infrastrukturellen Leistungen möchte die Mehrheit der Städte Aufgaben des Flächen- und Raummanagements wie Standortbewertungen, Flächenorganisation, Raumbelugung usw. (etwa 80 Prozent der Städte) ebenso wie Inventarerfassung und -pflege (78 Prozent) und das Umzugsmanagement (61 Prozent) keinesfalls extern vergeben. Aus diesem Leistungsbereich erscheinen danach neben den bereits häufig extern vergebenen Aufgaben (Reinigungs-, Sicherheitsdienste, Entsorgung) aus dem abgefragten Katalog noch Aufgaben der Parkplatzbewirtschaftung unproblematisch für eine externe Vergabe.

Im kaufmännischen Bereich lehnt die Mehrheit der Städte eine externe Vergabe von Leistungen ab. Besonders deutlich fällt die Ablehnung für Aufgaben im Bereich des Managements der liegenschaftsspezifischen Verträge (rund 81 Prozent der Städte sind gegen eine Fremdvergabe) und der Liegenschaftsbuchhaltung (77 Prozent) aus.

¹¹ Instandhaltung der gebäudetechnischen Anlagen, Instandhaltung der baulichen Anlagen, Umweltmanagement, Umbau und Renovierung, bauliches EDV-, Kabel- und Netzwerk-Management.

Modernes Liegenschafts- und Gebäudemanagement

Das Management des Portfolios genutzter Immobilien zur Senkung der betrieblichen Kosten haben Wirtschaftsunternehmen bei der Verschlinkungsdiskussion Ende der 80er Jahre in seiner Bedeutung erkannt. Seit 1991 hat beispielsweise IBM in den USA - im Zuge des Abbaus von Arbeitsplätzen und einer Verminderung des Büroflächenbedarfs je Mitarbeiter um etwa 20 Prozent - den Büroflächenbestand von 4 Mio. auf 2,4 Mio. qm vermindert. Auch in Europa zeigen die Verschlinkungsmaßnahmen Wirkung¹². Ein Vorreiter - Asea Brown Boveri (ABB) - hat z.B. seit 1988 seinen Flächenbedarf in der Schweiz um 40 Prozent reduziert. In Deutschland hält ABB nur ein Drittel der 4 Mio. qm genutzter Fläche für betriebsnotwendig. Flexible Arbeitszeiten werden für Flächenersparnisse genutzt. Die Volksfürsorge Niederlassung Hamburg hat so etwa ein Fünftel der Bürofläche eingespart. Die Verlängerung von Betriebszeiten, die Flexibilisierung von Arbeitszeiten in Büros und die Entkoppelung von Beschäftigten und Arbeitsplätzen ermöglichen Flächeneinsparungen zwischen einem und 12 qm je Beschäftigten¹³. Vor allem international agierende Großunternehmen haben in größerem Umfang innovative Methoden des Liegenschafts- und Gebäudemanagements etabliert. Kern dieser Bemühungen ist die Schaffung marktwirtschaftlicher Anreize. Nicht länger sollen nur die Abschreibungen, sondern auch die Marktmieten als Kosten angesetzt werden

"In vielen Firmen ist das Bewußtsein vorhanden, daß etwas in Richtung Gebäudeverwaltung bzw. Gebäudemanagement getan werden muß. Aus diesem Grund werden in einzelnen Abteilungen auch erhebliche Anstrengungen unternommen, um das Gebäude in 'Schuß' zu halten, zu verwalten, Kosten zu sparen."

Hans Peter Braun, Facility Management: Was ist es - Was bringt es - Wer braucht es?, in: Technik am Bau (TAB) 11/1994, S. 83-87, hier: S.83/84.

"Wenn schon zukünftig weniger Geld für die ordnungsgemäße Unterhaltung öffentlicher Gebäude verfügbar ist, dann soll dieses so wirksam wie nur eben möglich eingesetzt werden. ... Die Struktur der Aufgabenerledigung (bei der Gebäudebewirtschaftung, d.V.) (bietet) vielversprechende Ansatzpunkte für mehr Effizienz und Wirtschaftlichkeit."

