Stellungnahme zum Prüfungsbericht des SRH vom Januar 2022

„Überörtliche Prüfung der Stadt Plauen - Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements“

Gz: 21-04444/37/7

Vorausschicken möchte die Stadt Plauen den Hinweis an den SRH, dass seit dem Verlust der Kreisfreiheit am 01.01.2009 als Rechtsaufsichtsbehörde für die Stadt Plauen nicht mehr die Landesdirektion Sachsen fungiert, sondern vielmehr das Landratsamt des Vogtlandkreises.

Im ersten Teil der Stellungnahme wird zu den im Prüfbericht unter Punkt IV genannten Feststellungen des SRH, wie gefordert, Stellung bezogen. Im Weiteren folgen Ausführungen zu darüber hinausgehenden Mängeln, Folgerungen und Hinweisen, die aus Sicht der Stadt Plauen einer Klarstellung oder Erläuterung bedürfen, soweit diese nicht bereits im ersten Teil beantwortet wurden.

Die Auszüge aus dem Prüfbericht werden durch Umrahmung hervorgehoben.

TNr. III. 2.1 Gesamtstädtische Strategie

Die Stadt Plauen sollte das Bewirtschaftungskonzept für ihre Immobilien dringend überprüfen und überarbeiten. Soweit die Bewirtschaftung durch den Eigenbetrieb fortgeführt werden soll, müssten die betriebsnotwendigen Wirtschaftsgüter, also insbesondere die bewirtschafteten Immobilien, an den Eigenbetrieb übertragen werden. Anderenfalls ist der Eigenbetrieb aufzulösen.

Mit Einführung des Vermieter-Mieter-Modells und verursachergerechter Weiterberechnung der Kosten durch kostendeckende Mieten könnte die Bezuschussung des EigB GAV für die Gebäudebewirtschaftung durch die Stadt ersetzt werden.

Die Abkehr vom Vermieter-Mieter-Modells und die Wahl eines anderen Bewirtschaftungsmodells wäre vom Stadtrat zu beschließen.

Nur bei Zuordnung der Gebäude zum EigB GAV und dortiger Abbildung der Abschreibungen ließen sich die einzelnen Gebäude zentral kalkulieren. Die Gesamtkosten, die auf die jeweiligen Nutzer umgelegt bzw. weiterberechnet werden müssten, könnten dann objektkonkret ermittelt werden.

So wäre auch der Instandhaltungsrückstau der einzelnen Objekte ermittelbar und die Kontrolle der gesamten Gebäudekosten über die KLR möglich.

Alle weiteren, nicht mit der Gebäudebewirtschaftung in direktem Zusammenhang stehenden, durch den EigB GAV zu erfüllenden Aufgaben (vgl. § 2 Nr. 2-12 der Betriebssatzung) sollten leistungsgerecht an die Stadt weiterberechnet werden.

Die Stadt Plauen wird das Bewirtschaftungskonzept für ihre Immobilien unter Würdigung der Feststellungen und Folgerungen des SRH prüfen und ggf. überarbeiten. Im Gegensatz zum SRH vertritt die Stadt Plauen jedoch die Auffassung, dass auch ohne Übertragung der bewirtschafteten Immobilien an den EigB GAV und unter Verzicht auf das Vermieter-Mieter-Modell eine effiziente zentrale Gebäudebewirtschaftung erfolgen kann. Aus Sicht der Stadt Plauen sind seit Gründung des EigB GAV im Jahr 2001 alle für dessen Arbeit erforderlichen Stadtratsbeschlüsse gefasst worden. (siehe auch Stellungnahme zu Punkt III.2.3)

Betriebsnotwendiges Vermögen soll gemäß § 11 (2) SächsEigBVO übertragen werden – das ist aus Sicht der Stadt Plauen erfüllt (u. a. wurde technische und Büro-Ausstattung übertragen)

Abweichend vom ursprünglichen Konzept das im Wesentlichen auf theoretischen Grundlagen beruhte, hat sich die Stadt Plauen aufgrund der bei der Gebäudebewirtschaftung gesammelten Erfahrungen für das Verwalter-Modell (Management-Modell) entschieden. Bei Anwendung dieses Modells sind die zur Bewirtschaftung zugewiesene Objekte nicht betriebsnotwendiges Vermögen und eine Übertragung ins Sondervermögen des Eigenbetriebes ist entbehrlich.

Die Folgerung zur Auflösung des Eigenbetriebes aus diesem Grund ist nicht nachvollziehbar.

Nach gründlicher Abwägung wurde auf die Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells verzichtet. Insbesondere der große Aufwand (z.B. für Abrechnung, Buchung, Verhandlungen mit den Fachgebieten über die Miethöhe im Rahmen der Haushaltsplanung), die begrenzte Einflussnahme der Mieter (Abnahmepflicht) und die eingeschränkte Flexibilität des Vermieters hinsichtlich der Vermarktung freierwerdender Flächen durch die Art der Objekte (ein halbes Schulgebäude lässt sich z.B. nicht einfach einer anderen Nutzung zuführen) haben diese Entscheidung beeinflusst. Darüber hinaus waren sanierungsbedingt viele Umzüge der Bereiche beispielsweise innerhalb des Rathauses vorzunehmen, die immer wieder auch kurzfristige Änderungen der Mietvereinbarungen nach sich gezogen hätten.

