SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF | Freistaat SACHSEN

P r ü f u n g s b e r i c h t

über die überörtliche Prüfung

der Stadt Plauen

Überörtliche Prüfung

der Stadt Plauen

Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

Prüfungsbericht gemäß § 109 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO

Januar 2022

Gz.: 21-04444/37/7
Az.: 2-14000000F135-18.3 (alt)

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3
04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1200
Fax: +49 341 3525-1999

E-Mail*: poststelle@srh.sachsen.de

* Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte Dokumente.

Inhaltsverzeichnis **Seite**

Abkürzungen		8
Vorblatt		9
I	**Einführung**	**10**
1	Vorbemerkung	10
2	Gegenstand und Ziele der Prüfung	10
3	Prüfungsverfahren	11
3.1	Prüfungsvorbereitung	11
3.2	Örtliche Erhebungen	12
3.3	Analyse- und Auswertungsphase, Berichtsentwurf	12
3.4	Besprechung des Entwurfs und Schlussbesprechung	12
3.5	Weitere Behandlung der Prüfungsfeststellungen	13
II	**Zusammenfassung**	**14**
III	**Prüfungsergebnisse**	**16**
1	Ausgangssituation	16
1.1	Rahmenbedingungen des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements	16
1.2	Statistische Angaben	17
2	Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements in der Stadtverwaltung	17
2.1	Gesamtstädtische Strategie	17
2.2	Strategisches Instandhaltungsmanagement	21
2.3	Aufbau- und Ablauforganisation	22
2.3.1	Zentralisierung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements	23
2.3.1.1	Konzept zur Gründung eines Eigenbetriebes Gebäude- und Anlagenverwaltung	23
2.3.1.2	Umsetzung des Vermieter-Mieter-Modells	24
2.3.2	Arbeits- und Dienstanweisungen	25

2.3.3	Zuständigkeiten und Aufgaben	26
2.3.3.1	Grundlegendes	26
2.3.3.2	Arbeits- und Leistungsbeziehungen	27
2.3.3.3	Hausmeister- und Reinigungsleistungen	28
2.3.3.4	Eskalationsverfahren	28
2.3.4	Softwareanwendungen im EigB GAV	29
2.3.5	Vertragsregister	30
2.3.6	Prozessmanagement	31
3	Haushalts- und Rechnungswesen	32
3.1	Gliederung des Haushalts	32
3.2	Bildung von Produkten und Schlüsselprodukten	34
3.2.1	Bildung von Produkten	35
3.2.2	Bildung von Schlüsselprodukten	36
3.3	Budgetierung	39
3.3.1	Budgetbildung und Budgetstrukturen	40
3.3.2	Budgetarten / Deckungskreise	42
3.3.3	Bewirtschaftungszuschuss an den Eigenbetrieb Gebäude- und Anlagenverwaltung	45
3.4	Kosten- und Leistungsrechnung und interne Leistungsverrechnung	51
3.4.1	Anreiz- und Sanktionsmechanismen	57
3.5	Controlling und Berichtswesen	58
4	Prüfungsschwerpunkt Schulen	61
4.1	Zuständigkeiten	61
4.2	Neubau und Kapazitätserweiterungen von Schulen, Instandhaltung	61
4.3	Produktbereich Schulträgeraufgaben	64
4.3.1	Bildung von gebäudespezifischen Kennzahlen	65
4.3.2	Bewertung der Ziele des Schlüsselproduktes „Grundschulen“ mittels SMART-Analyse	65
4.3.3	Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung und Interne Leistungsverrechnung	67
4.4	Stichproben Grundschulen	68
4.4.1	Stichprobenauswahl	68
4.4.2	Stichprobenauswertung	73
4.4.2.1	Allgemeine Aussagen	73
4.4.2.2	Auswertung der Betriebskosten	73
4.4.2.2.1	Verbrauchsbezogene Auswertungen	78

4.4.2.2.2	Kostenbezogene Auswertungen	85
5	Gesamtempfehlung	90
IV	**Erforderliche Stellungnahmen**	**93**
V	**Anlagen zum Prüfungsbericht Stadt Plauen**	**1**
Anlage 1:	Übersicht der Produkte mit Bezug zum Gebäude- und Liegenschafts-management	1
Anlage 2:	Produktbeschreibungen der Produkte 111308 „Gebäudemanagement“ und 4241000 „Sporthallen und Sportplätze“	2
Anlage 3:	Produktbeschreibung „Zuschuss GAV“ Produkt 573008	3
Anlage 4:	Darstellung des Gesamtzuschusses GAV für das Haushaltsjahr 2020	4
Anlage 5:	Wirtschaftsplan des Eigenbetriebes GAV im Jahr 2019 (Erfolgsplan nach Betriebszweigen - Auszug)	5
Anlage 6:	Übersicht Produkte im Produktbereich 21 bis 24 Schulträgeraufgaben	6
Anlage 7:	Produktbeschreibung Schlüsselprodukt Grundschulen (Hpl. 2020)	7
Anlage 8:	Personenbezogene Daten (vertraulich)	8

Abkürzungen

Az.	Aktenzeichen
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGF	Bruttogrundfläche
CAFM	Computer-Aided Facility Management
DA	Dienstanweisung
EigB GAV	Eigenbetrieb Gebäude- und Anlagenverwaltung
EW	Einwohner
FB	Fachbereich
FS	Förderschule
GLM	Gebäude- und Liegenschaftsmanagement
GS	Grundschule
gpa NRW	Gemeindeprüfanstalt Nordrhein-Westfalen
Gym	Gymnasium
Gz.	Geschäftszeichen
Hj.	Haushaltsjahr
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
Hpl.	Haushaltsplan
ILV	Interne Leistungsverrechnung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
OBM	Oberbürgermeister/in
OrgE	Organisationseinheit
OS	Oberschule
PG	Produktgruppe
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SächsEigBG	Sächsisches Eigenbetriebsgesetz
SächsEigBVO	Verordnung des SMI über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen (Sächsische Eigenbetriebsverordnung)
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsKomHVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushaltswirtschaft (Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung)
SRH	Sächsischer Rechnungshof
TEW	Tausend Einwohner
THH	Teilhaushalt
TNr.	Textnummer
VwV KomHSys	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen und Kontenrahmen sowie Muster für das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen im Freistaat Sachsen (VwV Kommunale Haushaltssystematik)
WiPl	Wirtschaftsplan
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Vorblatt

Stadt	Plauen	
Rechtsaufsichtsbehörde	Landesdirektion Sachsen	
Einwohnerzahl am	30.06.2017	65.145
	30.06.2018	65.107
	30.06.2019	64.828
	30.06.2020	64.335
Oberbürgermeister	Herr Ralf Oberdorfer (bis 08/2021) Herr Steffen Zenner (ab 09/2021)	
Fachbedienstete für das Finanzwesen	Frau Ute Göbel	
Leiter Eigenbetrieb Gebäude- und Anlagenverwaltung (EigB GAV)	Herr Peter vom Hagen	
Amtsleiter örtliches Rechnungsprüfungsamt	Herr Frank Uebel (bis 04/2020) Herr Martin Scheibner (seit 05/2020)	

I Einführung

1 Vorbemerkung

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

Die örtlichen Erhebungen fanden vom 16.07.2019 bis 09.04.2021 mit Unterbrechungen statt.

Die Prüfung erfolgte in Schwerpunkten und Stichproben. Folglich gibt der Prüfungsbericht keinen Aufschluss über das gesamte Verwaltungshandeln. Die Ergebnisse der örtlichen Prüfung wurden berücksichtigt.

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.

Auf Grund der spezifischen Organisation in der Stadt Plauen, dass die Gebäude- und Liegenschaftsbewirtschaftung in den EigB GAV ausgelagert ist, ergeht der Hinweis, dass sich die Folgerungen und Empfehlungen des SRH an die Stadtverwaltung als Berichtsadressaten richten.

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 Plauen untersucht.

Da das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement einen umfangreichen Themenkomplex darstellt, erfolgte die Prüfung in Schwerpunkten. Ziel war es zu überprüfen, inwieweit in der Stadt Plauen 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.

3 Prüfungsverfahren

3.1 Prüfungsvorbereitung

Im Rahmen der Vorbereitungsphase wurden zunächst grundlegende Dokumente von der Stadt Plauen abgefordert (z. B. Organigramm, Stellenplan, Verwaltungsgliederungsplan, Haushaltsplan, Dienstanweisungen). Diese Dokumente wurden bei der Erstellung der onlinebasierten Umfrage einbezogen.

Ein Einführungsgespräch fand am 25.07.2018 statt. In diesem wurde das Prüfungsverfahren vorgestellt. Eine onlinebasierte Umfrage wurde der Stadt Plauen am 29.10.2018 zur Bearbeitung elektronisch übermittelt.

In der Umfrage wurden Strukturmerkmale bzw. individuelle Besonderheiten der Stadt Plauen abgefragt. Folgende Themenblöcke waren wesentlicher Bestandteil der Umfrage:

- **Strategische Einordnung** (gesamtstädtische Strategie/Leitbild, strategische und operative Ziele),
- **Aufbau- und Ablauforganisation** (Organisationsmodell, Aufgaben, Zuständigkeiten, Softwareeinsatz, Anweisungswesen, Prozessmanagement),
- **Dokumentation** (Vertragsregister, Bestandsdokumentationen),
- **Teilhaushalte, Budgets und Produkte** (Gliederung des Gesamthaushalts in Teilhaushalte, Budgetierung, Schlüsselprodukte) sowie
- **Controlling** (Kosten- und Leistungsrechnung, Interne Leistungsverrechnung, Kennzahlen, Berichtswesen).

3.2 Örtliche Erhebungen

In der Stadt Plauen fanden am 16.07.2019 Interviews strukturiert nach Prüfthemen statt. Die Interviews wurden seitens des Prüfungsteams mit den jeweiligen fachlich verantwortlichen Beschäftigten der Stadtverwaltung geführt.

3.3 Analyse- und Auswertungsphase, Berichtsentwurf

Die Analyse und Auswertung der erhobenen Daten mündeten in die Erstellung des Berichtsentwurfs. Während dieser Phase wurden Rückfragen mit den fachspezifischen Ansprechpersonen geklärt.

Insgesamt bildeten die erhobenen Daten die Grundlage für:

- die Herausarbeitung der grundlegenden organisatorischen Rahmenbedingungen für ein sparsames und wirtschaftliches Gebäude- und Liegenschaftsmanagement,
- die Analyse der sachgerechten Ausgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesen hinsichtlich der Abbildung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements,
- die Beurteilung des eingerichteten Controllings und Berichtswesens,
- die Betrachtung des Prüfungsschwerpunktbereichs „Schulen“, im Einzelnen:
    - Einbettung in das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement, insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten,
    - Bauunterhalt Schulen,
    - Haushalts- und Rechnungswesen,
    - Analyse ausgewählter Grundschulen (Stichprobe).

3.4 Besprechung des Entwurfs und Schlussbesprechung

Der Entwurf des Einzelprüfungsberichts wurde der Stadt Plauen am 27.09.2021 zugeleitet. Ein Abschlussgespräch wurde nicht durchgeführt. Die Stadt Plauen übermittelte am 09.12.2021 eine Stellungnahme, die in diesem Bericht berücksichtigt wurde.

3.5 Weitere Behandlung der Prüfungsfeststellungen

Der vorliegende Prüfungsbericht ist innerhalb von sechs Monaten nach Erhalt dem Stadtrat vorzulegen (§ 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO). Über dessen Inhalt ist in öffentlicher Sitzung zu beraten, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner eine nichtöffentliche Verhandlung erfordern (§ 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO).

Zu den im Prüfungsbericht unter der TNr. III aufgeführten Beanstandungen hat die Stadt innerhalb von drei Monaten nach Zugang des Prüfungsberichts sowohl gegenüber der RAB als auch gegenüber dem SRH Stellung zu nehmen (§ 109 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO). Dabei hat sie mitzuteilen, ob sie den Feststellungen und Folgerungen Rechnung getragen hat oder ob sie die Beanstandungen noch erledigen wird. Zu den übrigen Beanstandungen des Prüfungsberichts ist eine Stellungnahme dann erforderlich, wenn die Stadt eine abweichende Auffassung vertritt. Nach Eingang der Stellungnahme zum Prüfungsbericht wird der SRH der RAB eine abschließende Beurteilung übersenden. Die Bestätigung des Abschlusses der überörtlichen Prüfung obliegt der RAB.