Cord Diekmann, Instandhaltung und Bewirtschaftung kommunaler Gebäude durch private Dienstleister, in: Stadt und Gemeinde, 2/1996, S. 35-39, hier S. 35.

Die Entwicklung eines modernen Gebäude- und Anlagenmanagements in deutschen Unternehmen hinkt nach Angaben von Experten der internationalen Entwicklung etwa acht bis zehn Jahre hinterher¹⁴. Wenn man die Situation der deutschen Städte

bei der Modernisierung des Liegenschafts- und Gebäudemanagements - im unten beschriebenen Sinn - insgesamt als „erst in Ansätzen erkennbar“ charakterisiert, sollte man berücksichtigen, daß auch die Mehrheit der deutschen Unternehmen „von einem Gebäude-Informationssystem weit entfernt ist“ und „Instandhaltung, Renovierung und Planungsarbeiten häufig nur gefühlsmäßig durch(führt) - manchmal auch nur dann, wenn es 'brennt'“¹⁵. Dabei mangelt es sowohl in den Wirtschaftsunternehmen als auch in den öffentlichen Verwaltungen nicht an Problembewußtsein (siehe Kasten, 1. Spalte).

Die Umsetzung scheitert bisher häufig an der Komplexität der Aufgabe und der Vielzahl der Beteiligten. Seit Ende der 80er Jahre wird der integrative Ansatz des Facility Management in Deutschland diskutiert. Die internationale Diskussion reicht deutlich länger zurück. Zum Teil unterscheiden sich die Auffassungen von Facility Management in den angelsächsischen Ländern und Deutschland. Die nordamerikanische Facility-Management-Literatur zielt auf die Koordination von Arbeitsplatz-, Beschäftigten- und Organisationsentwicklung. In Großbritannien zielt Facility Management auf den Immobilienbereich mit Planung, Beschaffung und Instandhaltung von Objekten.¹⁶ Die deutschsprachige Literatur konzentriert sich auf den immobilienorientierten Ansatz. Gemeint ist ein „ganzheitlicher strategischer Rahmen für koordinierte Programme, um Gebäude, ihre Systeme und Inhalte bereitzustellen, funktionsfähig zu halten und an die wechselnden organisatorischen Bedürfnisse anpassen zu können“ mit dem Ziel, „deren höchste Gebrauchsmobilität und Werthaltung“¹⁷ zu erreichen. Facility Management hat dienende Funktion innerhalb oder für eine Organisation. Um damit verbundene Aufgaben erfolgreich wahrnehmen zu können, muß es strategisch, organisatorisch und im praktischen Geschäftsablauf verbunden sein mit anderen dienenden Aktivitäten und den Kernaufgaben der Organisation.¹⁸ Häufig werden daher unter Facility Management alle Dienstleistungen, die nicht zum „Kerngeschäft“ von Wirtschaftsunternehmen oder Organisationen gehören, zusammengefaßt. Ein wesentliches Verbreitungshindernis von Facility Management liegt sicher in der Unschärfe des Begriffs. Vom Systemhaus bis zur Gebäudereinigung nennen viele Unternehmen ihre Dienstleistungsangebote Facility Management (siehe Kasten).

"In den letzten zwei Jahren hat sich der Begriff Facility Management in Deutschland innerhalb der Immobilienlandschaft etabliert. Wie immer in der Entwicklung von neuen Dienstleistungen oder Branchen versuchen eine Vielzahl Marktbeteiligter, diese Begriffe ausschließlich für sich zu besetzen."

J. Krummacker, Interview, in: Der Facility Manager 4/1994, zit. nach: Hans Peter Braun, Eberhard Oesterle, Peter Haller, Facility Management, Erfolg in der Immobilienbewirtschaftung, Berlin u.a. 1996, S. 1.

12 „Amerikas Unternehmen rücken in den Büros enger zusammen - Neue Konzepte vermindern den Raumbedarf“, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 8. März 1994.

13 Vgl. F. Becker, W. Sims, B. Davis, Managing Space Efficiently, Final Summary Report, Cornell University, International Facility Management Program 1991.