Viele Vorteile des Mieter-Vermieter-Modells sind aber auch im Verwalter-Modell gegeben: die Entlastung des Nutzers von fachfremden Aufgaben, eine zentrale Organisation der Gebäudewirtschaft, die Reduzierung organisatorischer Schnittstellen, die Optimierung der Belegung (z.B. durch Nutzung von Workflows), die Gesamtkosten je Gebäude sind jederzeit ermittelbar und werden bisher auch in Kalkulationen entsprechend berücksichtigt. Perspektivisch werden auch die Abschreibungen in der KLR des EigB GAV mit abgebildet.

Für alle satzungsgemäße Leistungen des EigB GAV (vgl. § 2 Nr. 1 – 11 der Betriebssatzung) wird ein notwendiger Bewirtschaftungszuschuss ermittelt, vereinbart und gezahlt, für darüber hinaus gehende Leistungen (vgl. § 2 Nr. 12 der Betriebssatzung) erfolgt schon bisher eine leistungsgerechte Weiterberechnung.

TNr. III.2.2 Strategisches Instandhaltungsmanagement

Es wird empfohlen, zukünftig die jährlichen Instandhaltungskosten nach Gebäudetypen zu ermitteln und im Rahmen der Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

Die Höhe des aktuell bestehenden Instandhaltungssaus sollte so konkret wie möglich ermittelt und jährlich fortgeschrieben werden, um ein regelmäßiges Controlling zu ermöglichen. Hierzu sollte insbesondere die Gebäudedokumentation verbessert und alle Möglichkeiten der vorhandenen CAFM-Software ausgeschöpft werden, vgl. TNr. III 2.3.4.

Die Stadt Plauen weist darauf hin, dass auch schon bisher ein Großteil der Instandhaltungsaufwendungen über die Zuordnung zu Kostenstellen und Kostenträgern der INST-Listen des HH-Planes den jeweiligen Gebäudetypen zugeordnet ist. Darüber hinaus ist im Erfolgsplan des EigB GAV ein pauschaler Betrag für nichtplanbare und laufende Instandhaltung sowie für Schönheits- und Kleinreparaturen vorgesehen. Die Verwendung dieser Mittel erfolgt operativ nach Notwendigkeit und Dringlichkeit. Die Verbuchung der dadurch entstehenden Aufwendungen erfolgt ebenfalls objekt- bzw. kostenträgerkonkret und wird somit auch den Gebäudetypen zugeordnet.

Diese Vorgehensweise hat sich sehr gut bewährt. Eine Abkehr davon wäre aus Sicht der Stadt Plauen und des EigB GAV wenig hilfreich, in seiner Aussagekraft nicht genauer und mit unnötigem zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden.

Die Verbesserung der Gebäudedokumentation zur Ermittlung des aktuell bestehenden und die jährliche Fortschreibung des Instandhaltungsstaus unter Nutzung der Möglichkeiten der vorhandenen bzw. einer neuen CAFM-Software soll wie empfohlen vorgenommen werden.

TNr. III.2.3.1.1 Konzept zur Gründung eines Eigenbetriebes Gebäude- und Anlagenverwaltung

Der SRH empfiehlt die Überprüfung der Zielerreichung mit anschließender Aktualisierung der strategischen Ausrichtung. Das Konzept aus dem Jahre 2001 sollte dringend überarbeitet werden. Sich seitdem ergebende Änderungen und Abweichungen sollten neu formuliert und in geeigneter Form festgehalten werden.

Es sollten operative Maßnahmen zur Umsetzung der noch nicht erreichten strategischen Ziele festgelegt werden. Der Stadtrat sollte das überarbeitete Konzept beschließen und die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen überwachen.

Das ursprüngliche „Konzept zur Gründung eines Eigenbetriebes Facility Management“ bedarf aus Sicht der Stadt Plauen keiner Fortschreibung, da dies lediglich Grundlage für die Neuorganisation der Gebäudebewirtschaftung war. Die Übertragung weiterer Aufgaben/Geschäftsfelder über die Gebäudebewirtschaftung hinaus (z.B. Friedhof, Straßenbauhof) erfolgten per Stadtratsbeschluss und fanden ihren Niederschlag in der Fortschreibung der Betriebssatzung.

TNr. III.2.3.1.2 Umsetzung des Vermieter-Mieter-Modells

Der Stadtrat sollte sich mit dem vorhandenen Organisationsmodell auseinandersetzen und überprüfen, wie die für das GLM definierten Ziele erreicht werden können. Von Seiten des SRH wird die Einführung des Vermieter-Mieter-Modells zur Erreichung einer besseren Kostentransparenz empfohlen. Das letztendlich gewählte Modell ist in der Betriebssatzung des EigB GAV zu verankern.

Bereits in einer Stellungnahme zum Prüfbericht über die überörtliche Prüfung 2002 – 2006 wurde seitens der Stadt auf die Änderung der Betriebssatzung mit Beschluss des Stadtrates vom 20.11.2003 und dessen Begründung hingewiesen. Zudem wurde darin aufgezeigt, dass im Rahmen der Diskussion zu dieser Satzungsänderung der Stadtrat demzufolge auch mit der Beibehaltung des Bewirtschaftungsmodells und der sich damit ergebenden Änderung bzw. Beibehaltung der bisherigen Finanzierung befasst war.

Außerdem erfolgte in 2016 die Befassung eines Konzeptes „Immobilienmanagement im Eigenbetrieb Gebäude- und Anlagenverwaltung der Stadt Plauen“ im Betriebsausschuss des EigB GAV. Dieser ist identisch mit dem Finanzausschuss des Stadtrates der Stadt Plauen.