II Zusammenfassung

Folgende wesentliche Mängel stellte der SRH fest:

1. Die Grundstücke und sonstigen Anlagegüter wurden als betriebsnotwendige Wirtschaftsgüter nicht auf den Eigenbetrieb übertragen.
2. Das in der Konzeption zur Gründung des Eigenbetriebs GAV beschlossene Vermieter-Mieter-Modell wurde nicht umgesetzt.
3. Es bestand kein einheitliches Eskalationsverfahren.
4. Die vorhandene CAFM-Software wurde nicht vollumfänglich genutzt, es gab keine Dienst- bzw. Arbeitsanweisung für die Nutzer der Software.
5. Nicht alle vorliegenden Arbeits- und Dienstanweisungen waren aktuell bzw. lagen diese nicht vor.
6. Das Prozessmanagement befand sich in Plauen nach über vier Jahren immer noch im Aufbau.
7. Bei der Schlüsselproduktbildung waren die gewählten Kennzahlen nur bedingt zur Messung der Zielerreichung geeignet. Gebäudespezifische Kennzahlen fehlten überwiegend, insbesondere bei den geprüften Fachämtern.
8. Wesentliche Produkte im Bereich des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements, wie die Produkte „Gebäudemanagement“ und „Zuschuss an den GAV“, waren infolge der Reduzierung der Schlüsselprodukte ab 2018 keine Schlüsselprodukte mehr.
9. Bei der Budgetbewirtschaftung bestanden keine geeigneten Anreiz- und Sanktionsmechanismen.
10. Der Bewirtschaftungszuschuss und die Aufwendungen für die Allgemeine Verwaltung wurden im EigB GAV nicht auf die einzelnen Betriebszweige verrechnet. Die tatsächlich für die Produkte entstandenen Kosten waren nicht dargestellt. Die Strukturierung des WiPl mit den gewählten Betriebszweigen war ungeeignet, die entstandenen Ergebnisse den Produkten des städtischen Haushalts zuzuordnen. Die Betriebszweige des EigB GAV spiegelten sich nicht in den Produkten der Stadt wider.
11. Eine gebäude- und liegenschaftsbezogene KLR wurde lediglich im EigB GAV geführt. Im HKR-Programm wurde jeweils für die Stadt und den EigB ein separater Buchungsmandant geführt, wobei die Anlagenbuchhaltung durch den EigB GAV im Mandanten der Stadt erfolgte. Der EigB GAV führte insbesondere für Investitionen buchungskreisübergreifende Buchungen im Haushalt der Stadt durch.
12. Die bei den einzelnen Produkten im Hpl. ausgewiesenen Zuschüsse der Stadt für die Bewirtschaftungskosten stellen keine Transferleistungen dar.
13. Der für die Ausführung der Baumaßnahmen erfolgte Ausweis von Förder- und Eigenmitteln der Stadt als innere Leistungsverrechnung war nicht sachgerecht.

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.
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.
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.

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

III Prüfungsergebnisse

1 Ausgangssituation

1.1 Rahmenbedingungen des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Der Konsolidierungsdruck kommunaler Finanzen und die Erkenntnis über das enorme Steuerungs- und Wirtschaftlichkeitspotenzial des Gebäudevermögens führen seit einigen Jahren dazu, dass immer mehr Kommunen ihre Aktivitäten rund um die eigenen Immobilien bündeln.

Insbesondere durch die Umstellung auf die kommunale Doppik sind mit neuen Instrumenten erhebliche Steuerungspotenziale geschaffen worden. Die Stadt Plauen hatte zum 01.01.2013 auf die Doppik umgestellt.

Eine dezentrale Gebäudebewirtschaftung kann u. a. zu folgenden Defiziten führen[1]:

- verschiedene Zuständigkeiten bei fehlender Gesamtverantwortung,
- keine Kenntnis der tatsächlichen Kosten für die einzelnen Gebäude,
- kein Anreiz zur Kostenverantwortung durch die Nutzer,
- die Gebäudeinformationen/Datenstrukturen sind nicht einheitlich nutzbar,
- langfristige Bewirtschaftungskonzepte sind nicht vorhanden,
- Sanierungsstau.

Daraus können sich beispielsweise folgende negative Auswirkungen ergeben:

- Reibungsverluste infolge hohen Kommunikations- und Abstimmungsaufwands,
- unterschiedliche Entscheidungen zum gleichen Sachverhalt,
- ein sinnvoller Einsatz betriebswirtschaftlicher Entscheidungshilfen ist kaum möglich,
- die Nutzungsqualität wird eingeschränkt,
- die kommunalen Gebäude leiden zunehmend unter Wertverfall.

Durch die Bündelung der Kompetenzen in einem zentralisierten Gebäude- und Liegenschaftsmanagement (GLM) soll die Verantwortung für Personal-, Finanz- und Sachmittel auf Fachebene zusammengeführt werden, d.h. Fach- und Ressourcenverantwortung liegen in

[1] Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband, Geschäftsbericht 2005 „Kosten sparen bei der Bewirtschaftung kommunaler Gebäude“, Seite 71.

der Hand des GLM. Daneben sind klar geregelte Kompetenzen und die Einbeziehung aller Liegenschaften wesentliche Bestandteile dieses Vorgehens. So soll die effiziente und zielorientierte Aufgabenerfüllung bei gleichzeitiger Minimierung des Ressourceneinsatzes zur Entlastung des Haushalts erreicht werden.

Die organisatorische Zuordnung des GLM ist dabei nicht ausschlaggebend. Entscheidend ist, dass das GLM zentralisiert und ihm gegenüber den anderen Verwaltungseinheiten eine gewisse Selbstständigkeit eingeräumt wird.

1.2 Statistische Angaben

Zum Zeitpunkt der Datenerhebung befanden sich im Eigentum der Stadt Plauen auskunftsgemäß 136 Gebäude/bebaute Liegenschaften mit einer bewirtschafteten Fläche von 291.140 m² (BGF), von denen 130 bzw. 95,6 % mit einer BGF von 267.270 m² bzw. 91,8 % durch den Eigenbetrieb Gebäude- und Anlagenverwaltung (EigB GAV) bewirtschaftet wurden.

Darunter befanden sich 20 Schulen in kommunaler Trägerschaft mit einer Gebäudefläche (BGF) von 100.580 m². Insgesamt besuchten zum Beginn des Schuljahres 2018/2019 5.240 Schüler/innen die unterschiedlichen Schularten.

Im EigB GAV arbeiteten rd. 67,3 Beschäftigte. In den Fachämtern war insgesamt rd. ein Mitarbeiter mit Angelegenheiten des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements betraut[2].

2 Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements in der Stadtverwaltung

2.1 Gesamtstädtische Strategie

Durch sich rasch ändernde globale und regionale Rahmenbedingungen sind eine gesamtstädtische Strategie und daraus abgeleitete strategische und operative Einzelziele grundlegend für den Erfolg des Verwaltungshandelns. Fehlen diese Festlegungen oder sind sie den Beschäftigten nicht bekannt, wird das ziel- und ergebnisorientierte Verwaltungshandeln erschwert.

[2] Angabe jeweils in VZÄ.

Die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte INSEK 2022 und 2033 für die Stadt Plauen werden vom EigB GAV als Stadtentwicklungsinstrument aber nicht als geeignete Strategie für den EigB GAV angesehen.

Als Gesamtkonzept gab es die Verwaltungsvorlage Nr. 415/01 aus dem Jahr 2001 zur Neuordnung der Bewirtschaftung städtischer Immobilien. Teil dieser Vorlage war das Konzept zur Gründung des Eigenbetriebes. In diesem Konzept wurden die Aufgaben und Ziele des EigB GAV sowie die geplante Umsetzung ausführlich beschrieben.

Dem Eigenbetrieb sollten perspektivisch alle Gebäude nebst Anlagen sowie ein Großteil der Betriebs- und Geschäftsausstattung der Stadt Plauen übertragen werden.

Folgende Ziele des EigB GAV wurden definiert:

- Kostengünstige Bereitstellung von Flächen für Ämter und Fachbereiche,
- Werterhalt des städtischen Vermögens,
- Einführung einer KLR,
- Aufbau einer Gebäudedatei, Bewertung der Gebäude, und Einführung einer Anlagenbuchhaltung,
- Einführung eines EDV-gestützten Gebäudeinformationssystems,
- Bessere Gebäudeauslastung durch optimierte Gebäudekonzepte,
- Schaffung eines zentralen Ansprechpartners,
- Aufbau eines Vermieter-Mieter-Modells.

Zeitnah nach Erstellung des Gesamtkonzeptes schloss die Stadt Plauen am 20.12.2001 mit dem EigB GAV eine Vereinbarung. Ziele dieser Vereinbarung waren die Optimierung der Bewirtschaftung und Unterhaltung der bebauten Grundstücke der Stadt und der durch die Stadt angemieteten Objekte sowie die Senkung der Bewirtschaftungskosten und der Abbau des Instandhaltungsrückstaus. In der Vereinbarung wurden Festlegungen zu Leistungsgegenstand und Aufgabenabgrenzung (§ 1), Wirtschaftsplan, Abrechnung und Entlastung (§ 2) und Finanzierungsmodalitäten (§ 3) geregelt. Weiterhin wurde der EigB GAV beauftragt, die Bewertung der Gebäude zur Ermittlung des Abschreibungsvolumens durchzuführen und bis zum 30.06.2002 eine Konzeption über die künftige Bewirtschaftungsform der benannten Objekte inklusive Zeitplan für die Umsetzung zu erarbeiten.

Die vereinbarte Konzeption wurde dem SRH im Rahmen der Prüfung nicht vorgelegt.

Auskunftsgemäß bestand das Hauptziel des EigB GAV darin, mit dem jährlichen Zuschuss der Stadt Plauen, vgl. TNr. III 3.3.3, alle Aufgaben zu erfüllen.

Bei der Umsetzung des Gesamtkonzepts wurde ohne weitere Beschlüsse vom Konzept wie folgt abgewichen:

- Die Grundstücke der Stadt wurden nicht an den EigB GAV übertragen. Hintergrund war, dass die kameralen Abschlüsse der Stadt bis 2012 die Gebäudeabschreibungen nicht abbildeten. Bei Einbringung der Gebäude in den EigB GAV wären die Abschreibungen in der Bilanz des EigB GAV auszuweisen gewesen und hätten durch den EigB GAV bzw. durch die Bezuschussung der Stadt erwirtschaftet werden müssen. Lt. § 12 Abs. 2 S. 2 SächsEigBG (gültig bis 31.12.2013) sollten Wirtschaftsgüter der Gemeinde, die eine wesentliche Grundlage für die Arbeit des Eigenbetriebs bildeten, diesem auch wirtschaftlich zugeordnet werden. Die Umstellung auf die Doppik wurde von der Stadt Plauen nicht genutzt, die Grundstücke zum 01.01.2013 auf den EigB GAV zu übertragen. Lediglich der städtische Wald (ca. 2.400 ha) und der Friedhof mit Krematorium wurden an den EigB GAV übereignet. Hierfür erhielt der EigB GAV keine Zuschüsse von der Stadt.
- Das Vermieter-Mieter-Modell wurde nicht eingeführt. Leistungen des Eigenbetriebes an die Stadt wurden nicht abgerechnet.
- Die EDV/ADV wurde zwar zunächst beim EigB GAV zentralisiert, aber inzwischen wieder auf die Stadt zurück übertragen.

In die Betriebssatzung des EigB GAV wurden Abweichungen vom Konzept zum Teil eingearbeitet.

In ihrer Stellungnahme vom 09.12.2021 teilte die Stadtverwaltung mit, dass betriebsnotwendiges Vermögen in Form von technischer und Büro-Ausstattung übertragen worden sei. Damit sei § 11 Abs. 2 SächsEigBVO erfüllt. Abweichend vom ursprünglichen, im Wesentlichen auf theoretischen Grundlagen beruhenden Konzept, habe sich die Stadt Plauen aufgrund der im Vollzug gesammelten Erfahrungen für das Management- bzw. Verwaltermodell zur Gebäudebewirtschaftung entschieden. Bei Anwendung dieses Modells seien die zur Bewirtschaftung zugewiesenen Objekte nicht betriebsnotwendiges Vermögen und eine Übertragung ins Sondervermögen des Eigenbetriebes entbehrlich.

Diese Vorgehensweise entspricht nach Auffassung des SRH nicht dem mit Vorlage Nr. 415/01 vom Stadtrat beschlossenen Konzept zur Gründung des EigB GAV, da dort eine Übertragung der Gebäude avisiert war. Nach § 11 Abs. 2 SächsEigBVO sind Wirtschaftsgü-

ter der Gemeinde, die eine wesentliche Grundlage für die Arbeit des Eigenbetriebs bilden, diesem auch wirtschaftlich zuzuordnen. Da der EigB GAV bei der Gebäudebewirtschaftung sowohl Aufgaben der Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung als auch Aufgaben zur Planung und Durchführung von (investiven) Hochbaumaßnahmen an Gebäuden wahrnimmt, ist aus Sicht des SRH eine Übertragung der Gebäude angezeigt. Damit stellen die Gebäude eine wesentliche Grundlage für die Arbeit des EigB GAV dar.

Folgerungen:

Die Stadt Plauen sollte das Bewirtschaftungskonzept für ihre Immobilien dringend überprüfen und überarbeiten. Wenn die Bewirtschaftung durch den EigB GAV fortgeführt werden soll, müssen alle betriebsnotwendigen Wirtschaftsgüter, also auch die bewirtschafteten Immobilien an den EigB GAV übertragen werden. Andernfalls 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.

2.2 Strategisches Instandhaltungsmanagement

Zur bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Planung und Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen[3] an kommunalen Gebäuden sowie zur Deckung des damit verbundenen Finanzbedarfs ist ein systematisches Instandhaltungsmanagement erforderlich. Das Instandhaltungsmanagement hat zum Ziel, die Gebäude in einem den definierten Anforderungen entsprechenden Zustand zu erhalten oder sie in diesen Zustand zu bringen. Ein Instandhaltungsstau soll vermieden oder abgebaut werden.

Wesentliche Aufgaben des Instandhaltungsmanagements sind die Erfassung des Gebäude- und Anlagenbestands sowie die Ermittlung und Bewertung des jeweiligen baulichen Zustands und ggf. des Instandhaltungsbedarfs. Zu den weiteren Aufgaben gehören die Instandhaltungsplanung, die Aufstellung von Instandhaltungsstrategien und Strategien zum Abbau eines Instandhaltungsrückstands. Das beinhaltet die Ermittlung des Finanzbedarfs für die Instandhaltung und für den Abbau eines Instandhaltungsrückstaus, die Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel sowie die Planung und Durchführung der notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen.[4] Die Instandhaltungsplanungen sind mit den Konzepten zur Weiterentwicklung des Gebäudebestands abzustimmen.

Die gesamtstädtische Instandhaltungs- und Investitionsplanung erfolgte in der Stadt Plauen im Rahmen der Haushaltsplanung. Die erforderlichen Maßnahmen wurden von den Fachämtern bzw. den Nutzern angemeldet und die Planzahlen durch den EigB GAV überarbeitet. Letztendlich wurde eine Prioritätenliste erstellt und die Baumaßnahmen wurden durch den Stadtrat beschlossen.