14 Hans Peter Braun, Eberhard Oesterle, Peter Haller, Facility Management, Erfolg in der Immobilienbewirtschaftung, Berlin u.a. 1996, S. 1.

15 Hans Peter Braun, Facility Management: Was ist es - Was bringt es - Wer braucht es?, Technik am Bau 11/1994, S.83-87, hier S. 83.

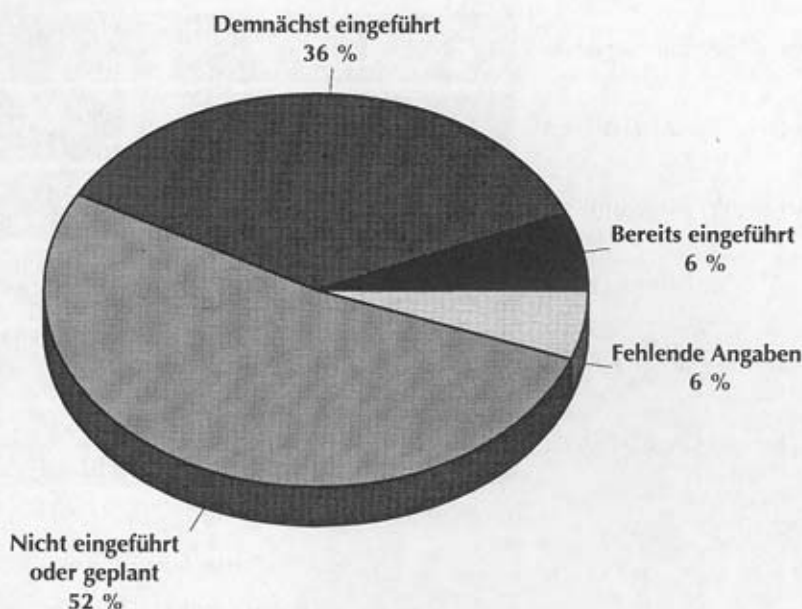
16 Vgl. Elmar Josten, Outsourcing in der Kommunalverwaltung - Chance oder Ausverkauf?, in: Eildienst Städtetag NRW 1997, S.70-77.

17 EUROFM (Hrsg.), Europäische Facility Management Vereinigung: EUROFM-Network, 1988, unveröffentlichtes Manuskript, zitiert nach Frutig/Reiblich, S.17.

18 Zur Integration von Facility Management vgl. David Kincaid, Integrated Facility Management, in: Facilities, Bd. 12, Nr. 8, 1994, S. 20-23.

Abbildung 7

Modernisierung von kommunalem Liegenschafts- und Gebäudemanagement



Quelle: Difu-Umfrage Facility Management 1996.

Deutsches Institut für Urbanistik



Wesentliche Vorteile von Facility Management¹⁹ liegen bei der Betrachtung quantifizierbarer Nutzenpotentiale in

- der Erhöhung des Flächennutzungsgrades, z.B. durch Simulation und Variantenplanung zur optimalen Flächennutzung,
- der Verringerung der Personalkosten durch eine Optimierung der Geschäftsabläufe beim Liegenschafts- und Gebäudemanagement,
- der Senkung der Betriebskosten, z.B. durch Verbrauchsoptimierung bei Ressourcen wie Energie, Wasser usw.,
- der Verringerung der Ausrüstungskosten durch Optimierung des Inventars, Auslastungsverbesserungen usw.,
- der Senkung von Wartungskosten, z.B. durch planmäßige vorbeugende Instandhaltung,
- dem Rückgang von Reinigungskosten durch genaue Flächenberechnung und belastungsabhängige Reinigungszyklen usw.

Daneben gibt es eine Reihe nicht direkt quantifizierbarer Vorteile, die sich wesentlich auf das Leistungsniveau auswirken, wie

- die Vermeidung oder zumindest Reduzierung von Mehrfacharbeiten,
- die Verkürzung von Planungs- und Realisierungszeiten,
- die Erhöhung der Planungssicherheit,
- die verbesserte Kostentransparenz und damit eine verbesserte Zurechenbarkeit von Kosten und Leistungen,

- die Verbesserung der Umsetzungsqualität,
- die Vermeidung oder Reduzierung von Routinearbeiten,
- die Initiierung von Entscheidungen zur Kostenreduktion durch das Vorhalten aktueller entscheidungsrelevanter Daten,
- die Erhöhung der Betriebssicherheit,
- wesentliche Zeitersparnisse bei der Informationsbeschaffung usw.