TNr. III.2.3.2 Arbeits- und Dienstanweisungen

Die Dienstanweisungen sind regelmäßig auf ihre Aktualität zu überprüfen und entsprechend anzupassen. Schriftlich fixierte Arbeitsabläufe sollten regelmäßig schriftlich auf Aktualität, Notwendigkeit und Rechtskonformität geprüft, notwendige Änderungen sollten zeitnah eingearbeitet werden.

Die vorhandene ADO und der Geschäftsverteilungsplan regeln eindeutig Zuständigkeiten und Entscheidungswege. Für einzelne Themen existieren, soweit notwendig, gesonderte Regelungen in Form von Dienstanweisungen oder/und auch per Workflow standardisierte und festgeschriebene Arbeitsabläufe (z.B. Stellenbewertung, Beauftragung IT-Maßnahmen, KTR-Änderungen ...).

Es wird seitens der Stadt Plauen eingeschätzt, dass mit den vorhandenen Dienstanweisungen und standardisierten Abläufen etc. ausreichend Regelungen vorhanden sind, um einen ordnungsgemäßen Verwaltungsablauf zu gewährleisten. Den Empfehlungen des SRH zu einzelnen der konkret aufgeführten Punkte wird gefolgt, eine Überprüfung hinsichtlich der Aktualität wird vorgenommen.

TNr. III.2.3.4 Softwareanwendungen im EigB GAV

Für die Führung der Gebäudedokumentation sollte eine CAFM-Software verwendet werden.

Ziel der Gebäudedokumentation sollte nicht nur die Erstellung der Gebäudeliste für die Anlagenbuchhaltung sein, sondern die einheitliche Steuerung des Gebäudebestandes. Mit Hilfe einer einheitlichen Gebäudedokumentation für alle Objekte ließen sich auch der Instandhaltungsrückstau quantitativ ermitteln und die Instandhaltungsmaßnahmen effizient planen. Für alle Nutzer der CAFM-Software sollten einheitliche Vorgaben zur Nutzung der einzelnen Module erarbeitet werden, um die vorhandenen Möglichkeiten der Software besser zu nutzen und das Verwaltungshandeln zu vereinheitlichen.

Die bisher im EigB GAV mehr oder weniger umfassend verwendete Software GEBman hat sich im Einsatz nicht bewährt. Langwierige Abläufe und wegen Weiterentwicklung immer größere Verschachtelung der Module und Arbeitsbereiche sowie fehlende Möglichkeiten im Berichtswesen veranlassten zur Suche nach Alternativen. Beginnend ab 2022 ist vorgesehen, auf eine andere Software umzustellen. Dabei sollen auch die Empfehlungen des SRH beachtet werden.

TNr. III.2.3.5 - Vertragsregister

Der EigB GAV sollte auch bei der Führung des Vertragsregisters alle Möglichkeiten der vorhandenen CAFM-Software nutzen. Für die Nutzung der CAFM-Software sollte eine Dienstanweisung erlassen werden, damit alle Beschäftigten des EigB GAB die Möglichkeiten von GEBman gleichermaßen nutzen und nach einheitlichen Strukturen arbeiten.

Die Erfahrungen mit GEBman wurden schon in der Stellungnahme zur TNr. III.2.3.4 erwähnt. Bei der Entscheidung für eine neue Softwareanwendung und deren Umsetzung sollen auch die Hinweise des SRH Berücksichtigung finden.

TNr. III.3.2.1 Bildung von Produkten

Die Stadt sollte für den einheitlichen Umgang mit Produkten und Schlüsselprodukten eine Dienstanweisung erlassen, in der die Zuständigkeiten für die Produktbildung, Aktualisierungszyklen sowie die Kennzahlenbildung standardisiert festgeschrieben werden.

Auf dieser Basis sollte der aktuelle Leistungsbestand auf Grund von Aufgabenänderungen fortgeschrieben werden.

Empfehlenswert ist die Erstellung eines Leitfadens zur Arbeit mit dem Produktplan, um beispielsweise weitergehende Arbeitshinweise zum Umgang mit dem städtischen Produktplan zu geben und eine Informationsbereitstellung für höhere Leitungsebenen und den Stadtrat als Grundlage für strategische Entscheidungen zu ermöglichen.

Über die Bildung von Schlüsselprodukten wird im Finanzausschuss des Stadtrates der Stadt Plauen beraten und beschlossen. Dabei werden in der Diskussion strategische Zielstellungen und die Bedeutung der jeweiligen Aufgabe für die Kommune berücksichtigt.

Über die Darstellung von Kennzahlen für die Produkte der Stadt Plauen wird ausführlich mit den Bereichen der Verwaltung diskutiert und gemeinsam entschieden. Orientiert wird sich insbesondere an überörtlichen Erfordernissen (z.B. Fachstatistiken) und am Informationsbedarf der jeweiligen Leiter, der Querschnittsbereiche, des Stadtrates und der Bürger. Eine Aktualisierung erfolgt bei Bedarf (auch bei Strukturänderungen) und wird mit der jährlichen Haushaltsplanung abgefragt.

Zuständigkeiten hinsichtlich Produktbildung etc. gehen aus Geschäftsverteilungsplan und Stellenbeschreibungen hervor. Der Ablauf ist über workflow-basierte Formulare standardisiert. Ein einheitlicher Umgang mit Produkten und Schlüsselprodukten ist gewährleistet. Für die Erstellung eines diesbezüglichen Leitfadens bestand und besteht aus Sicht der Stadt Plauen keine Notwendigkeit.