Die Leitung des EigB GAV vertrat bei den örtlichen Erhebungen die Auffassung, dass der Instandhaltungsrückstau nicht in Zahlen messbar sei. Außerdem ließe sich der Instandhaltungsrückstau nicht abbauen, da immer wieder neuer Instandhaltungsbedarf entstehe. Die städtischen Gebäude in Plauen wurden bisher nicht nach Funktionalität oder Bedeutung in Objektklassen eingeteilt. Auskunftsgemäß würden seit Jahren die wichtigsten Gebäude, wie das Rathaus, nur zurückhaltend saniert bzw. instandgehalten, um den Bürgern den sparsamen Umgang mit den knappen Haushaltsmitteln aufzuzeigen.

---

[3] Laut DIN 31051:2003-06 stellt die Instandhaltung einen Überbegriff dar und umfasst die Wartung, Inspektion, Instandsetzung und Verbesserung. Instandhaltung wird definiert als „Kombination aller technischen und administrativen Maßnahmen sowie Maßnahmen des Managements während des Lebenszyklus einer Einheit, die dem Erhalt oder der Wiederherstellung ihres funktionsfähigen Zustands dienen, so dass sie die geforderte Funktion erfüllen kann." Wichtig ist dabei die Abgrenzung der Instandhaltungsmaßnahmen von Investitionsmaßnahmen.

[4] Vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2017, Tz. 77.

Eine systematische Planung und Umsetzung der Instandhaltung vorhandener Bausubstanz ist die Grundlage des Vermögenserhalts, § 89 Abs. 1 SächsGemO. Ein strategisches Instandhaltungsmanagement ist darüber hinaus wesentlicher Bestandteil eines wirtschaftlichen und sparsamen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements, § 72 Abs. 2 SächsGemO.

Folgerung:

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. Hierzu sollte insbesondere die Gebäudedokumentation verbessert und alle Möglichkeiten der vorhandenen CAFM-Software ausgeschöpft werden, vgl. TNr. III 2.3.4.

2.3 Aufbau- und Ablauforganisation

Die Aufbauorganisation bildet das Grundgefüge und somit das hierarchische Gerüst einer Organisation. Sie gibt die Rahmenbedingungen vor und regelt unter anderem Arbeitsteilung, Kompetenzen, Zuständigkeiten und Hierarchien innerhalb der Organisation. Im Rahmen der Prüfung untersuchte der SRH die Aufbauorganisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements in der Stadt Plauen.

Die Aufbauorganisation der Stadtverwaltung[5] umfasste neben dem Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters noch zwei weitere Geschäftsbereiche mit den jeweils zugeordneten Fachämtern. Der EigB GAV war dem Geschäftsbereich II zugeordnet. Zum Geschäftsbereich II gehörte ebenfalls der Fachbereich Bau und Umwelt mit den Fachgebieten Stadtplanung und Umwelt, Bauordnung und Tiefbau.

Im Geschäftsbereich des OBM im Fachbereich Finanzverwaltung war das Fachgebiet Betriebswirtschaft/Liegenschaften angesiedelt. In diesem Fachgebiet waren keine Bau-Fachleute beschäftigt, sondern Juristen und Betriebswirte, die außer den Liegenschaften das städtische Beteiligungsmanagement betreuten.

[5] Vgl. Verwaltungsgliederungsplan der Stadt Plauen, Stand 01.01.2020.

2.3.1 Zentralisierung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

2.3.1.1 Konzept zur Gründung eines Eigenbetriebes Gebäude- und Anlagenverwaltung

Zur Vorbereitung der Verwaltungsvorlage 415/01 zur Neuordnung der Bewirtschaftung städtischer Immobilien wurden mehrere Varianten der verschiedenen möglichen Organisationsformen für die Zentralisierung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements untersucht. Letztendlich beschloss der Stadtrat die Gründung des EigB GAV zum 01.05.2001 mit dem Ziel, die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Liegenschaften (bebaute Grundstücke) der Stadt und der durch die Stadt angemieteten Objekte zu optimieren. Ein weiteres Ziel waren die Senkung der Bewirtschaftungskosten und der Abbau des Instandhaltungsrückstaus, vgl. TNr. III 2.1.

Grundsätzlich wurde in Plauen ein hoher Zentralisierungsgrad erreicht. Das ist insbesondere daran zu erkennen, dass nahezu alle Fachkräfte im Baubereich (Ingenieure, Techniker, Architekten) beim EigB GAV beschäftigt sind. Trotzdem konnten nicht alle bei der Zentralisierung angestrebten Ziele erreicht werden.

Als Ziele der Zentralisierung wurden bei der Online-Umfrage des SRH die Kostensenkung, der Abbau/die Verringerung des Instandhaltungsrückstaus, die Nutzung von Synergieeffekten, die bedarfsgerechte Versorgung der Nutzer mit Gebäuden/Flächen und die Bündelung des Knowhows angegeben. Außerdem sollte ein zentraler Ansprechpartner für die Nutzer geschaffen werden.

Auskunftsgemäß wurde die Kostensenkung nur teilweise und der Abbau/die Verringerung des Instandhaltungsrückstaus gar nicht erreicht. Alle weiteren Ziele seien erreicht worden.

Nach Auffassung des Rechnungshofes wurde die Kostensenkung nur teilweise erreicht, da die Stadt die Arbeitsweise des EigB GAV nicht ausreichend kontrolliert hatte, vgl. TNr. III 3.5. Dies zeigen auch die vielfältigen Feststellungen der überörtlichen Prüfung der Haushaltsjahre 2008 bis 2012.[6] Gleichzeitig konnte kein Kostenbewusstsein bei den Nutzern der Immobilien erreicht werden, da den Nutzern die verursachten Kosten im Einzelnen gar nicht bekannt waren. Nachdem in den ersten Jahren der Zuschuss der Stadt zur laufenden Geschäftstätigkeit des EigB GAV von 11,4 Mio. € im Jahr 2002 auf 9,9 Mio. € im Jahr 2010 reduziert werden konnte, stieg der Zuschuss seit 2011 kontinuierlich bis auf 12.896.480 € im Jahr 2020.

---

[6] Informationsvorlage der Stadt Plauen vom 26.10.2017, Drucksachen-Nr. 679/2017.

Die Nichterreichung der Verringerung des Instandhaltungsrückstaus wurde mit der schwierigen Kassenlage der Stadt Plauen begründet. Tatsächlich fehlte es aber an der detaillierten Ermittlung der Instandhaltungsrückstände und gezielten Planung der durchzuführenden Maßnahmen.

Folgerung:

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.

2.3.1.2 Umsetzung des Vermieter-Mieter-Modells

In der Konzeption zur Gründung des EigB GAV wurde festgelegt, das Vermieter-Mieter-Modell einzuführen. Tatsächlich wurde das Vermieter-Mieter-Modell nicht umgesetzt. In der Betriebssatzung gab es keine Aussagen zum Betreiber-Modell. Auskunftsgemäß wurde ein Verwalter-Modell angewandt. Die vom EigB GAV an die Stadt erbrachten Leistungen wurden nicht abgerechnet. Im Ergebnis erfuhren die Nutzer der Gebäude nicht, welche Kosten sie verursachten.

Die Einführung des Vermieter-Mieter-Modells hätte die Kostentransparenz erhöhen und das Kostenbewusstsein der Nutzer verbessern können.

Die Stadt teilte in Ihrer Stellungnahme mit, dass nach Abwägung auf die Umsetzung des Vermieter-Mieter-Modells verzichtet worden sei. Vorteile, die dem Vermieter-Mieter-Modell zugeschrieben würden, ließen sich auch im ,,Bewirtschafter-Modell" nutzen.

Aus Sicht des SRH ist es zweifelhaft, ob der Verzicht auf die Umsetzung des Vermieter-Mieter-Modells zugunsten des „Bewirtschafter-Modells“ mit dem Stadtratsbeschluss über die Konzeption zur Gründung des EigB GAV vereinbar ist.

Folgerung:

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.

2.3.2 Arbeits- und Dienstanweisungen

Schriftliche Arbeits- und Dienstanweisungen sollen sicherstellen, dass Aufgaben standardisiert, effektiv und rechtskonform erledigt werden.

Bei der örtlichen Erhebung wurden u. a. folgende Arbeits- und Dienstanweisungen der Stadt Plauen vorgelegt:

- Hauptsatzung der Stadt Plauen, Fassung vom 28.08.2018,
- DA 05/2000 Allgemeine Dienstordnung (ADO) für die Stadt Plauen vom 01.03.2000, Stand 16.09.2013, sowie Neufassung der ADO vom 15.01.2021,
- DA 05/2014 Dienstanweisung für das Anordnungswesen der Stadt Plauen vom 16.12.2014,
- DA 04/2008 Inventurrichtlinie für das Anlagevermögen der Stadtverwaltung Plauen vom 14.07.2008,
- DA 02/2009 Dienstanweisung über die Teilnahme am Sächsischen Mittelbewirtschaftungssystem SachsMBS vom 25.03.2009,
- DA 02/2012 Dienstanweisung zur Bewertung des Vermögens und der Schulden der Stadtverwaltung Plauen - BewRL vom 19.09.2012,
- DA 05/2013 Gemeinsame Dienstanweisung zur Einführung und zum Ausbau des Dokumentenmanagementsystems Fabasoft eGov-Suite in der Stadtverwaltung Plauen (DMS-Einführungsanweisung - DMSEinfDA) vom 19.10.2013,
- DA 01/2016 Dienstanweisung zum Prozessmanagement in der Stadt Plauen vom 21.03.2016,
- DA 02/2019 Dienstanweisung Energie (ohne Ausgabedatum),
- DA 01/2013 Dienstanweisung Budgetierung vom 15.01.2013.

Grundsätzlich galten alle Dienstanweisungen der Stadt Plauen auch für den EigB GAV. Für den EigB GAV lag die aktuelle Betriebssatzung vom 07.03.2019 vor. Interne Anweisungen des Eigenbetriebes in Schriftform wurden nicht vorgelegt.

Im Rahmen der Prüfung wurde festgestellt, dass nicht alle Dienstanweisungen auf dem aktuellen Stand sind. Das kann zu unwirtschaftlichem oder nicht rechtskonformem Handeln führen.

Die Stadt merkte in ihrer Stellungnahme an, dass unklar sei, welche DA nicht vorgelegt werden konnten.

Im Rahmen der Prüfung wurde durch den SRH festgestellt, dass bspw. Dienstanweisungen für die Verwendung der CAFM-Software, für den Umgang mit Produkten und Schlüsselprodukten, zur KLR und ILV sowie zum Controlling und Berichtswesen fehlten. Auf die Ausführungen in den entsprechenden TNrn. wird verwiesen.

Folgerung:

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.

2.3.3 Zuständigkeiten und Aufgaben

2.3.3.1 Grundlegendes

Der allgemeine Dienstbetrieb und Geschäftsgang innerhalb der Stadtverwaltung wurde durch die Allgemeine Dienstordnung (ADO) geregelt. Wesentliche Grundlage für die Aufgabenverteilung in der Stadt Plauen war der Aufgabengliederungsplan/Produktplan.

In der Stadtverwaltung gab es im Fachbereich Finanzverwaltung das Fachgebiet Betriebswirtschaft/Liegenschaften, welches die unbebauten Grundstücke verwaltete und Grundstücksverkäufe abwickelte.

Die Kulturobjekte wurden vom Kulturbetrieb (EB) selbst bewirtschaftet.

Das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement war durch die Zentralisierung im EigB GAV komplett aus der Stadtverwaltung ausgegliedert. Der städtische Wald (ca. 2.400 ha) befand sich im Eigentum des EigB GAV. Das war neben Friedhof und Krematorium der einzige Bereich, aus dem der EigB GAV eigene Einnahmen generierte. Friedhof, Krematorium und Forst wurden nicht von der Stadt bezuschusst.

2.3.3.2 Arbeits- und Leistungsbeziehungen

Für alle übrigen im Eigentum der Stadt Plauen befindlichen Grundstücke fungierte der EigB GAV als Verwalter. Die Bewirtschaftung umfasste neben der Unterhaltung und dem Betrieb auch investive Maßnahmen und notwendige Anmietungen.

Für die Kulturobjekte, die der Kulturbetrieb selbst bewirtschaftete, führte der EigB GAV die Instandhaltungsmaßnahmen durch und unterstützte baufachlich die investiven Maßnahmen. Außerdem erfolgte die Versicherung der Kulturobjekte über den EigB GAV.

Durch den EigB GAV erfolgte die Beschaffung und Unterhaltung der Büro- und allgemeinen Ausstattung der Stadtverwaltung und ihrer nachgeordneten Einrichtungen.

Weiterhin war der EigB GAV verantwortlich für die Kontrolle des Straßenzustandes, die Bewirtschaftung und Unterhaltung der öffentlichen Stadt- und Straßenbeleuchtung, die Durchführung der Stadt- und Straßenreinigung sowie des Winterdienstes, die Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht für Bäume und Großgehölze im öffentlichen Verkehrsraum und in öffentlichen Grünanlagen und die Unterhaltung und Pflege öffentlicher Wander- und anderer Freizeitwege.

All diese Leistungen wurden mit dem jährlichen Zuschuss der Stadt Plauen finanziert. Da das ursprünglich geplante Vermieter-Mieter-Modell nicht umgesetzt wurde, gab es grundsätzlich keine Rechnungslegung zwischen der Stadt und dem EigB GAV. Nur für wenige Ausnahmen, die alle historisch bedingt sind, erfolgten Rechnungslegungen:

- Die Stadt berechnete dem EigB GAV die Gehaltsabrechnung durch die Personalstelle sowie Leistungen in steuerlichen Angelegenheiten und der Poststelle.
- Der EigB GAV berechnete der Stadt Einzelleistungen des Bauhofes (Sonderbedarfe), die Fahrzeugnutzung und verkehrsrechtliche Anordnungen.