Dienstleister sehen in Facility-Management-Dienstleistungen einen stark wachsenden Markt. Schätzungen des Marktvolumens reichen von rund 70 Milliarden DM in den nächsten fünf Jahren²⁰ bis zu 480 Milliarden DM pro Jahr²¹.

Die Modernisierung von Liegenschafts- und Gebäudemanagement in den deutschen Kommunalverwaltungen ist bisher noch nicht weit verbreitet (vgl. Abb. 7). Erst 6 Prozent der Städte zählen sich zu den Stadtverwaltungen mit modernem Liegenschafts- und Gebäudemanagement. Dieses Bild kann sich aber rasch ändern. So geben 36 Prozent der Städte an, demnächst moderne Verwaltungsstrukturen in diesem Bereich zu haben. Überraschend hoch bleibt der Anteil von Städten, die weder über modernes Liegenschaftsmanagement verfügen noch Modernisierungsmaßnahmen, wie z.B. die Einführung von Facility Management, planen. Dies ist immerhin mehr als die Hälfte der Städte.

¹⁹ Vgl. Braun, Facility Management, 1994, S. 86/87; Braschel, Facility Management in der Praxis, S. 17; Frutig/Reiblich, Facility Management, S. 74/75.

²⁰ Wirtschaftswoche, Nr. 37 (1995), S. 84.

²¹ Modellrechnung des theoretischen Facility-Management-Marktvolumens nach: Frutig/Reiblich, Facility Management, S. 41.