Die Fortschreibung des aktuellen Leistungsbestandes auf Grund von Aufgabenänderungen wird permanent geprüft und ggf. im Aufgabengliederungsplan sowie den Produktbeschreibungen fortgeschrieben.

TNr. III.3.2.2 Bildung von Schlüsselprodukten

Der SRH empfiehlt, künftig insbesondere im Bereich des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements wieder Schlüsselprodukte zu bilden. Dabei sollten die Produktziele auch anhand der SMART-Methode unter Berücksichtigung der gegebenen Hinweise hinterfragt werden.

Idealerweise sollte ein strategisches Fachkonzeptziel erarbeitet und mit mehreren operativen Produktzielen unteretzt werden. Die operativen Produktziele sollten dabei so formuliert werden, dass sie Teilmengen des Fachkonzeptzieles abbilden und dessen Erreichung fördern.

Die operativen Produktziele sollten mit Kennzahlen messbar beschrieben werden und anhand der SMART-Analyse hinterfragt werden.

Die Schlüsselprodukte sind aus diesen strategischen Zielstellungen der Stadt abzuleiten und hinsichtlich ihrer Leistungserbringung konkret zu beschreiben. Geeignete Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung sind zu definieren. Die gebildeten Kennzahlen sollten im Haushaltsplan mit Ist-, Soll- und Zielwerten ausgewiesen werden. Die Stadträte sind hierbei entsprechend einzubinden und zu sensibilisieren.

Auf die Bildung von Schlüsselprodukten im Bereich des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements wurde verzichtet, da die Befassungen des Stadtrates (im Betriebsausschuss des EigB GAV/Finanzausschuss) mit Wirtschaftsplan, Zwischenbericht zur Umsetzung des Wirtschaftsplanes und Jahresabschluss detailliertere Informationen bieten als es in Schlüsselprodukten möglich wäre.

Die Schlüsselprodukte wurden gemäß § 59 SächsKomHVO nach ihrer finanziellen und kommunalpolitischen Bedeutung in Abstimmung mit den Stadträten gebildet und sind ausführlich beschrieben.

Über die Bildung von Schlüsselprodukten wird im Finanzausschuss beraten und beschlossen. Dabei werden in der Diskussion jeweils strategische Zielstellungen und die Bedeutung der jeweiligen Aufgaben für die Kommune berücksichtigt (siehe auch Stellungnahme Punkt III.3.2.1)

Die Darstellung von Kennzahlen für die Produkte der Stadt Plauen wurde ausführlich mit den Bereichen der Verwaltung diskutiert und gemeinsam entschieden. Orientiert wurde sich insbesondere an überörtlichen Erfordernissen (z.B. Fachstatistiken) und am Informationsbedarf der jeweiligen Leiter,

der Querschnittsbereiche, des Stadtrates und der Bürger. Eine Aktualisierung erfolgt bei Bedarf (auch bei Strukturänderungen) und wird mit der jährlichen Haushaltsplanung abgefragt.

Gebäudespezifische Kennzahlen liegen im EigB GAV vor (Vergleichsring). Das sind z.B. Kosten- und Verbrauchsdaten je Nutzer/Schüler oder BGF (ca. 20 Kennzahlen pro Einrichtung/ Gebäude).

Der EigB GAV nimmt seit 2002 an einem Vergleichsring Gebäudewirtschaft der KGSt teil. In dessen Arbeit wurde eine Vielzahl von Kennzahlen definiert und jährlich die entsprechenden Daten erhoben und ausgewertet.

Die übergroße Mehrheit dieser Kennzahlen sind Bestands-, Verbrauchs- oder Kostenkennzahlen, mit denen Entwicklungen abgebildet, Abweichungen erkannt werden und die je nach Situation Reaktionen erforderlich machen.

Im Zuge der Haushaltsplanung 2023/24 wird über eine zusätzliche Darstellung von relevanten Kennzahlen sowie entsprechender Produktziele aus dem Gebäude- und Liegenschaftsmanagement in ausgewählten Schlüsselprodukten entschieden.

TNr. III.3.3 Budgetierung

Dienstanweisungen sind regelmäßig auf Vollständigkeit und Aktualität zu prüfen und den tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen.

In der DA sollten verbindliche Regelungen zur Budgetverantwortung, zur Bildung der Budgets sowie zur Budgetplanung und -bewirtschaftung enthalten sein

Diese Regelungen sind in der „Dienstanweisung Budgetierung“ der Stadt Plauen enthalten.

Eine Aktualisierung wird geprüft.

TNr. III.3.3.3 Bewirtschaftungszuschuss an den EigB GAV

Der Bewirtschaftungszuschuss sollte, wie zukünftig vorgesehen von vornherein auf die bezuschussten Betriebszweige verteilt werden. Die im Hpl. bestimmten Produkte sollten mit den Betriebszweigen im EigB GAV übereinstimmen, um auch im EigB GAV darzustellen, welche Kosten bzw. welches Ergebnis für die Produkte tatsächlich entstanden sind.

Die Stadt sollte die Einhaltung des von ihr gewählten Zieles „Optimierung bzw. Senkung der Bewirtschaftungskosten“ durch die Bildung des EigB GAV kritisch prüfen. Darüber hinaus sollte unter wirtschaftlichen Aspekten eine Entscheidung hinsichtlich des Fortbestehens des Eigenbetriebes getroffen werden.