Die Bewirtschaftung von Friedhof, Krematorium und Wald erfolgte auf eigene Rechnung des EigB GAV.

2.3.3.3 Hausmeister- und Reinigungsleistungen

Zum EigB GAV gehörte auch der Bauhof/Betriebshof mit dem Hausmeisterpool. Ungeachtet der Bezeichnung „Pool“ wurden die Hausmeister überwiegend objektbezogen eingesetzt. Die Reinigungsleistungen wurden fremdvergeben. Einzige Ausnahme waren die Leistungen der integrativen Reinigungsgruppe des EigB GAV, bestehend aus behinderten Arbeitnehmer/innen, die nur für bestimmte Objekte eingesetzt wurden.

Empfehlung:

Die Zentralisierung in diesem Aufgabenbereich wurde bereits vollständig umgesetzt. Soweit Leistungen fremdvergeben werden, ist die Entwicklung dieser Kosten langfristig zu beobachten. Durch Arbeitskräftemangel und Lohnentwicklungen insbesondere im Bereich der Reinigungsdienstleistungen können hier zukünftig steigende Preise auftreten, denen mit geeigneten Maßnahmen zu begegnen ist.

2.3.3.4 Eskalationsverfahren

In einem Eskalationsverfahren ist die Vorgehensweise festgelegt, wie auftretende Konfliktsituationen an höhere Stellen innerhalb der Verwaltung kommuniziert und dort gelöst werden. Bei Anwendung des Verfahrens können Konflikte auf vorgegebenem Weg zügig geklärt werden. Größere zeitliche Verzögerungen bei der Problemlösung werden vermieden. Fehlende Eskalationsstufen und unklare Kommunikationswege können Eskalationen verstärken.

In der Stadt bzw. im EigB GAV gab es kein schriftlich festgelegtes Eskalationsverfahren. Die Eskalation erfolgte entsprechend den bestehenden Hierarchien. So gab es in der Praxis feste Ansprechpartner (Bewirtschafter) für jedes Objekt. Bei größerem Klärungsbedarf wurden die Vorgesetzten eingeschaltet bzw. besprachen die zuständigen Bürgermeister die Probleme. Der Betriebsleiter des EigB GAV nahm außerdem an der monatlichen Bürgermeisterberatung teil und konnte so Probleme auf dem kürzesten Weg klären.

In ihrer Stellungnahme erläuterte die Stadt Plauen, dass die vorhandene Allgemeine Dienstordnung (ADO) und der Geschäftsverteilungsplan eindeutig Zuständigkeiten und Entscheidungswege regelten. Bisher bestünde keine Notwendigkeit, eine allgemeingültige Regelung für die Stadtverwaltung in Form einer Dienstanweisung zu erlassen.

Empfehlung:

Es wird empfohlen, Eskalationsverfahren schriftlich in die vorhandenen Dienstanweisungen sowie in die Satzung des EigB GAV aufzunehmen. Die Beschäftigten der Stadtverwaltung und des EigB GAV sollten an diesem Prozess angemessen beteiligt werden, um die Akzeptanz zu erhöhen und das ziel- und ergebnisorientierte Handeln der Beschäftigten zu fördern.

2.3.4 Softwareanwendungen im EigB GAV

Der EigB GAV nutzte seit Mai 2012 das Programm GEBman der Firma A. Es handelte sich um ein komplexes, webbasiertes Programm, welches nur für das technische Gebäudemanagement genutzt wurde.

Für die Pflege der Daten waren die Bewirtschafter verantwortlich. Es wurden Gebäudedaten, wie Etagen, Bauteile, Räume und Gerätezuordnungen sowie Verträge erfasst.
Folgende Module waren vorhanden:

- Flurstücke,
- Gebäude,
- Instandhaltung,
- Kontakte,
- Kosten und Budget,
- Miete,
- Verträge,
- Energie,
- Außenbeleuchtung.

Die Software verfügte über eine Schnittstelle zum Geoinformationssystem ALKIS. Für Auswertungen wurden Schnittstellen zu Excel und Word genutzt. Eine Schnittstelle zur HKR-Software gab es nicht. Mit GEBman wurden auch keine Aufträge ausgelöst, diese wurden in Papierform erstellt und dann ins HKR eingegeben.

Auskunftsgemäß wurden zwar alle vorhandenen Module von GEBman genutzt, tatsächlich wurden für verschiedene Aufgaben aber auch andere Programme verwendet. So erfolgte das Energiemanagement mit einer neuen Software von der SAENA.

Die Gebäudedokumentation wurde auskunftsgemäß im HKR-Programm (INFOMA newsystem) geführt. Für die Gebäudeliste war der Sachbearbeiter Kostenrechnung zuständig. Wie mitgeteilt, bestand darüber hinaus keine Gebäudedokumentation mit dem Ziel einer ganz-

heitlichen Steuerung des Gebäudebestandes und des Flächenmanagements. Zu den Objekten gab es Papierordner.

Auch die Betriebskostenabrechnungen erfolgten auf Basis der HKR-Software.

Die Stadt teilte in Ihrer Stellungnahme mit, dass sich der Einsatz der Software GEBman im EigB GAV nicht bewährt habe. Es sei beabsichtigt, zukünftig eine andere Software zu verwenden. Hierüber solle im Jahr 2022 entschieden werden.

Folgerung:

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 (neuen) 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.

2.3.5 Vertragsregister

Die Stadt Plauen arbeitete mit dem Dokumenten-Management-System Fabasoft. Mit diesem Programm wurde auch das gesamtstädtische Vertragsregister geführt. Obwohl der flächendeckende Einsatz von Fabasoft bis 2016 erreicht werden sollte, arbeitete der EigB GAV ausdrücklich nicht mit Fabasoft.

Im EigB GAV wurde für das Vertragsmanagement die CAFM-Software GEBman verwendet. Insbesondere Miet- und Pachtverträge, Leasingverträge Wartungsverträge und Versorgungsverträge (Strom, Wärme etc.) wurden als PDF-Dateien in GEBman abgelegt. Die elektronische Fristenüberwachung mit GEBman wäre theoretisch möglich gewesen. Praktisch wurden die Verträge aber manuell bzw. durch Nutzung von Office-Anwendungen überwacht.

Folgerung:

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 Dienst-

anweisung erlassen werden, damit alle Beschäftigten des EigB GAB die Möglichkeiten von GEBman gleichermaßen nutzen und nach einheitlichen Strukturen arbeiten.

2.3.6 Prozessmanagement

Prozessmanagement dient der kontinuierlichen und zielgerichteten Steuerung von Verwaltungsabläufen. Durch die Optimierung von Prozessen können die Beschäftigten und auch die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel effizienter und effektiver eingesetzt werden. Neben der Optimierung des Ressourceneinsatzes können durch Prozessdokumentationen und -analyse die Verwaltungsabläufe optimiert und zum Teil standardisiert werden[7].

Das Prozessmanagement befand sich in Plauen gesamtstädtisch im Aufbau. Die Stadt erfasste die Prozesse mit der Software PICTURE. Laut Dienstanweisung 01/2016 zum Prozessmanagement der Stadt Plauen sollte das Modellieren und Analysieren von Prozessen zunächst nur in Teilbereichen der Stadt Plauen und bei Vorliegen besonderer Gründe, wie Organisationsuntersuchungen, Einführung/Umstellung von Software und Struktur-/Aufgabenveränderungen erfolgen.

Im Rahmen ihrer Stellungnahme teilte die Stadt mit, dass das Prozessmanagement entsprechend der vorhandenen DA bearbeitet werde und als permanente Aufgabe im Fachgebiet Personal/Organisation angesiedelt sei. Die Prozesse seien weitgehend erfasst und würden entsprechend der Priorisierung gemäß Dienstanweisung detailliert beschrieben. Vorrangig würden die Prozesse beschrieben, die von der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes berührt sind. Zudem arbeite die Stadt Plauen in der sächsischen Projektgruppe „Kommunales Prozessmanagement Projekt Sachsen 2021" mit.

Empfehlung:

Wir empfehlen, die Prozessorientierung der Stadtverwaltung weiter voranzutreiben. Die Bestandsaufnahme aller Geschäftsprozesse sollte nach über vier Jahren zum Abschluss gebracht werden. Mittelfristig sollte das Ziel sein, alle Prozesse in der Stadtverwaltung und den Eigenbetrieben zu modellieren, zu analysieren und zu optimieren. Im Zuge der Aktualisierung der DA sollten die Prozesse dort aufgenommen werden. Damit kann zukünftig wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln gem. § 72 Abs. 2 SächsGemO sichergestellt werden.

---

[7] Vgl. Einführung in das strategische Prozessmanagement der öffentlichen Verwaltung - Schriftensatz des Netzwerkes Prozessmanagement, Stand März 2018; S. II f.

3 Haushalts- und Rechnungswesen

Mit Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (kommunale Doppik) wurden wesentliche neue Instrumente zur Strukturierung und Steuerung der kommunalen Haushalte eingeführt. Zentrale Elemente waren dabei die Neustrukturierung des Gesamthaushaltes in Teilhaushalte sowie die sich daraus ergebenden Strukturen für Produkte und Budgets.

Der SRH hat in diesem Zusammenhang die haushaltsorientierte Neustrukturierung auf gesamtstädtischer Ebene und insbesondere im Bereich des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements der Stadt Plauen geprüft. Hierfür wurden der Gesamthaushalt, die Bildung von Produkten und Budgets, die Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Verrechnung von inneren Leistungsbeziehungen betrachtet.

3.1 Gliederung des Haushalts

Der Gesamthaushalt dient der vollständigen Darstellung aller städtischen zahlungswirksamen- und zahlungsunwirksamen Finanzvorgänge, die über den Gesamtfinanz- und den Gesamtergebnishaushalt ausgewiesen werden. Nach § 4 Abs. 1 SächsKomHVO ist der Gesamthaushalt in Teilhaushalte zu gliedern. Diese sind analog zum Gesamthaushalt durch je einen Teilfinanz- und Teilergebnishaushalt zu untersetzen. Die Teilhaushalte sind grundsätzlich produktorientiert zu bilden und können entweder nach vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation strukturiert werden. Den Verwaltungen steht insoweit ein Wahlrecht zu. Bei Strukturierung nach vorgegebenen Produktbereichen können mehrere Produktbereiche zu einem Teilhaushalt zusammengefasst werden. Werden hingegen Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation gebildet, können Produktbereiche nach vorgegebenen Produktgruppen oder Produkten auf mehrere Teilhaushalte aufgeteilt werden.

Wesentliche Grundlagen der Organisation der Stadtverwaltung Plauen bildeten nach der Allgemeinen Dienstordnung 05/2000 mit Stand vom 16.09.2013, der Aufgabengliederungsplan/Produktplan, der Verwaltungsgliederungsplan sowie der Geschäftsverteilungsplan.

Die Stadt Plauen gliederte ihren Haushalt nach der örtlichen Organisation (Geschäfts- und Fachbereiche). Im Gesamthaushalt wurden dabei insgesamt 10 produktorientierte Teilhaus-

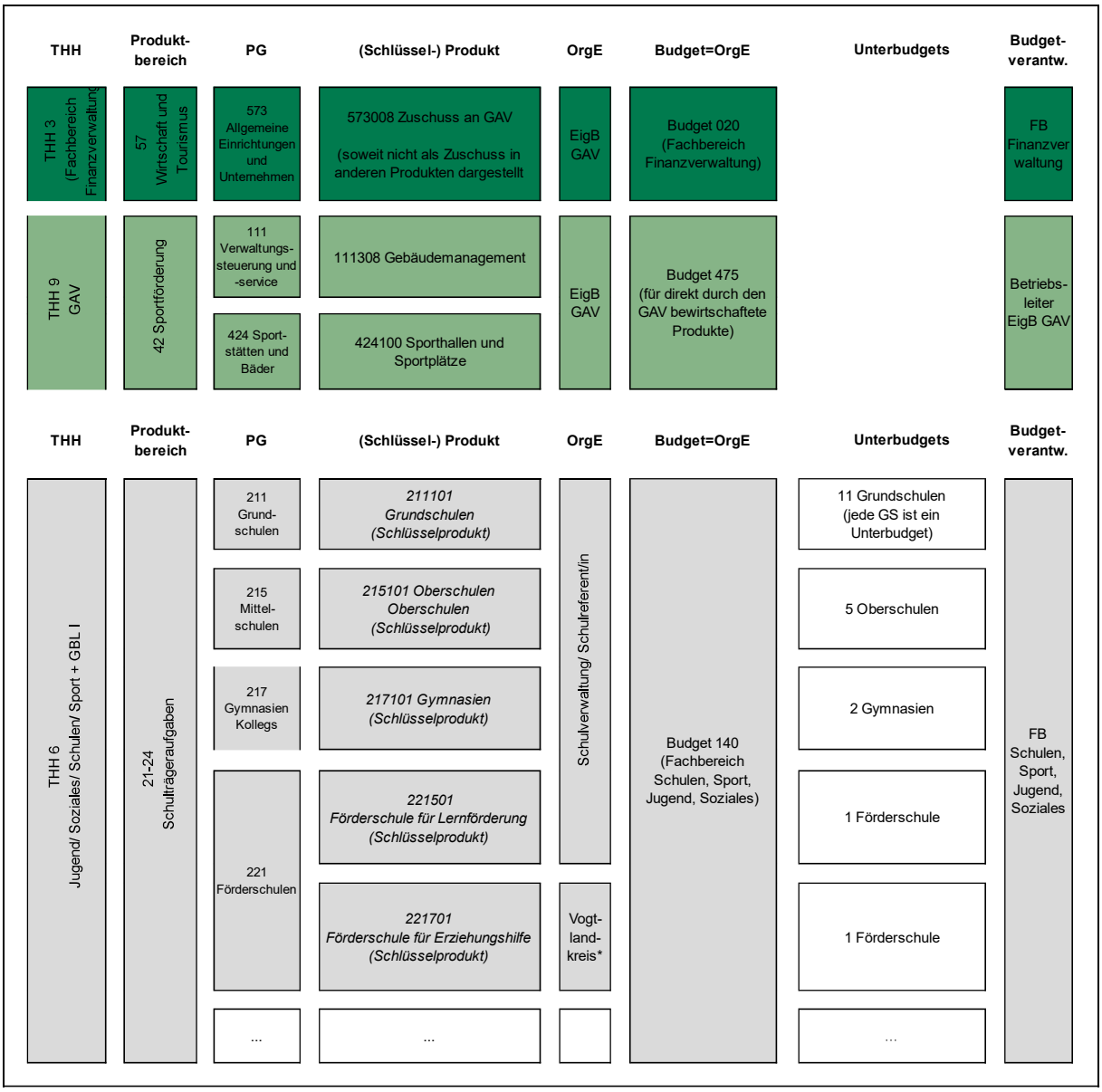
halte[8] gebildet. Die Teilhaushalte entsprachen den Fachbereichen und waren jeweils mit Teilfinanz- und Teilergebnishaushalt untersetzt.