Abbildung 8

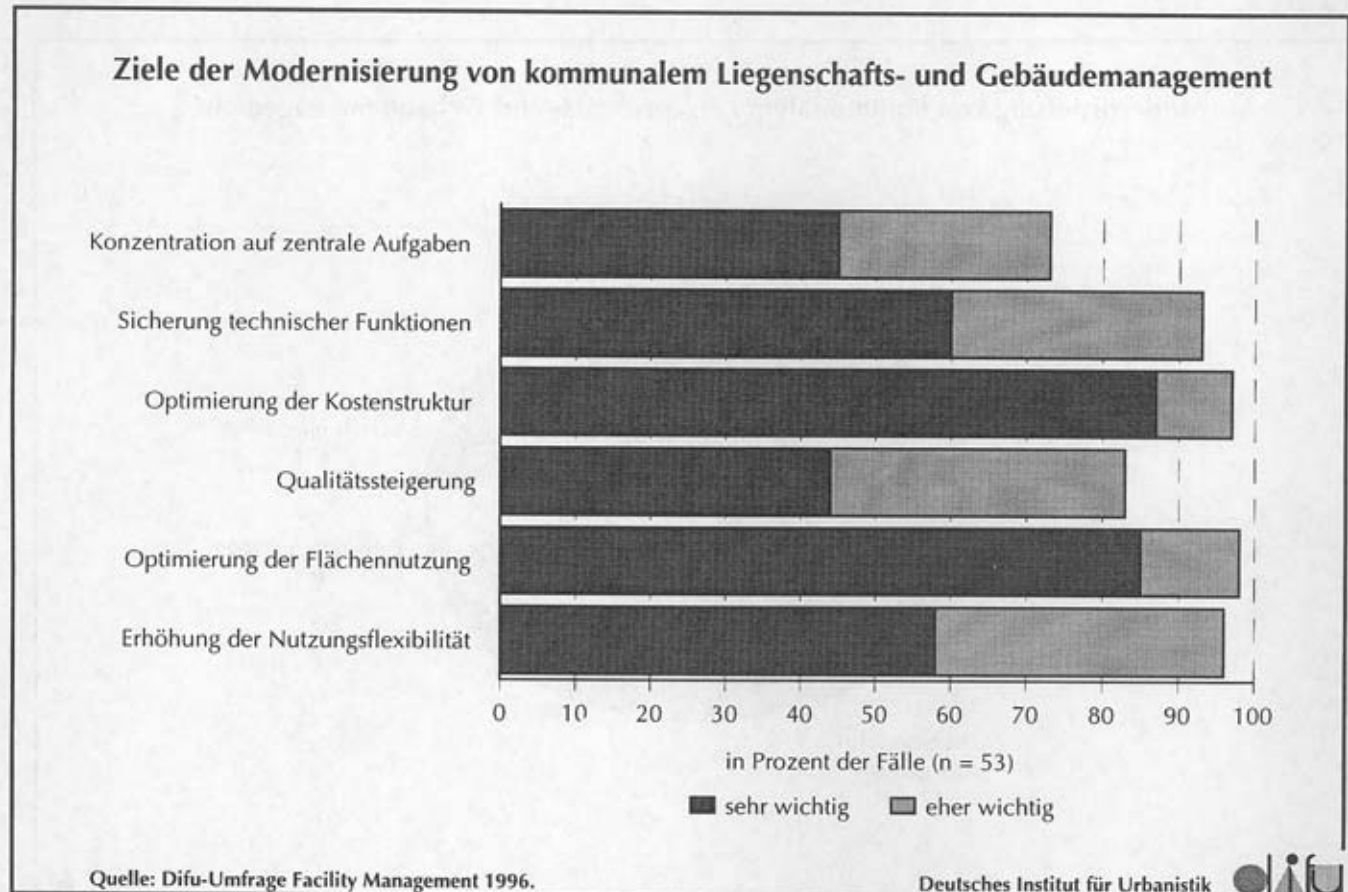
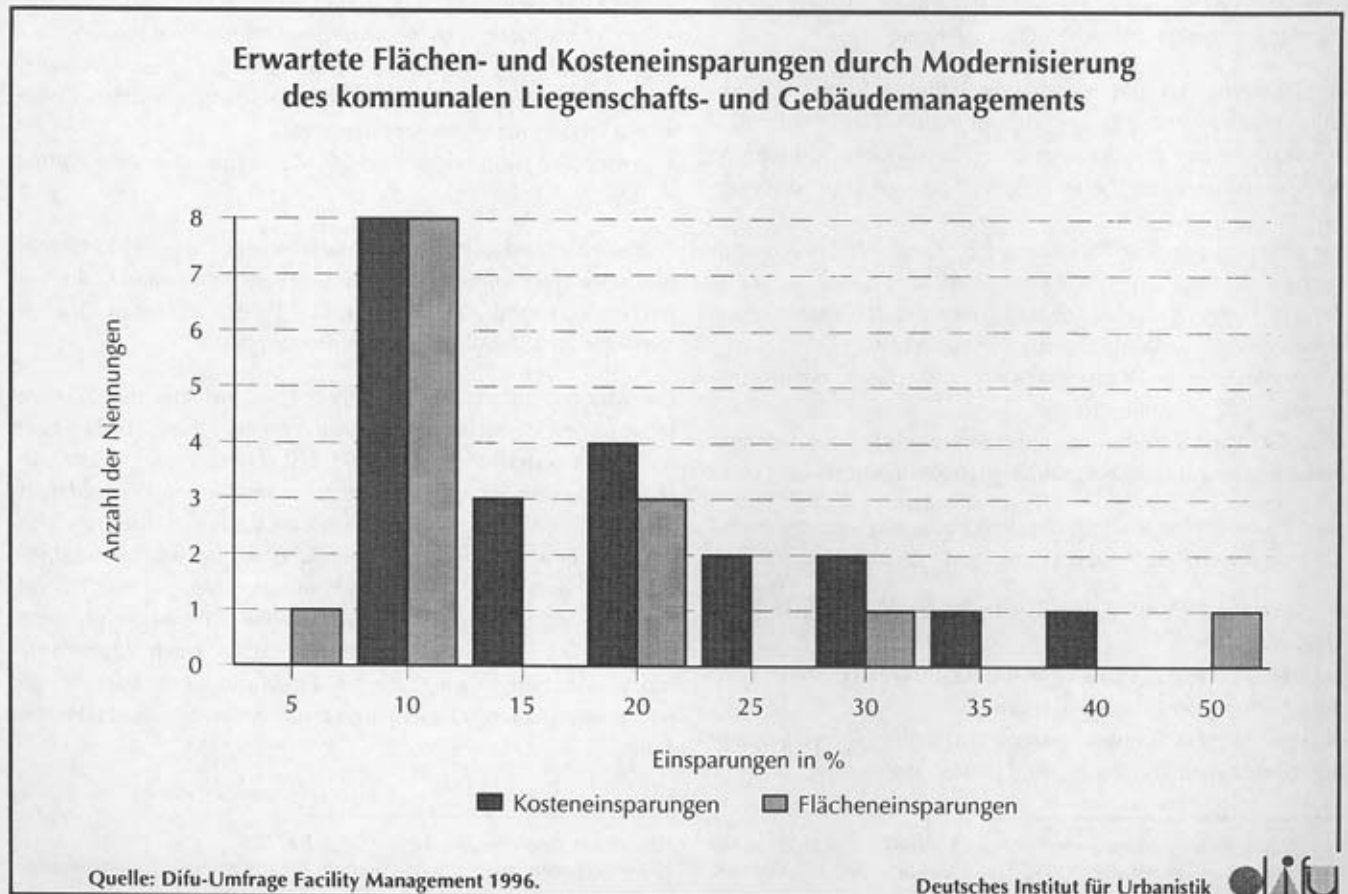