Aus Sicht des SRH ist bei Fortbestand des EigB GAV die wirtschaftliche Zuordnung der Gebäude von der Stadt auf den Eigenbetrieb erforderlich.

Der EigB GAV arbeitet nicht mit Produkten. Insofern wird der allgemeine Bewirtschaftungszuschuss im Wirtschaftsplan des EigB GAV auch nicht produktspezifisch ausgewiesen. Eine entsprechende rechtliche Vorgabe gibt es nicht. Dagegen ist der EigB GAV als Betrieb mit mehreren Betriebszweigen aufgrund § 18 Abs. 3 SächsEigBVO gehalten, die Erfolgsübersicht nach Betriebszweigen darzustellen.

Die Zuordnung des Zuschusses zu konkreten Produkten erfolgt jedoch im städtischen Haushalt.

Ab dem Wirtschaftsplan 2023 wird die Zuschussverteilung sowohl nach Betriebszeigen als auch nach Produkten dargestellt.

Für die Evaluierung der mit Eigenbetriebsgründung angestrebten Ziele sind folgende Aspekte unbedingt zu berücksichtigen:

- bei dem EigB GAV handelt es sich inzwischen um einen Mehrspartenbetrieb und der Zuschuss bezieht sich auf alle Sparten
- die Analyse der Zuschussentwicklung muss unbedingt eine Ursachenermittlung einschließen
- die Entwicklung des Aufgabenspektrums und -umfangs muss berücksichtigt werden
- die Zuschussentwicklung muss um die Kostenentwicklung am Markt bereinigt werden
- die Salden des Bereiches GLM müssen über einen längeren Zeitraum verglichen werden.

Für die Forderung nach wirtschaftlicher Gebäudezuordnung auf den Eigenbetrieb (als Bedingung für dessen Fortbestand) gibt es kein gesetzliches Erfordernis. Gemäß § 11 (2) SächsEigBVO soll betriebsnotwendiges Vermögen übertragen werden; aus Sicht der Stadt Plauen ist diese Vorschrift mit der Zuordnung der technischen und Büro-Ausstattung erfüllt.

TNr. III.3.4 Kosten- und Leistungsrechnung und interne Leistungsverrechnung

Gem. § 14 SächsKomHVO sind für alle Aufgabenbereiche Kosten- und Leistungsrechnungen nach den örtlichen Bedürfnissen zu führen. Hierzu sollte die Stadt Plauen für die Kosten- und Leistungsrechnung eine allgemeingültige DA mit Aufgaben und Zielen als verbindliche Arbeitsgrundlage erlassen. Ebenfalls sollte für die interne Leistungsverrechnung eine entsprechende DA erstellt werden.

Die KLR sollte als städtisches Steuerungsinstrument ausgebaut werden, um diese noch stärker für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung für alle Aufgabenbereiche zu nutzen. Die Entwicklung der Kosten für Wirtschaftlichkeitsberechnungen als Entscheidungsgrundlage und Erfolgskontrolle sowie Steuerung der Entwicklung von Kosten ist mit Blick auf den (Weiterbetrieb des) EigB GAV von besonderer Bedeutung.

Für die KLR und ILV sollten eigenständige DA erlassen werden.

Insbesondere sollte die Stadt die bisherige buchungskreisübergreifende Buchungsweise in zwei verschiedenen Mandanten überdenken. Die buchungstechnische Entkoppelung von Investitionen und Instandhaltung in zwei verschiedenen Mandanten sollte aufgelöst werden.

Die Stadt sollte darauf hinwirken, eine KLR in der Form aufzubauen, dass diese für die Stadt auch für ein Controlling des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements genutzt werden kann.

Die Stadt sollte dafür Sorge tragen, dass die Struktur des WiPl des EigB GAV an die Produktstruktur des Hpl. nach den gegebenen Hinweisen anpasst wird.

Im EigB GAV sollte eine vollständige Verrechnung des Bewirtschaftungszuschusses und der Aufwendungen für die Allgemeine Verwaltung auf die einzelnen Betriebszweige wie dargestellt erfolgen, damit künftig die Gebührenkalkulationen sowohl des EigB GAV als auch der Stadt auf Grundlage der vollständig ermittelten Kosten durchgeführt werden können.

Die Stadt sollte sich zudem die für die Gebäude erforderlichen Kennzahlen vom EigB GAV aus dessen KLR zuarbeiten lassen und diese zum Zwecke des Controllings als auch der Haushaltsplanung/-bewirtschaftung nutzen.

Die investiven Auszahlungen an den EigB GAV sollten künftig nicht mehr über die innere Verrechnung dargestellt werden. Auch die Darstellung des Zuschusses an den EigB GAV als Transferleistung ist zu überprüfen, insbesondere aus Gründen der finanzstatistischen Meldungen.

Die KLR in der Stadt Plauen genügt den gesetzlichen Anforderungen. Über eine Ausweitung wurde und wird im Bedarfsfall in Abstimmung mit allen Beteiligten entschieden.

Die Aktualisierung der Dienstanweisung Kostenrechnung wird geprüft und eine Erweiterung um den Sachverhalt „Interne Leistungsverrechnung“ in Betracht gezogen.

Die Folgerung hinsichtlich der buchungskreisübergreifenden Buchungsweise in zwei verschiedenen Mandanten wird nicht geteilt.

Aufgrund des wirtschaftlichen Sondervermögens ist eine gemeinsame Buchführung mit dem städtischen Haushalt ausgeschlossen. Die Buchungsbefugnis des EigB GAV in städtischer Buchführung ist der Aufgaben- und Vermögensstruktur geschuldet.