Die Feingliederung der Teilhaushalte wurde auf Basis von Produktgruppen, -untergruppen sowie Produkten vorgenommen. Als Produkt- und Budgetverantwortliche waren Bedienstete der zuständigen Organisationseinheiten (Fachbereich- bzw. Fachgebiet) benannt.

Nachfolgende Übersicht veranschaulicht auszugsweise die Gliederung des Haushalts:

[8] Vgl. Haushaltspläne 2017 bis 2020.

Übersicht 1: Gliederung des Haushalts (Auszug)



Schlüsselprodukte sind kursiv dargestellt.

*Die Schule wurde 2019 zur Betreibung an den Vogtlandkreis übergeben.

Fazit:

Die Gliederung des Gesamthaushalts und der Teilhaushalte erfolgte rechtskonform gemäß § 4 SächsKomHVO.

3.2 Bildung von Produkten und Schlüsselprodukten

Gemäß § 59 SächsKomHVO ist ein Produkt eine Leistung oder Gruppe von Leistungen, die für Stellen innerhalb oder außerhalb einer Verwaltungseinheit erbracht werden. Produkte

können damit internen (Leistungserbringung für verwaltungsinterne Zwecke) als auch externen (Leistungserbringung u. a. für Bürger, Unternehmen) Charakter haben. Die Stadt Plauen hatte im Haushalt 2019 insgesamt 104 Produkte (darunter 29 Schlüsselprodukte) und im Haushalt 2020 insgesamt 107 Produkte (darunter 28 Schlüsselprodukte) ausgewiesen.

3.2.1 Bildung von Produkten

Für die einheitliche Handhabung in Bezug auf die Bildung, Fortschreibung sowie Planung und Bewirtschaftung der Produkte sind verwaltungsintern Standards notwendig. Hierzu hatte die Stadt in Zusammenarbeit mit den Fachämtern einen Produktplan erstellt. Der Produktplan wird nach der Allgemeinen Dienstordnung 05/2000 (Stand vom 01.10.2013) in Zusammenarbeit mit dem Controlling bzw. dem Fachbereich Finanzverwaltung unter Beachtung gesetzlicher Änderungen (z. B. Produktrahmenplan gem. VwV KomHSys) fortgeschrieben.

Die Haushaltspläne enthielten eine Zusammenstellung der Teilhaushalte nach Geschäftsbereichen, eine Zuordnung der Produktbereiche/-gruppen zu den Teilhaushalten sowie eine Übersicht der in den Teilhaushalten abgebildeten Produkte bzw. Schlüsselprodukte einschließlich Beschreibung und Nennung der gebildeten Kennzahlen. Der Produktplan 2018 enthielt zwar eine Kurzbeschreibung der Produkte, allgemeine Ziele sowie Erläuterungen zu den Produkten. Schlüsselprodukte waren darin nicht benannt. Diese gingen jedoch im Haushaltsplan aus einer Übersicht der Teilhaushalte hervor. Gesonderte Arbeits- und Dienstanweisungen, die bspw. die Arbeit mit dem Produktplan, Zuständigkeiten, Laufendhaltung, Erhebung und Bereitstellung der Produktinhalte, Kostenstellen, Kostenträger und Kennzahlenbildung beschreiben, wurden dem SRH nicht vorgelegt.

Produkte mit Bezug zum Gebäude- und Liegenschaftsmanagement wurden in verschiedenen Fachbereichen bewirtschaftet. Dabei unterschied die Stadt zwischen Produkten mit vollständigem und mit teilweisem (gebäudebezogenem) Bezug zum Gebäude- und Liegenschaftsmanagement, vgl. Anlage 1.

Für die beiden **Produkte mit vollständigem Bezug** zum Gebäude- und Liegenschaftsmanagement 111308 „Gebäudemanagement“ und 424100 „Sporthallen und Sportplätze“ war der EigB GAV die verantwortliche Organisationseinheit. Produkte mit vollständigem Bezug waren dem Teilhaushalt 9 (GAV) zugeordnet. Beide Produktbeschreibungen sind in Anlage 2 dargestellt.

Als **Produkte mit teilweisem (gebäudebezogenen) Bezug** zum Gebäude- und Liegenschaftsmanagement nannte die Stadt u. a. die Grund- und Oberschulen, Gymnasien, För-

derschulen, Soziale Einrichtungen und Eigene Einrichtungen (z. B. Kitas, Jugendarbeit), sowie das Produkt Brandschutz. Für die Produkte mit teilweisem Bezug zum GLM erhielt der EigB GAV einen anteiligen Zuschuss für die Bewirtschaftung der Gebäude sowie für die Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen, der in den jeweiligen Teilhaushalten (für Grundschulen z. B. im Teilhaushalt 6) in der Pos. 3.6 Transferaufwendungen und Abschreibungen auf Sonderposten für geleistete Investitionszuwendungen enthalten war, vgl. TNr. III 3.3.3.

Der EigB GAV erhielt auch für das Produkt Sporthallen für die Schulturnhallen einen Zuschuss, der den Schulprodukten (Teilhaushalt 6) zugeordnet ist.

Folgerung:

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.

3.2.2 Bildung von Schlüsselprodukten

Nach § 4 Absatz 2 Satz 4 SächsKomHVO sind in den Teilhaushalten die Produktgruppen zu benennen, zusätzlich soll mindestens ein Schlüsselprodukt mit den dazugehörigen Leistungszielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung dargestellt werden. Schlüsselprodukte sind Produkte von örtlich finanzieller oder kommunalpolitischer Bedeutung (vgl. § 59 Nr. 44 SächsKomHVO).

Den durch die Stadt (Rat und Verwaltung) festgelegten Schlüsselprodukten kommt damit eine zentrale Position zu, da sie die jährlichen politischen Schwerpunkte darstellen, für die die kommunalen Entscheidungsträger besonderen Handlungsbedarf sehen. Für die Aufgabenerfüllung in diesen Schwerpunktbereichen bestehen höhere Transparenzanforderungen und eine hohe Steuerungsrelevanz für den Stadtrat und die Leitungsebene der Verwaltung.

Die Schlüsselprodukte binden den Rat und die Verwaltung gleichermaßen und sind entsprechend der örtlichen Entwicklung zu aktualisieren.

Eine DA oder Handlungsleitfaden mit Festlegung von Zielen und Kennzahlen zur Bildung von Schlüsselprodukten als Maß für die Zielerreichung lagen in der Stadtverwaltung nicht vor.

Für die Bestimmung der Schlüsselprodukte bildete die Stadt eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Stadtratsfraktionen. Die letzte Anpassung erfolgte auskunftsgemäß im Jahr 2017 durch Stadtratsbeschluss.

In den Jahren 2017 bis 2020 hatte die Stadt die Anzahl der Schlüsselprodukte von 41 im Jahr 2017 auf 28 im Jahr 2020 reduziert.

Schlüsselprodukte mit Bezug zum Gebäude- und Liegenschaftsmanagement umfassten im Jahr 2020 sämtliche Schularten, die Festhalle, den BgA Bäder, eigene Einrichtungen (z. B. Kitas) und den Brandschutz. Die für diese Schlüsselprodukte festgelegten Kennzahlen waren im Wesentlichen quantitative Angaben. Zielwerte wurden nicht festgelegt. Gebäudespezifische Kennzahlen waren nicht definiert, vgl. TNr. III 4.3.1.

Für das bis einschließlich 2017 definierte Schlüsselprodukt 111308 „Gebäudemanagement“ waren Kennzahlen lediglich als „Leistungskennzahlen“ zur Abbildung der Gesamtsumme der durch das Gebäudemanagement im EigB GAV betreuten Gebäude benannt. Die Kennzahlen bezogen sich u. a. auf die Anzahl der verwalteten und bewirtschafteten Objekte (z. B. Gebäude, Gärten, Garagen, Liegenschaften) sowie die Anzahl bestehender Liegenschaftsverträge. Damit war eine Analyse zum Erreichen des Produktzieles „Bereitstellung und Bewirtschaftung von städtischen Liegenschaften“ von vornherein ausgeschlossen. Das formulierte Ziel wurde nicht durch die genannten Kennzahlen abgebildet. Die dargestellten Kennzahlen beleuchteten lediglich quantitative Ergebnisse und waren nicht zur Messung der Zielerreichung geeignet. Entscheidend für den Erfolg und die Zielerreichung von Projekten ist jedoch eine konkrete, hier kommunal ausgerichtete Zieldefinition.

Zur Bewertung der Aussagekraft von Produktzielen und Kennzahlen empfiehlt der SRH, die sog. SMART-Analyse heranzuziehen. Folgende fünf Eigenschaften sind für eine konkrete Zielformulierung zu beachten, sog. SMART-Analyse: **S**pezifisch, **M**essbar, **A**ttraktiv, **R**ealistisch und **T**erminiert.

Mit diesen soll das gesetzte Ziel umfassend beschrieben sowie der Zielerreichungsgrad unterstützt und messbar gemacht werden. Zudem eignen sich diese Eigenschaften für eine nachträgliche Prüfung der formulierten Ziele.

Zudem muss gemäß § 53 Abs. 2 Nr. 6 SächsKomHVO die Auswertung der für die Schlüsselprodukte gesetzten Leistungsziele anhand der zur Messung der Zielerreichung gebildeten Kennzahlen im Rechenschaftsbericht erfolgen. Die SMART-Analyse kann für diese Auswertung eine geeignete Grundlage schaffen.

Die Produkte 573008 „Zuschuss GAV“ (Teilhaushalt 3) und 111308 „Gebäudemanagement“ (Teilhaushalt 9) besaßen jedoch ab dem Jahr 2018 nicht mehr den Charakter eines Schlüsselproduktes. Auskunftsgemäß wurde dem EigB GAV keine hohe Bedeutung mehr beigemessen und daher auf den künftigen Ausweis als Schlüsselprodukt verzichtet.

Die Streichung der Produkte „Gebäudemanagement“ und „Zuschuss GAV“ als Schlüsselprodukt sieht der SRH kritisch. Mit Blick auf die Gebäudebewirtschaftung sollte die Stadt prüfen, ob der Verzicht auf Schlüsselprodukte im Bereich des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements zielführend ist. Da kommunale Gebäude und Liegenschaften wesentliche Vermögenswerte darstellen und auch personelle und finanzielle Ressourcen binden, ist seitens des SRH der Wegfall des Schlüsselproduktes „Gebäudemanagement“ nicht nachvollziehbar, da diese auch weiterhin von finanzieller und/oder kommunalpolitischer Bedeutung sein dürften.

In Ihrer Stellungnahme führte die Stadt Plauen aus, dass über die Bildung von Schlüsselprodukten im Finanzausschuss beraten und beschlossen werde. Dabei würden in der Diskussion jeweils strategische Zielstellungen und die Bedeutung der jeweiligen Aufgaben für die Kommune berücksichtigt. Über die Darstellung von Kennzahlen für die Produkte der Stadt Plauen werde ausführlich mit den Bereichen der Verwaltung diskutiert und gemeinsam entschieden. Orientiert werde sich insbesondere an überörtlichen Erfordernissen (z. B. Fachstatistiken) und am Informationsbedarf der jeweiligen Leiter, der Querschnittsbereiche, des Stadtrates und der Bürger. Eine Aktualisierung erfolge bei Bedarf (auch bei Strukturänderungen); dieser werde mit der jährlichen Haushaltsplanung abgefragt.

Weiterhin führte die Stadt aus, dass gebäudespezifische Kennzahlen im EB GAV ermittelt werden. Der EB GAV nehme seit 2002 an einem Vergleichsring Gebäudewirtschaft der KGSt teil. Die übergroße Mehrheit dieser Kennzahlen seien Bestands-, Verbrauchs- oder Kostenkennzahlen, mit denen Entwicklungen abgebildet, Abweichungen erkannt werden und die je nach Situation Reaktionen erforderlich machen.

Der SRH begrüßt die Bildung und Verwendung von Kennzahlen innerhalb des EigB GAV zu Zwecken der internen Steuerung. Jedoch entfalten diese keine direkte Wirkung auf Haushaltsplanungs- und Bewirtschaftungserfordernisse sowie als Informationsgrundlage für den Stadtrat.

Folgerungen:

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 untersetzt werden. Die operativen Produktziele sollten dabei so formuliert werden, dass sie Teilmengen des Fachkonzeptzieles abbilden. 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.