Abbildung 9



Ziele der Modernisierung

Die Städte, die bereits ihr Liegenschafts- und Gebäudemanagement modernisiert haben oder eine Modernisierung demnächst ins Auge fassen, verbinden damit in erster Linie eine Optimierung der Kostenstruktur und der Flächennutzung (vgl. Abb. 8). Diese Ziele sind für 87 Prozent bzw. 85 Prozent der Städte sehr wichtig.

Überwiegend werden Reduktionsmöglichkeiten bei den Gesamt-Nutzungskosten von 10 bis 20 Prozent durch die Einführung eines modernen Managementsystems für die von der Kommune genutzten Immobilien für möglich gehalten (vgl. Abb. 9). Dies entspricht etwa auch den Vorstellungen bei Wirtschaftsunternehmen, die mit Kosteneinsparungen von 10 bis 30 Prozent bei konsequenter Anwendung von Facility Management rechnen.²² Auch bei den Flächen erhofft sich die Mehrheit der Städte ein Reduktionspotential von bis zu 20 Prozent des gegenwärtigen Bestands.

Neben den Sparzielen spielen bei der Modernisierung von kommunalem Liegenschafts- und Gebäudemanagement Ziele, die im Zusammenhang mit der Optimierung des Gebrauchswerts der Immobilien stehen, eine wichtige Rolle. Knapp 60 Prozent der Städte, die Facility Management oder ähnliches eingeführt haben oder dessen Einführung planen, verbinden damit eine Sicherung der technischen Funktionsfähigkeit der Immobilien. 58 Prozent dieser Städte versprechen sich davon eine Erhöhung der Nutzungsflexibilität bei organisatorischen Änderungen.

Umsetzungshindernisse

Die Mängel des derzeitigen Liegenschafts- und Gebäudemanagements in Wirtschaftsunternehmen und den öffentlichen Verwaltungen gleichen sich strukturell. Im wesentlichen geht es um Informationsdefizite und das Fehlen integrierter Daten: der jetzige Zustand ist durch verteilte Datensammlung in verschiedenen Zuständigkeitsbereichen, Datenredundanz, Dateninkompatibilität und ein stark auf einzelne Personen konzentriertes Anlagenwissen gekennzeichnet²³.

Ein wesentlicher Hinderungsgrund für die Modernisierung der kommunalen Liegenschaftsverwaltung und Gebäudebewirtschaftung liegt in der mangelnden Kostentransparenz und im Mangel an Informationen über die tatsächliche Flächen- und Raumnutzung in vielen Städten. Nicht nur ist der Wert der im Besitz der Kommunen befindlichen Objekte selten bekannt, auch vorhandene Informationen beispielsweise zu den technischen Bewirtschaftungskosten (Energie, Reinigung, Wartung usw.) werden nicht systematisch ausgewertet.