Da die Bewirtschaftung der Gebäude und Liegenschaften durch den EigB GAV erfolgt, wird auch die entsprechende Kosten- und Leistungsrechnung dort geführt. Der Aufbau einer parallelen Kostenrechnung in der Stadtverwaltung führt zu Doppelbearbeitungen, erhöhtem Abstimmungsbedarf und zu Personalmehrbedarf. Ein zusätzlicher Informationsgewinn ist nicht zu erwarten.

Die Anlagenbuchhaltung für die Gebäude und Liegenschaften wird in der Stadtverwaltung, nicht im EigB GAV geführt (Ausnahme Gebäude Kulturbetrieb, diese werden im Kulturbetrieb geführt).

In Gebührenkalkulationen wurden und werden immer alle umlagefähigen Kosten einbezogen.

Ab dem Wirtschaftsplan 2023 wird die Zuschussverteilung sowohl nach Betriebszweigen als auch nach Produkten dargestellt.

Gebäudespezifische Kennzahlen liegen im EigB GAV vor und können soweit sinnvoll in die Haushaltsplanung/-bewirtschaftung einbezogen werden.

Gemäß Kontenplan sind Zuschüsse an Dritte, zu denen auch Eigenbetriebe gehören, Transferleistungen.

Investive Auszahlungen werden nicht über interne Leistungsverrechnung abgebildet. Diese Aussage kann nicht nachvollzogen werden.

TNr. III.3.4.1 Anreiz- und Sanktionsmechanismen

Die Stadt sollte die Einführung und praktische Umsetzung geeigneter Anreiz- und Sanktionsmechanismen flächendeckend in der gesamten Verwaltung prüfen. Dabei ist zwischen managementbedingten und nicht managementbedingten Abweichungen gemäß o. a. Hinweisen zu unterscheiden.

Nach Recherchen der Stadt Plauen wird das Bonus-Malus-System auch in anderen Städten kaum angewendet. Insbesondere die Budgetierung mit weitgehender Flexibilität innerhalb der Budgets macht auch aus Sicht der Stadt Plauen dieses System entbehrlich.

Ein wichtiger Aspekt ist auch die große Schwierigkeit, managementbedingte und nicht managementbedingte Abweichungen in der Praxis tatsächlich zu unterscheiden und damit im Zusammenhang die Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand.

Eine Mittelübertragung erfolgt für konkrete Zwecke im Rahmen der HH-Ermächtigungen, wie in der Stadt Plauen – siehe DA Budgetierung.

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. Hierzu ist es insbesondere notwendig, die sich aus den gewählten Organisationsstrukturen hinsichtlich der Eigentums- und Bewirtschaftungsverhältnisse der Gebäude und Liegenschaften ergebenden Problemstellungen zu lösen.

Insbesondere für die Steuerung der Bewirtschaftungskosten der Gebäude sollte ein standardisiertes Controlling und Berichtswesen aufgebaut werden. Für die Definition von Standards empfiehlt es sich, in der DA die wesentlichen formalen und inhaltlichen Festlegungen, wie z. B. Berichtsinhalte, Empfänger und dessen Informationsbedürfnis, Darstellungsform und Berichtszyklen festzulegen. Die Vorgabe von Standards versetzt den Berichtersteller in die Lage, zielgerichtet Informationen für unterschiedliche Leitungsebenen bereit zu stellen.

Für das zukünftige Controlling- und Berichtssystem sollte stärker die vorhandene Software genutzt werden. Neben dem externen Rechnungswesen sollte auch die KLR des EigB GAV als Datenbasis Verwendung finden.

Der SRH empfiehlt insgesamt, in Bezug auf den EigB GAV das Controlling durch die Stadtverwaltung zu intensivieren.

Für die Bewirtschaftung der Gebäude und Liegenschaften besteht innerhalb des Eigenbetriebes ein Controlling und Berichtswesen.

Neben dem in der SächsEigBVO geforderten Zwischenbericht zum Wirtschaftsplan erhalten die Beteiligungsverwaltung und das Rechnungsprüfungsamt vierteljährlich den Stand des Vollzuges des Erfolgsplanes.

Im Rahmen der Gebäudebewirtschaftung wird zudem jährlich ein Energiebericht erarbeitet und im Stadtrat vorgestellt.

Für die Verwaltung insgesamt gibt es auch ohne Dienstanweisung standardisierte Verfahren. Erfassung und Abrechnung von Statistik, Kennzahlen, Zielen und Leistungen auf standardisierten, z.T. workflow-basierten Erhebungsbögen (inkl. Begründung der Abweichungen bei Schlüsselprodukten) zu Haushaltsplanung und Jahresrechnung. Der Zugriff auf die Daten ist jederzeit durch die jeweiligen Leiter und Querschnittsbereiche möglich. Auch auf Haushaltsdaten haben die Bereiche Zugriff (Leitende, Haushalt-sachbearbeitende). Diese Daten werden in die Haushaltsplanungen ebenso einbezogen, wie die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung und bilden vielfach die Grundlage für die Haushaltsplangespräche.

Bei Bedarf werden auf Anforderung bedarfsgerechte zusätzliche Berichte entwickelt und bereitgestellt (z.B. für gemeindlichen Vollzugsdienst, Feuerwehr, Bußgeldstelle, Festhalle...).

Es wird geprüft, ob und wie auf der Basis des derzeitigen Berichtswesens (bedarfsgerechte Erstellung) eine Ausweitung entsprechend der Folgerung geboten ist.