3.3 Budgetierung

Nach § 4 Abs. 2 SächsKomHVO muss jeder Teilhaushalt mindestens aus einer Bewirtschaftungseinheit (Budget) bestehen. Für Aufgabenbereiche mit sachlichem Zusammenhang können durch Vermerk mehrere Teilhaushalte zu einem Budget verbunden oder Budgets über mehrere Teilhaushalte gebildet werden. Die Budgets sind jeweils einem Verantwortungsbereich zuzuordnen.

Das Grundkonzept für die Bewirtschaftung bildete nach Angaben der Stadt die DA 01/2013 Budgetierung vom 15.01.2013. Die DA Budgetierung galt auch in den Eigenbetrieben der Stadt, soweit diese Haushaltsmittel des Ergebnis- und Finanzhaushaltes bewirtschaften.

Weitere über die DA hinausgehende Hinweise zur Bewirtschaftung bzw. Bewirtschaftungsgrundsätze waren in den Haushaltsplänen der Hj. 2019 und 2020 nicht abgebildet. Eine

Übersicht über die Budgetbildung und Budgetstrukturen der Stadt war weder in der DA noch in den Hpl. dargestellt.

Die DA vom 15.01.2013 bildet nicht mehr den aktuellen Stand ab, wie z. B. die organisatorische Gliederung der Teilhaushalte sowie die aktuellen Deckungskreise für die Mittelbewirtschaftung. Allerdings hat die Stadt in der DA mit Formulierungen wie: „Entfallen aus finanztechnischen, organisatorischen, strukturellen oder Gründen der Vereinfachung bestimmte Deckungskreise, werden weitere Deckungskreise gebildet oder Änderungen in der Mittelbewirtschaftung vorgenommen, bedarf es keiner Veränderung dieser DA.“ einen Verzicht auf Aktualisierung der DA begründet. Derartige Verzichtsklauseln genügen nach Ansicht des SRH nicht den Anforderungen an Aktualität und Regelungsklarheit von DA und sind daher nicht zielführend.

In ihrer Stellungnahme führte die Stadt Plauen aus, dass verbindliche Regelungen zur Budgetverantwortung, zur Bildung der Budgets sowie zur Budgetplanung und -bewirtschaftung in der DA Budgetierung enthalten seien.

Nach Auffassung des SRH wurden in der DA Budgetierung im Wesentlichen nur Vorgaben der SächsKomHVO wiedergegeben.

Folgerungen:

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

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

3.3.1 Budgetbildung und Budgetstrukturen

Den zwei Geschäftsbereichen sowie dem Bereich des OBM waren jeweils bis zu vier Fachbereiche zugeordnet, wobei jeder Fachbereich mehrere Budgets bewirtschaftete.

Nach der DA Budgetierung umfasste ein Budget den vorgegebenen finanziellen Rahmen für einen Teilhaushalt, welcher der eigenverantwortlichen Bewirtschaftung für die Erfüllung der dem Bereich zugewiesenen Aufgaben bzw. Produkte zur Verfügung stand.

Die Gliederung des Gesamthaushalts erfolgte in der Stadt Plauen organisationsbezogen in mehrere produktorientierte Teilhaushalte, vgl. TNr. III 3.1. Dabei bestand im Haushaltsplan 2020 jeder der zehn Teilhaushalte aus mindestens einem Budget. Die Budgets wurden in der Regel auf Geschäftsbereichsleitungs-, Fachbereichs- oder auf Ebene eigenständiger Fachgebiete/Struktureinheiten gebildet.

Mehrere Produkte waren zu einem Budget zusammengefasst und einem Budgetverantwortlichen zugeordnet. Dabei konnten die Produkte gemäß der Verwaltungsstruktur einer Organisationseinheit zugeordnet werden, unabhängig davon, welcher Produktgruppe sie angehörten. Lt. DA Budgetierung sollte die Zuordnung eines Produktes zu mehreren Budgeteinheiten vermieden werden, um eine eindeutige Produktverantwortung und die Bewirtschaftung eines Produktes nicht zu erschweren.

Die Budget- bzw. Ressourcenverantwortung oblag dem jeweiligen Leiter der Budgeteinheit. In den Haushaltsplänen 2019 und 2020 war hierzu für jeden Teilhaushalt der Budgetverantwortliche genannt. Die Budgetverantwortung bezog sich insbesondere auf die Bewirtschaftung der Deckungskreise und die zugeteilten sonstigen Mittel sowie den wirtschaftlichen Mitteleinsatz des Budgets im jeweiligen Haushaltsjahr. Sie umfasste jedoch auch die mittel- und langfristige Einhaltung des Finanzrahmens.

Produktverantwortlicher war der Leiter der Struktureinheit, der das Produkt fachlich zugeordnet war. Den Produktverantwortlichen wurde auch die Ressourcenverantwortung übertragen. Fach- und Ressourcenverantwortung lagen damit in einer Hand.

Die Budgetansätze wurden auskunftsgemäß durch Fortschreibung der Planansätze ermittelt. Dabei wurden Aktualisierungen entsprechend der Entwicklung des Haushaltsvollzugs, den Rahmenbedingungen und neu gewonnenen Erkenntnisse laufend berücksichtigt.

Für die Budgetüberwachung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements waren der Fachbereich Finanzverwaltung und der EigB GAV zuständig. Nach der DA Anordnungswesen vom 16.04.2014 haben die Budgetverantwortlichen jederzeit die Möglichkeit und die Pflicht sich über den Erfüllungsstand der Erträge und Aufwendungen (Ergebnisrechnung) sowie Einzahlungen und Auszahlungen (Finanzrechnung) entsprechende Drucklisten selbstständig zu erstellen und diese zu überprüfen.

Bei Abweichungen vom Budget wurde nicht zwischen „managementbedingten" und „nicht managementbedingten" Abweichungen unterschieden. Regelungen hierzu waren auch nicht in der DA Budgetierung enthalten.

3.3.2 Budgetarten / Deckungskreise

Konkrete Budgetarten waren in der DA Budgetierung nicht benannt. Es wurden jedoch Deckungskreise und gesonderte Mittelbewirtschaftungen festgelegt.

Jeder Teilhaushalt bzw. jedes Budget bildete einen eigenen Deckungskreis, d. h. die Mittelbewirtschaftung und Anordnungsbefugnis erfolgte durch den jeweiligen Teilhaushaltverantwortlichen. Innerhalb eines Budgets bestanden u. a. mehrere Deckungskreise und/oder Mittelverantwortlichkeiten.

Darüber hinaus wurden folgende separate Deckungskreise gebildet:

- Personalkosten (aus produktbezogenen Budgets herausgelöst),
- Zuschüsse an den EigB GAV und den Kulturbetrieb,
- Mittel im Ergebnishaushalt für die Medios-Wartungsverträge an Schulen (Mittelverantwortung sowie Anordnungsbefugnis durch den EigB GAV),
- Mittel im Ergebnishaushalt je Schule sowie
- Abschreibungen je Teilhaushalt (Mittelbewirtschaftung und Anordnungsbefugnis durch den jeweiligen Teilhaushaltverantwortlichen).

Gemäß DA Budgetierung waren sämtliche Aufwendungen im Ergebnishaushalt (sowie die dazugehörigen Auszahlungen im Finanzhaushalt) innerhalb eines Deckungskreises gegenseitig deckungsfähig. Durch den Budgetverantwortlichen waren die Deckungsregelungen so anzuwenden, dass der Abschluss des Gesamtbudgets sichergestellt war, d. h., dass Mindererträge durch Einsparungen bei den Aufwendungen zu decken waren. Soweit dies nicht sichergestellt werden konnte, bedurfte dies einer Genehmigung des Fachbediensteten für das Finanzwesen.

Für Auszahlungen für Investitionstätigkeiten war festgelegt, dass im Haushaltsplan durch Vermerk deren gegenseitige Deckungsfähigkeit geregelt werden kann. Eine konkrete und allgemeingültige Regelung zur Deckungsfähigkeit von Auszahlungen im Finanzhaushalt (investive Auszahlungen) war in der DA Budgetierung jedoch nicht hinterlegt.

Ausnahmen bzw. Einschränkungen für die gegenseitige Deckungsfähigkeit bestanden z. B. für Verfügungsmittel, Aufwendungen für Umlagen, Aufwendungen und Auszahlungen, die vollständig aus zweckgebundenen Erträgen und Einzahlungen finanziert werden sowie für Erträge und Aufwendungen aus internen Leistungsverrechnungen.

Die Mittelbewirtschaftung sowie Anordnungsbefugnis für Personalkosten erfolgte durch die Fachgebietsleitung Personal/Organisation. Die Personalkostenanteile waren nach der DA Budgetierung den Produkten entsprechend den Zeitschätzungen zuzuordnen, wobei sich die Zuordnung der Personalkosten zu den Budgets aus der Stellenplanverantwortung der betreffenden Leiter für ihren Bereich ergab. Abweichend davon waren die Personalkosten des EigB GAV im jährlichen Bewirtschaftungszuschuss der Stadt enthalten.

Die Fachbereiche/ Produktverantwortlichen besaßen damit keine uneingeschränkte Ressourcenverantwortung für das Personal. Zwar waren die Produktsachkonten dem jeweiligen Teilhaushalt zugeordnet, die Budgetverantwortung lag jedoch zentral im Fachgebiet Personal/Organisation. Aus Sicht des SRH kann damit die Ressourcenverantwortung in den Fachbereichen nicht umfassend wahrgenommen werden.

Personalaufwendungen sind in vielen Budgets der größte Aufwandsblock. Werden Personalaufwendungen aus den Budgets herausgelöst, können Einsparungen, die durch den (Fach-) Budgetverantwortlichen erzielt werden (sog. managementbedingte Einsparungen), nur eingeschränkt zur Finanzsteuerung in den Fachbereichen verwendet werden. Damit war es den Fachbereichen nicht möglich, bspw. bei einem Ausfall von Personal diese Leistung ggf. „einzukaufen“, um steuernd eingreifen zu können.

Für den Bereich Schulträgeraufgaben wurden konsumtive Budgets gebildet. Für jede Schule wurde hierbei ein eigener Deckungskreis eingerichtet. Die Schulleitungen bewirtschafteten diese zur Verfügung gestellten Mittel im Ergebnishaushalt inklusive der zugehörigen Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt. Die Mittel dieser Deckungskreise waren jedoch gegenseitig deckungsfähig, ausgenommen die Mittel der o. g. separaten Deckungskreise. Der Budgetverantwortliche konnte eine Inanspruchnahme von Mitteln anderer Deckungskreise innerhalb des Budgets des Fachbereiches genehmigen. Die Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel für Lehr- und Lernmittel für die einzelnen Schulen wurde anhand der Schülerzahlen ermittelt.

Unterbudgets wurden auskunftsgemäß nicht gebildet. Jedoch entspricht die Aufteilung von Deckungskreisen auf z. B. einzelne Schulen faktisch dem Gedanken der Unterbudgetierung.

Ausrüstungen bzw. Ausstattungen der Stadtverwaltung und deren nachgeordneten Einrichtungen wurden von den zuständigen Fachbereichen/Fachgebieten eigenständig geplant, jedoch durch den EigB GAV beschafft und durch diesen auf den jeweiligen Produktsachkonten der Fachbereiche gebucht.

Zu den Investitionen enthielten die Haushaltspläne das Investitionsprogramm, gegliedert nach den Teilhaushalten. Auskunftsgemäß lag das hochbautechnische Knowhow beim EigB GAV. Ebenso erfolgte die ingenieurtechnische Sicherstellung bei Schulen, Sporthallen, Kulturbetrieb, usw. über den EigB GAV.

Nach der DA Budgetierung wurden die investiven Mittel, „soweit diese zuordenbar waren“, dem jeweiligen Produkt zugeordnet und die entsprechenden Ein- und Auszahlungen von der zuständigen Organisationseinheit geplant und bewirtschaftet. Handelte es sich um Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit, für die der EigB GAV zuständig war, gingen Mittelverantwortlichkeit sowie Anordnungsbefugnis für diese Sachkonten auf ihn über.

Die Formulierung in der DA „soweit diese zuordenbar waren“ war nicht näher definiert. Auch in der Vereinbarung zwischen der Stadt und dem EigB GAV vom 20.12.2001 waren hierzu keine genaueren Regelungen getroffen. In der Betriebssatzung des EigB GAV war unter § 2 Nr. 2 geregelt, dass „die Beschaffung und Unterhaltung von Büro- und sonstiger allgemeiner Ausstattung der Stadtverwaltung Plauen und ihrer nachgeordneten Einrichtungen“ Aufgabe des EigB GAV war. Damit waren die Regelungen der DA Budgetierung und der Betriebssatzung des EigB GAV hinsichtlich der Ausstattung teils widersprüchlich, was zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf zwischen der Stadt und dem EigB GAV führte. Dies bestätigte die Stadt auch während der örtlichen Erhebungen.

Gesonderte Regelungen zur baulichen Instandhaltung waren in der DA Budgetierung nicht enthalten. Die Stadt wählte mit der Beauftragung des EigB GAV einen Sonderweg bezüglich der baulichen Instandhaltungsmaßnahmen des kommunalen Gebäudebestandes. Der EigB GAV war als interner Dienstleister der Stadt für diese Maßnahmen zuständig.

So erfolgten Sanierungen und Instandhaltungen immer in Zusammenarbeit vom EigB GAV und dem jeweiligen Fachbereich. Zur Ermittlung der notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen erfolgten jährlich Abfragen bei und Abstimmungen mit den betroffenen Fachbereichen. Daraus abgeleitet wurde das jährliche Instandhaltungsvolumen ermittelt, für das der EigB

GAV einen jährlichen Zuschuss erhielt. Bewilligte Fördermittel wurden an den GAV weitergeleitet. Die notwendigen Eigenmittel stellte die Stadt bereit, vgl. TNr. III 3.3.3.