Fast 60 Prozent der Städte, die sich an der Umfrage beteiligten, erheben nicht eine der abgefragten, für ein kommunales Immobilienmanagement wichtigen Kennzahlen²⁴. Am häufigsten liegen noch Kennzahlen für die Nutzfläche je Mitarbeiter, Reinigungs- und Energiekosten je Flächeneinheit und den Anteil der Hauptnutzfläche an der Gesamtfläche vor. Nur ein kleiner Teil der Städte nutzt die erhobenen Kennzahlen für Wirtschaftlichkeitsvergleiche. Etwa ein Fünftel der Städte, die Kennzahlen erheben, nutzt diese für den Vergleich innerhalb der Stadt, z.B. für Kosten- und Leistungsrechnungen. Einen Vergleich der eigenen Kennzahlen mit Richtwerten nehmen knapp 10 Prozent dieser Städte vor. Ein interkommunaler Vergleich findet nahezu überhaupt nicht statt. Nur sechs Städte nutzten diese Möglichkeit zur Einschätzung ihrer Situation. Damit fehlt es an wesentlichen Informationen zu einem planmäßigen Umgang mit den Immobilien. Allein aufgrund mangelnder Information sind damit in vielen Fällen unwirtschaftliche Gebäudenutzungen, Nichterschließung interner Reserven sowie Unplanmäßigkeit von Reparatur und Instandhaltung usw. vorprogrammiert.

Fazit

Insgesamt fehlt es bisher an einer integrativen Sichtweise und an umfassenden Problemlösungen: „Unzureichende Information über die Nutzung und Bewirtschaftung von Gebäuden ... wird seit langem beklagt. Die fehlende Transparenz wird aber nicht als zusammenhängendes Problem erkannt, sondern anhand aktueller Anlässe zumeist als Einzelproblematik diskutiert.“²⁵ Die Möglichkeiten der Reorganisation des kommunalen Liegenschafts- und Gebäudemanagements umfassen eine breite Palette von interner Reorganisation über Outsourcing, öffentlich-privater Partnerschaft bis hin zur Privatisierung. Bestehende Ansätze für eine Reorganisation von Liegenschaftsmanagement und Gebäudewirtschaft, das umfassende Interesse an Verbesserungen in diesem Bereich und die sehr realistische Einschätzung der tatsächlichen Rationalisierungspotentiale durch ein moderneres Liegenschafts- und Gebäudemanagement weisen aber auf deutliche Veränderungspotentiale in den Kommunalverwaltungen hin.

24 Abgefragt wurden folgende Kennzahlen: Nutzfläche und Umzugskosten je Mitarbeiter, Energie-, Reinigungs-, Instandhaltungs-, Betriebskosten je Flächeneinheit, Betriebskosten je Arbeitsplatz, Anteil Hauptnutzfläche an der Gesamtfläche, Anteil der Betriebskosten an den Gemeinkosten. Eine statistische Auswertung wurde aufgrund der Unvollständigkeit der Angaben und Bezugsgrößen nicht vorgenommen.

25 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Organisation der Gebäudewirtschaft, Köln 1996, S.7.

22 Facility Management für Immobilien, Ganzheitliche Gebäudebewirtschaftung, in: das rathaus 5/1996, S. 172.

23 Vgl. Frutig/Reiblich, Facility Management, S. 52.

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 110 - 10623 Berlin
Telefon: 0 30 / 3 90 01-0 - Telefax: 0 30 / 39 00 11 00
E-Mail: difu@difu.de
Internet: <http://www.difu.de>

Abteilung Köln: Lindenstraße 11 - 50958 Köln
Telefon: 02 21 / 3 77 11 44 - Telefax: 02 21 / 3 77 11 46

Redaktion: Beate Hoerkens
DTP: Christina Blödmann

Nachdruck und sonstige Verbreitung - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe gestattet.
Um die Übersendung von Belegexemplaren wird gebeten.