TNr. III.4.3.1 Bildung von gebäudespezifischen Kennzahlen

Der SRH empfiehlt, im Produktbereich Schulträgeraufgaben gebäudespezifische Kennzahlen für die gebildeten Schlüsselprodukte auszuweisen. Hierzu sollte ein Zielsystem mit entsprechenden gebäude- und liegenschaftsbezogenen Schlüsselkennzahlen erarbeitet werden. Beispielsweise könnten Kennzahlen zur Entwicklung der Instandhaltungs- oder Bewirtschaftungskosten aber auch der Flächenauslastung insbesondere für den Stadtrat und die Verwaltungsspitze von Bedeutung sein.

Der SRH empfiehlt im Produktbereich Schulträgeraufgaben für die entsprechenden Schlüsselprodukte eine Vervollständigung der Finanzinformationen. Die Schlüsselprodukte sind vollumfänglich zu beschreiben und nach § 4 SächsKomHVO mit Leistungszielen zu versehen. Nur so kann ein umfassendes Bild aller Kosten zu Leistungserbringung dargestellt werden.

Eine Ergänzung im Produktbereich Schulträgeraufgaben um gebäudespezifische Kennzahlen für die gebildeten Schlüsselprodukte wird geprüft.

Allerdings ist zu befürchten, dass die Vielzahl an Daten im HHP den Rahmen "sprengt". Eine Verdichtung z.B. nur auf Grundschulen hat weniger Aussagekraft. Die geforderten Kennzahlen liegen bereits vor und werden bei Bedarf jederzeit bereitgestellt

Die Forderung nach Vervollständigung der Finanzinformationen Produktbereich Schulträgeraufgaben für die entsprechenden Schlüsselprodukte kann nicht nachvollzogen werden.

TNr. III.4.3.2 Bewertung der Ziele des Schlüsselproduktes Grundschulen mittels SMART-Analyse

Die für die Schlüsselprodukte gewählten Ziele sollten hinsichtlich der Zielbeschreibung sowie der Ziel- bzw. Bezugsgrößen nach den o. g. Hinweisen konkretisiert werden.

Im Jahresabschluss sollten neben den Plan-/ Istwerten auch konkrete Zielwerte ausgewiesen werden, um dem Rat und der Verwaltungsspitze die entsprechenden Informationen zum Zielerreichungsgrad bereitzustellen.

Künftig sollten neben reinen monetären Zielen auch Wirkungsziele definiert werden.

Mit dem Jahresabschluss 2019 (der Stadt Plauen) wurden bereits neben den Plan-/Istwerten auch die entsprechenden Abweichungen sowie die Erfüllung der besonderen Ziele und Maßnahmen dargestellt. Die anderen Folgerungen werden geprüft.

TNr. III.4.3.3 Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung und interne Leistungsverrechnung

Die in den TNrn. 3.3 und 3.4 formulierten Folgerungen gelten für den Produktbereich Schulträgeraufgaben analog.

Hierzu wird auf die Stellungnahmen zu den vom SRH genannten TNm. 3.3 und 3.4 verwiesen.

Im Weiteren folgen Ausführungen zu den über die Berichtsforderung hinausgehenden Mängelaussagen, Folgerungen und Hinweisen, die aus Sicht der Stadt Plauen noch einer Klarstellung oder Erläuterung bedürfen, soweit diese nicht bereits im ersten Teil beantwortet wurden.

Zu Seite 14 - Mangel 6 - Das Prozessmanagement befand sich in Plauen nach über vier Jahren immer noch im Aufbau.

Das Prozessmanagement wird entsprechend der vorhandenen „Dienstanweisung zum Prozessmanagement“ bearbeitet und ist als permanente Aufgabe im Fachgebiet Personal/Organisation angesiedelt. Die Prozesse sind weitgehend erfasst und werden entsprechend der Priorisierung gemäß Dienstanweisung detailliert beschrieben. Vorangig werden die Prozesse beschrieben, die von der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes berührt sind. Zudem arbeitet die Stadt Plauen in der sächsischen Projektgruppe „Kommunales Prozessmanagement – Projekt Sachsen 2021“ mit. In dieser werden allgemeingültige Musterprozesse für die Kommunen in Sachsen erarbeitet.

Zu Seite 14 - Mangel 14 - Ein standardisiertes Controlling und Berichtswesen war nicht aufgebaut. Eine DA mit entsprechenden Festlegungen, wie bspw. eine standardisierte Berichtsvorlage, Empfänger, Berichtszyklen und -inhalte, lag zudem nicht vor.

Für die Bewirtschaftung der Gebäude und Liegenschaften besteht innerhalb des EigB GAV ein Controlling und Berichtswesen.

Neben dem in der SächsEigBVO geforderten Zwischenbericht zum Wirtschaftsplan erhalten die Beteiligungsverwaltung und das Rechnungsprüfungsamt vierteljährlich den Stand des Vollzuges des Erfolgsplanes. Im Rahmen der Gebäudebewirtschaftung wird zudem jährlich ein Energiebericht erarbeitet und im Stadtrat vorgestellt.