Die Stadt Plauen teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie bei Erarbeitung der DA Budgetierung diese Problematik ausführlich erörtert und besprochen habe und sich nach Abwägung der Vor- und Nachteile für das Personalbudget entschieden habe.

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.

Die DA Budgetierung ist zu aktualisieren. In diesem Rahmen sollten konkrete Regelungen zur Deckungsfähigkeit von Auszahlungen im Finanzhaushalt (insbesondere Investitionsauszahlungen) festgelegt werden.

3.3.3 Bewirtschaftungszuschuss an den Eigenbetrieb Gebäude- und Anlagenverwaltung

Für die Bewirtschaftung der städtischen Immobilien gründete die Stadt den EigB GAV, vgl. TNr. III 2.3.1.1. Die Betriebssatzung trat zum 01.05.2001 in Kraft. Der EigB GAV übernahm für die im Eigentum der Stadt befindlichen bzw. von der Stadt angemieteten Liegenschaften die Aufgaben des Gebäudemanagements. Wesentliche Aufgaben waren die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Objekte (z. B. Ver- und Entsorgung, Heizung, Reinigung, Hausmeisterdienste und Pflege der Außenanlagen) sowie des Inventars wie Neu- und Ersatzbeschaffung, vgl. Betriebssatzung des EigB GAV in der jeweils gültigen Fassung. Für Aufgaben, die über die in der Satzung geregelten Aufgaben hinausgehen, war eine gesonderte Beauftragung zu erteilen.

Darüber hinaus schloss die Stadt mit dem EigB GAV am 20.12.2001 eine Vereinbarung u. a. zu Leistungsgegenstand, Aufgabenabgrenzung und Finanzierung mit dem Ziel ab, die Bewirtschaftung und -unterhaltung der Liegenschaften zu optimieren, um Bewirtschaftungskosten zu senken und den Instandhaltungsrückstau abzubauen.

Zur Finanzierung seiner durch Satzung übertragenen Aufgaben erhielt der EigB GAV von der Stadt einen Bewirtschaftungszuschuss, soweit ihm andere Einnahmen aus der Aufgabener-

füllung nicht zur Verfügung standen, vgl. § 3 der Vereinbarung zwischen der Stadt Plauen und dem EigB GAV.

Die Mittelbewirtschaftung sowie Anordnungsbefugnis für den Zuschuss an den EigB GAV erfolgte durch den FB Finanzverwaltung. Für Maßnahmen, die über den Finanzhaushalt der Stadt abgewickelt wurden, erhielt der EigB GAV die Anordnungsbefugnis für die entsprechenden Haushaltsstellen im Buchhaltungsmandanten der Stadt.

Der Zuschuss war im Produkt 573008 „Zuschuss GAV (soweit nicht als Zuschuss in anderen Produkten) im Teilhaushalt 3 (Finanzverwaltung) abgebildet. Die Produktbeschreibung sowie weitere Aufgaben des EigB GAV gemäß § 2 der Satzung veranschaulicht Anlage 3.

Im Teilhaushalt 3 „Finanzverwaltung“ war der **Gesamtzuschuss an den GAV** als Erläuterung zu Pos. 3.6 (Transferaufwendungen) nachrichtlich dargestellt. Er umfasste jeweils geordnet nach Produkten den Zuschuss aus dem Wirtschaftsplan für die betreffenden Produkte einschließlich des Zuschusses an den EigB GAV von insgesamt 12.896.480 € für das Jahr 2020.

Tatsächlich waren jedoch im Teilhaushalt 3 für das Produkt 573008 Zuschuss GAV (soweit nicht als Zuschuss in anderen Produkten) Mittel i. H. v. 1.004.803 € veranschlagt. Für den SRH war nicht nachvollziehbar, für welche Ausgaben dieser Betrag geplant wurde. Anhand der Erläuterung „soweit nicht als Zuschuss in anderen Produkten“ ist erkennbar, dass dieser Betrag nicht konkret anderen Produkten zugeordnet werden konnte.

Der SRH sieht den Ausweis des Bewirtschaftungszuschusses in den Teilergebnishaushalten der entsprechenden Produkte als Transferleistungen insgesamt kritisch, da es sich inhaltlich nicht um Transferleistungen, sondern um Bewirtschaftungsaufwendungen handelt.

Die Stadt Plauen verwies in ihrer Stellungnahme auf den Kontenplan, nach dem Zuschüsse an Dritte, zu denen auch Eigenbetriebe gehörten, Transferleistungen seien.

Nach Auffassung des SRH werden unter Transferleistungen alle Aufwendungen zusammengefasst, die ohne Gegenleistung an Dritte gewährt werden. Das ist vorliegend nicht der Fall, da der EigB GAV als Gegenleistung für die Zahlung die städtischen Immobilien bewirtschaftet.

Der Bewirtschaftungszuschuss hätte aus Sicht des SRH von vornherein auf alle bezuschussten Betriebszweige verteilt werden müssen.

Die Stadtverwaltung teilte hierzu in ihrer Stellungnahme mit, dass ab dem Wirtschaftsplan 2023 die Zuschussverteilung sowohl nach Betriebszweigen als auch nach Produkten dargestellt werde. Künftig sollte die Finanzverwaltung/ das Controlling jährlich eine produktbezogene Auswertung des Jahresergebnisses erhalten.

Darüber hinaus plante die Stadt für das Hj. 2020 für den EigB GAV einen Zuschuss i. H. v. 965.418 € für ihm zugeordnete Instandhaltungen und Instandsetzungsmaßnahmen (sog. INST-Liste) sowie einen Zuschuss i. H. v. 1.500.000 € im Rahmen von Städtebauförderungen im Teilergebnishaushalt (sog. Z-Liste), insgesamt 2.465.418 €. Damit wurde dem EigB GAV zur Erfüllung seiner Aufgaben ein **Betrag von insgesamt 15.361.898 €** im Haushaltsplan 2020 zur Verfügung gestellt. Anlage 4 verdeutlicht dies nochmals.

Der Zuschuss wurde dem EigB GAV nach einem mit dem Fachbereich Finanzverwaltung abgestimmten Zahlungsplan in monatlichen Raten überwiesen.

Der Bewirtschaftungszuschuss (ohne Zuschüsse INST- und Z-Liste) an den EigB GAV erhöhte sich in vier Jahren um nahezu 9 %, von veranschlagten 11.365.189 € im Jahr 2017 auf 12.896.480 € im Jahr 2020. Das ursprünglich von der Stadt mit der Gründung des EigB GAV verfolgte Ziel der Optimierung der Bewirtschaftung und Unterhaltung der Liegenschaften und damit der Senkung der Bewirtschaftungskosten wurde damit nicht erreicht.

Aus dem Vorbericht zum Wirtschaftsplan 2019 ging hervor, dass die Sicherung der Liquidität des EigB GAV nur durch ausreichend hohe Zuschüsse seitens der Stadt Plauen gewährleistet werden konnte.

Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan reichte der Bewirtschaftungszuschuss an den EigB GAV nicht aus, um insbesondere im Erfolgsplan des EigB GAV ein ausgeglichenes Ergebnis darstellen zu können. Daher hatte die Zuordnung des Zuschusses zu den einzelnen im Haushaltsplan ausgewiesenen Produkten nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Es wurde dargestellt, welcher Betrag des Bewirtschaftungszuschusses an den EigB GAV für das jeweilige Produkt zur Verfügung gestellt wurde, nicht jedoch, welche Kosten bzw. welche Ergebnisse für die Produkte tatsächlich entstanden waren. Die Aufteilung des Bewirtschaftungszuschusses erfolgte grundsätzlich im Verhältnis der Fehlbeträge der jeweiligen Produk-

te. Abweichend davon wurde die Zuordnung der Zuschüsse für Maßnahmen der INST-Liste sowie der Z-Liste maßnahmen- und damit auch produktkonkret vorgenommen.

Größere Instandsetzungsmaßnahmen waren in einer sog. E-, INST- und Z-Liste dargestellt. Kleinere Instandsetzungsmaßnahmen erfolgten direkt über den EigB GAV.

Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen waren in Anlage 1 des Haushaltsplanes in der „Übersicht über die im Ergebnishaushalt zu veranschlagenden Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen (E-Liste)“ maßnahmenkonkret, jeweils geordnet nach Teilhaushalten und Investitionsgruppen dargestellt. Darüber hinaus waren im Anhang zu Anlage 1 des Haushaltsplanes in einer sog. INST-Liste der „Zuschuss an den GAV für zugeordnete Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen“ sowie eine Z-Liste „Stadtsanierung“ mit Zuschüssen im Rahmen von Städtebauförderungen beigefügt. Zudem waren die geplanten Instandhaltungen im betreffenden Teilergebnishaushalt nachrichtlich unter Verweis auf die entsprechenden Listen angegeben und im Finanzhaushalt eingestellt.

Im Hpl. 2020 für das Jahr 2019 waren ein Bewirtschaftungszuschuss i. H. v. rd. 12.441.124 € sowie Instandhaltungszuschüsse i. H. v. 3.571.400 € (INST- und Z-Liste) dargestellt, insgesamt 16.012.524 €. Der Bewirtschaftungszuschuss war für die jeweiligen Produkte separat ausgewiesen, vgl. Anlage 4.

Der Bewirtschaftungszuschuss von 12.441.124 € wurde im WiPl des EigB GAV allein dem Betriebszweig „Allgemeine Verwaltung“ als Einnahme zugeordnet, vgl. Anlage 5. Dieser Betrag entsprach dem reinen Bewirtschaftungszuschuss aus dem Hpl. (ohne Instandhaltungszuschüsse). Auskunftsgemäß betraf der Bereich „Allgemeine Verwaltung“ alle Bereiche des EigB GAV. Durch die Zuordnung des gesamten Bewirtschaftungszuschusses zum Betriebszweig „Allgemeine Verwaltung“ wurden den Betriebszweigen „Baumpflege/Wegemeister“ und „Stadtreinigung/Winterdienst“ keine Zuschüsse zugeordnet, obwohl sie über keine eigenen Einnahmen verfügten. Die Instandhaltungszuschüsse wurden auf die Betriebszweige „Gebäude/Liegenschaften“, „Stadtbeleuchtung“ und „Städtischer Bauhof“ verteilt.

Darüber hinaus erfüllte der EigB GAV weitere Aufgaben für die Stadt Plauen, für die kein Zuschuss gewährt wurde, da der EigB GAV hieraus eigene Einnahmen erzielte, siehe Anlage 5. Zu nennen sind hier die Betriebszweige „Friedhof“, „Krematorium“ und „Forst“, für die der EigB GAV auch Eigentümer ist.

Im Rahmen der Prüfung wurde darüber hinaus festgestellt, dass der in den Hpl. 2018 und 2019 ausgewiesene Gesamtzuschuss an den EigB GAV nicht vollständig in den WiPl 2018 und 2019 des EigB GAV dargestellt wurde.

Im Hpl. betrug der Gesamtzuschuss für den EigB GAV für das Jahr 2019 einschließlich den Zuschüssen aus der INST- und Z-Liste insgesamt 16.012.524 €. Im WiPl des EigB GAV waren jedoch nur Erlöse von insgesamt 15.969.324 € enthalten. Das entspricht für 2019 einer Differenz von 43.200 €. Auch für das Jahr 2018 war eine Differenz von 30.000 € festzustellen. Diese Differenzen sind in den WiPl des EigB GAV nicht „angekommen".

Darstellung der Differenz insgesamt:

	2018	2019
Haushaltsplan (Gesamtzuschuss GAV):	15.335.496 €	16.012.524 €
Wirtschaftsplan (Gesamtbetrieb):	15.305.496 €	15.969.324 €
Differenz	**30.000 €**	**43.200 €**

Grund für die Abweichungen war, dass der Gesamtbetrag der Instandhaltungszuschüsse aus der INST-Liste und der Z-Liste im städtischen Haushalt nicht mit den Planzahlen der WiPl in den Jahren 2018 und 2019 übereinstimmte.

Herleitung der Differenz:

	2018	2019
Haushaltsplan (INST- und Z-Liste):	3.704.806 €	3.571.400 €
Wirtschaftsplan:		
Gebäude/ Liegenschaften:	3.484.806 €	3.388.200 €
Stadtbeleuchtung	180.000 €	130.000 €
Städtischer Bauhof	10.000 €	10.000 €
Differenz	**30.000 €**	**43.200 €**

Auch das RPA hatte bereits in seinem Prüfungsbericht zum Jahresabschluss 2016 des EigB GAV vom 24.10.2017 darauf hingewiesen, bei künftigen Planungen auf eine Übereinstimmung von WiPl und Hpl. zu achten.

Die Stadt erläuterte in ihrer Stellungnahme, dass Differenzbeträge in der Regel daraus resultierten, dass

- die Beschlüsse über den HH-Plan und den Wirtschaftsplan zu unterschiedlichen Zeitpunkten gefasst worden seien,
- kurzfristige Änderungen der INST-Maßnahmen im städtischen Haushalt (kurz vor oder im Rahmen der Beschlussfassung) notwendig gewesen seien,
- eine unterschiedliche Darstellung bei Zuschüssen für Anlagenerwerb (GAV - Investitionszuschuss, Stadt - unter 50 TEUR laufender Zuschuss) erfolge.

Die Zuordnung und Abgrenzung von investiven und nicht investiven Maßnahmen im Hpl. der Stadt und im WiPl des EigB GAV war schwer nachvollziehbar. Die Ursache liegt aus Sicht des SRH an der fehlenden Zuordnung des wirtschaftlichen Eigentums des durch den EigB GAV bewirtschafteten städtischen Gebäudebestandes zum EigB GAV. Gem. § 11 (2) Satz 2 der SächsEigBVO sollten Wirtschaftsgüter der Gemeinde, die eine wesentliche Grundlage für die Arbeit des EigB GAV bilden, diesem auch wirtschaftlich zugeordnet werden.