Für die Verwaltung insgesamt gibt es auch ohne Dienstanweisung standardisierte Verfahren. Erfassung und Abrechnung von Statistik, Kennzahlen, Zielen und Leistungen auf standardisierten, z.T. workflow-basierten Erhebungsbögen (inkl. Begründung der Abweichungen bei Schlüsselprodukten) zu Haushaltsplanung und Jahresrechnung. Der Zugriff auf die Daten ist jederzeit durch die jeweiligen Leiter und Querschnittsbereiche möglich. Auch auf Haushaltsdaten haben die Bereiche Zugriff (Leitende, Haushaltsfachbearbeitende). Diese Daten werden in die Haushaltsplanungen ebenso einbezogen, wie die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung und bilden vielfach die Grundlage für die Haushaltsplangespräche.

Bei Bedarf werden auf Anforderung bedarfsgerechte zusätzliche Berichte entwickelt und bereitgestellt (z.B. für gemeindlichen Vollzugsdienst, Feuerwehr, Bußgeldstelle, Festhalle...).

Zu Seite 14 - Mangel 15 - Das Controlling des EigB GAV durch die Stadt, insbesondere die Steuerung des Zuschusses der Bewirtschaftungskosten, war mangelhaft.

Durch die buchhalterische Entkopplung von Investitionen und Bewirtschaftungsaufwendungen (separate Buchungskreise) war ein produktbezogenes Controlling der Bewirtschaftungskosten nicht möglich

Siehe Stellungnahme zu Mangel 14

Die Aussage zur buchhalterische Entkopplung von Investitionen und Bewirtschaftungsaufwendungen kann nicht nachvollzogen werden.

Zu Seite 14 - Mangel 16 - Die Bildung des EigB GAV für die Bewirtschaftung der im Eigentum der Stadt befindlichen bebauten und unbebauten Grundstücke führte nicht zu einer Optimierung und Senkung der Bewirtschaftungskosten.

Diese Aussage des SRH ist für die Stadt Plauen nicht nachvollziehbar. Der SRH hat offensichtlich

- nicht berücksichtigt, dass es sich bei dem EigB GAV um einen Mehrspartenbetrieb handelt und sich der Zuschuss auf alle Sparten bezieht,
- keine weiteren Nachfragen zur bisherigen Entwicklung des Zuschusses gestellt,
- keinen Vergleich der Salden des Bereiches GLM über einen längeren Zeitraum angestellt,
- die Kostenentwicklung am Markt offensichtlich unbeachtet gelassen.

Zu S. 45 - Empfehlungen - 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. Nur so kann dem Grundgedanken der vollumfänglichen Budgetierung Rechnung getragen werden.

Bei Erarbeitung der DA Budgetierung wurde diese Problematik ausführlich erörtert und besprochen. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile wurde sich für das Personalbudget entschieden:

- Die Bereiche sind zwar nicht "anordnungsbefugt" für das Budget Personal, dennoch besteht eine Ressourcenverantwortung, die bereits mit der Stellenplanung durch die Leiter beginnt (beinhaltet auch unterjährige Änderungen)
- In Abstimmung mit der Personalverwaltung wurde auf kurzem Weg immer eine Lösung gefunden und u.U. eine Deckung aus den Personalkosten eingeräumt, z. B. wenn bei Personalausfall Leistungen eingekauft werden mussten

Nachteile bei Einbeziehung in Fachbudget:

- Abgrenzung managementbedingte PK-Einsparungen

- eingeschränkte Möglichkeiten hinsichtlich flexiblen Personaleinsatzes bei kleinen Organisationseinheiten/Budgets
- würde bei internen Ausschreibungen u.U. zu Diskriminierung ältere Beschäftigter führen
- Bei gleichzeitiger globaler Personalkostenbegrenzung müssen die dezentralen Personalkostenansätze besonderen zentralen Bewirtschaftungsvorbehalten unterworfen werden.
- Insbesondere dürfen freiwerdende Stellen nicht ohne weiteres wiederbesetzt werden. Und Einsparungen bei den Personalkosten dürfen nicht ohne Weiteres für Mehraufwand an anderer Stelle genutzt werden. Die Verheißungen der Budgetierung müssen also im Kern – leider – weitgehend wieder zurückgenommen werden.
- Die Bewirtschaftungsvorbehalte sind vor allem nötig, damit die Personalabteilung im Einzelfall prüfen kann, welche Stellen als erste wiederbesetzt werden müssen; möglicherweise ist aus der Gesamtsicht die Wiederbesetzung einer schon zu Beginn des Jahres unbesetzten und deshalb nicht dotierten Stelle vorrangig. Den Spielraum benötigt die Personalabteilung auch, um z. B. bei vorzeitigem Rückkehrwunsch aus Elternzeit, Beurlaubung, Bundeswehr, Langzeiterkrankungen oder kurzfristigem Personalbedarf, z. B. bei Wahl.

Zu S. 63 - Empfehlungen - Es wird empfohlen, die Instandhaltung und Sanierung der vorhandenen und laut Schulnetzplanung langfristig benötigten Schulen nicht wegen finanzieller Engpässe auf ein Mindestmaß zu beschränken, sondern weiter voran zu treiben. Nur so kann der vorhandene Instandhaltungsrückstau mittelfristig reduziert werden. Hierzu ist es jedoch zwingend notwendig, die Höhe des aktuell bestehenden Instandhaltungsrückstaus zu quantifizieren, vgl. TNr. III 2.2.

Die Instandhaltung und Sanierung der Schulen erfolgt in der Stadt Plauen schon seit Jahren auf Basis der Schulnetzplanung und einer „Prioritätenliste Schulhausbau“, selbstverständlich unter Berücksichtigung der insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sowie Beachtung der Bedarfe für die gesamte städtische Infrastruktur und alle kommunalen Aufgaben.