Die fehlende wirtschaftliche Zuordnung widerspricht dem grundsätzlich zu begrüßenden Gedanken der Zentralisierung der Gebäudebewirtschaftung. Mittels einer vollständigen Zentralisierung wäre u. a. die Implementierung eines Vermieter-Mieter-Modells möglich. Auch könnte damit die Buchung in zwei verschiedenen Mandanten entfallen, da die städtischen Gebäude im Buchführungsmandanten des EigB GAV geführt würden.

Weiterhin teilte die Stadt in der Stellungnahme mit, dass eine Evaluierung der gewählten Organisationsform des Eigenbetriebes unter Beachtung der aktuellen Rahmenbedingungen vorgesehen sei.

Folgerungen:

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.

3.4 Kosten- und Leistungsrechnung und interne Leistungsverrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung war mit der Umstellung auf die kommunale Doppik verpflichtend einzuführen. Nach § 14 SächsKomHVO sind als Grundlage für die Verwaltungssteuerung sowie für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung für alle Aufgabenbereiche nach den örtlichen Bedürfnissen Kosten- und Leistungsrechnungen zu führen. Die Kosten sind aus der Buchführung nachprüfbar herzuleiten.

Gemäß § 16 Abs. 2 SächsKomHVO sind interne Leistungen in der Regel in Höhe der Selbstkosten zwischen den Produkten zu verrechnen. Dasselbe gilt für aktivierungsfähige interne Leistungen, die einzelnen Investitionsmaßnahmen zuzuordnen sind.

Eigenständige Arbeitsgrundlagen in Form von allgemeingültigen DA zur KLR und ILV mit Aufgaben und Zielen lagen in der Stadt Plauen nicht vor. Damit fehlten insbesondere wichtige theoretische Grundlagen zur Ermittlung und Zuordnung der Kosten, um den Ressourcenverbrauch bei der Erstellung einer Leistung sachgerecht abbilden zu können.

Gebäude- und liegenschaftsbezogene Kosten- und Leistungsrechnungen wurden überwiegend im EigB GAV geführt. Es erfolgte grundsätzlich keine Rechnungslegung zwischen Stadt und EigB GAV bis auf wenige Ausnahmen, die alle historisch bedingt waren, wie z. B. Personalstelle, Poststelle und Kfz-Nutzung.

Die Stadtverwaltung und der EigB GAV nutzten das gleiche HKR-Programm „Infoma newsystem Version 7“. Hierzu wurden zwei Mandanten (Stadt und EigB GAV) eingerichtet. Seitens des FB Finanzverwaltung bestanden uneingeschränkte Leserechte für den Mandanten EigB GAV. Die Anlagenbuchhaltung erfolgte durch den EigB GAV über den Mandanten der Stadt.

Die Systematik, wie die Stadt buchungskreisübergreifend bucht bzw. den EigB GAV buchen lässt, sieht der SRH kritisch. Ursache für diese Buchungsweise ist, dass die Gebäude nicht an den EigB GAV übertragen wurden. D. h. der EigB GAV ist nicht „Eigentümer“ der Gebäude und kann diese somit auch nicht in seinem Buchungskreis buchen. Somit sind Investitionen und Instandhaltung buchungstechnisch in zwei verschiedenen Mandanten voneinander entkoppelt. Das ist grundsätzlich als problematisch anzusehen.

Im Hpl. der Stadt wurden konsumtive und investive Auszahlungen auf den Produkten ausgewiesen. Jedoch führte der EigB GAV dabei für Investitionen buchungskreisübergreifende Buchungen im Haushalt der Stadt durch. Die konsumtiven Auszahlungen wurden im Hpl. lediglich durch nachrichtliche Darstellung der Zuschussbedarfe in den einzelnen Fachprodukten dargestellt und mit der Erfassung des zu zahlenden Zuschusses an den EigB GAV wieder ausgeglichen. Die Buchungen der tatsächlichen konsumtiven Auszahlungen erfolgte im EigB GAV. Die geplanten Bedarfe für die einzelnen Produkte z. B. Gebäudemanagement und Grundschulen (Zuschuss gemäß WiPl) waren im Teilhaushalt 3 lediglich nachrichtlich dargestellt.

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die Anlagenbuchhaltung für die Gebäude und Liegenschaften in der Stadtverwaltung und nicht im EigB GAV geführt werde. Aufgrund des wirtschaftlichen Sondervermögens sei eine gemeinsame Buchführung mit dem städtischen Haushalt ausgeschlossen. Die Buchungsbefugnis des EigB GAV in städtischer Buchführung sei der Aufgaben- und Vermögensstruktur geschuldet. Unter kostenrechnenden Gesichtspunkten könnten die Abschreibungen in das Buchungssystem des EigB GAV übernommen und so eine Gesamtübersicht aller Gebäudekosten gewährleisten werden. Nachteile aus der buchungstechnischen Entkopplung von Investitionen und Instandhaltung in zwei verschiedenen Mandanten seien nicht erkennbar.

Die Bewirtschaftungsbefugnisse waren systemseitig im HKR abgebildet. Die Rechtevergabe erfolgte entsprechend der Stelleninhalte der jeweiligen Mitarbeiter. Die Einhaltung des Budgets wurde durch systemseitige Einstellungen im HKR sichergestellt.

Im Hinblick auf die Kosten- und Leistungsrechnung im Zusammenhang mit den Produkten mit Bezug zum Gebäude- und Liegenschaftsmanagement sind die Stadtverwaltung Plauen und der EigB GAV gesondert zu betrachten.

Die **Stadtverwaltung** entwickelte einen Kostenstellenplan, wobei die Kostenstellennummern nach Organisationseinheiten zentral durch den FB Finanzverwaltung (vormals Stadtkämmerei/Controlling) vergeben wurden. Die zuständigen Fachbereiche waren in die Erstellung und Entwicklung der Kostenstellen einbezogen. Eine Änderung der Kostenstellen konnte nur in Abstimmung mit und auf Antrag der Organisation durch das Controlling erfolgen.

Im **EigB GAV** wurden gebäude- und liegenschaftsbezogene Kosten- und Leistungsrechnungen geführt. Der EigB GAV, als eigenständiger Wirtschaftsbetrieb, bildete eigene Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger.

Er erstellte einen Kostenartenplan, bei dem für jedes einzelne Konto eine Kostenart eingerichtet war. Bspw. wurden für Abschreibungen zehn verschiedene Kostenarten gebildet (Abschreibungen für Gebäude, für Fahrzeuge, …). Darüber hinaus entwickelte der EigB GAV einen Kostenstellenplan. Dabei hatte jedes Objekt eine eigene Kostenstelle. Kostenstellen wurden u. a. gebildet für Allgemeine Verwaltung, die verwalteten Objekte, das Technische Gebäudemanagement und die Hausmeister sowie einzelne Betriebszweige, die der EigB GAV bewirtschaftet. Im Kostenträgerplan des EigB GAV war jedes Objekt, Gebäude bzw. Gebäudeteil ein Kostenträger.

Die Stadt nutzte die KLR auskunftsgemäß für die Haushaltsplanung und Steuerung sowie das Controlling.

Außerdem führte die Stadt Gebührenkalkulationen u. a. in den Bereichen Straßenreinigung, Steuerverwaltung, Kasse und Kita durch. Hierzu wurden vom EigB GAV die Kosten für die jeweilige Einrichtung abgefordert (Kostenträger zzgl. Sachkosten) und eine Betriebskostenabrechnung erstellt.

Interne Verrechnungen erfolgten im städtischen Haushalt zwischen einzelnen Produkten, wie z. B. zwischen dem Produkt Marktwesen und Brandschutz. Eine interne Verrechnung von Leistungen des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements erfolgte jedoch nicht, da der EigB GAV in einem eigenen Mandanten direkt im HKR-System der Stadt buchte. Zudem teilte die Stadt mit, dass die ILV nicht vollumfänglich zur Darstellung des eigentlichen Ressourcenverzehrs genutzt wurde, da keine vollständige Entlastung der Kosten erfolgte.

Kennzahlen aus der Kosten- und Leistungsrechnung für die Haushaltsplanung und die Jahresabschlüsse nutzte die Stadt auskunftsgemäß nicht.

Der EigB GAV nutzte die KLR auskunftsgemäß für die Festsetzung von (Nutzungs-) Entgelten und Gebühren sowie die Festsetzung externer Mieten. Da sämtliche Serviceleistungen/Aufgaben des EigB GAV, wie die allumfängliche Bewirtschaftung von im Eigentum der Stadt Plauen befindlichen oder von ihr angemieteten oder gepachteten bebauten oder unbebauten Grundstücken sowie für stadtwirtschaftliche Leistungen, mit dem Zuschuss abgegolten waren, erfolgten, auch aus Gründen der Effizienz, keine inneren Verrechnungen.

Nach Auffassung des SRH kann auf eine innere Verrechnung im EigB GAV nicht verzichtet werden, wenn die Ergebnisse der einzelnen Betriebszweige korrekt ermittelt werden sollen,

um bspw. für Gebührenkalkulationen die korrekten Bemessungsgrundlagen an die Stadt zu liefern.

Der von der Stadt an den EigB GAV gezahlte Bewirtschaftungszuschuss i. H. v. 12.441.124 € im Jahr 2019 hätte nach Auffassung des SRH im EigB GAV nicht dem Betriebszweig „Allgemeine Verwaltung“ zugeordnet werden dürfen, sondern auf alle bezuschussten Betriebszweige verrechnet werden müssen. Dem Betriebszweig „Allgemeine Verwaltung“ sind nach dem WiPl 2019 Aufwendungen i. H. v. 753.947 € entstanden, vgl. Anlage 5. Diese hätten zur vollständigen Entlastung auf die übrigen Betriebszweige intern verrechnet werden müssen. Nur durch eine vollständige Verrechnung des Bewirtschaftungszuschusses und der Aufwendungen für die Allgemeine Verwaltung wären die zutreffenden Jahresergebnisse der einzelnen Betriebszweige darzustellen gewesen.

Durch die fehlende interne Verrechnung des Betriebszweiges „Allgemeine Verwaltung“ auf die übrigen Betriebszweige beim EigB GAV kann eine fehlerhafte Gebührenkalkulation durch die Stadt nicht ausgeschlossen werden.

Aus Sicht des SRH sind die Strukturierung des WiPl und die gewählten Betriebszweige im EigB GAV für die Stadt ungeeignet, die entstandenen Ergebnisse den Produkten des städtischen Haushalts zuzuordnen. Um die auf die Betriebszweige entfallenden Zuschüsse und Aufwendungen auch im Hpl. der Stadt korrekt auszuweisen, sollte sich die Aufteilung des Gesamtbetriebes in Betriebszweige an der Produktstruktur des städtischen Haushalts orientieren. Es ist davon auszugehen, dass es sich bei dem Betrag von 1.004.803 € im Produkt 573008 „Zuschuss GAV“ (soweit nicht als Zuschuss in anderen Produkten), vgl. TNr. III 3.3.3, um Bewirtschaftungskosten handelt, die aufgrund der abweichenden Struktur im EigB GAV keinen konkreten Produkten im Hpl. zugeordnet werden konnten. Der SRH sieht den Ausweis des Produktes 573008 „Zuschuss GAV“ wegen fehlender Zuordnung auf konkrete Produkte als kritisch. Die zukünftige Struktur sollte es ermöglichen, alle mit dem Zuschuss an den EigB GAV gedeckten Kosten konkreten Produkten zuzuordnen.

Darüber hinaus waren die Zuschüsse für die Bewirtschaftungskosten bei den einzelnen Produkten im Hpl. in den Transferleistungen unter Nr. 3.6 im Ergebnishaushalt enthalten/ausgewiesen. Nach Auffassung des SRH stellen diese Zuschüsse keine Transferleistungen dar. Sie sind vielmehr als Bewirtschaftungskosten als Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen auszuweisen. Die Zuordnung der Bewirtschaftungskosten als Transferleistungen ist nicht sachgerecht, insbesondere aus Gründen der finanzstatistischen Meldungen.

Die KLR war nicht geeignet, um die eigentlichen Steuerungsinformationen im Haushalt abzubilden. Inwieweit eine Erhöhung des jährlichen Zuschussbedarfes durch Mehrbelastungen auf Grund von Preissteigerungen oder anderer Ursachen erforderlich war, konnte aus Sicht des SRH durch die Stadt nicht eingeschätzt werden. Bspw. waren für die Stadt die eigentlichen Kosten der Gebäudebewirtschaftung einer Grundschule bei der derzeitigen Verfahrensweise nicht erkennbar.

Im Hpl. 2020 wurden im Teilhaushalt 9 im Zusammenhang mit Sanierungen am Rathaus folgende innere Verrechnungen ausgewiesen:

Erträge aus ILV	1.140.000 €
Aufwendungen für ILV	1.500.000 €
Veranschlagtes kalk. Ergebnis	-360.000 €

Der EigB GAV erhielt im Jahr 2020 für die Ausführung der Baumaßnahme Fördermittel und Eigenmittel i. H. v. 1.500.000 € (Z-Liste) von der Stadt. Der Ausweis als innere Leistungsverrechnung ist hier nicht sachgerecht. Die innere Verrechnung wurde lediglich für die Darstellung der Übertragung der Eigenmittel an den EigB GAV genutzt. Dies widerspricht dem Grundgedanken der internen Leistungsverrechnung der Verrechnung von Aufwendungen und gerade nicht der Zuordnung von investiven Zahlungsströmen.

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, dass investive Auszahlungen grundsätzlich nicht über die innere Verrechnung dargestellt werden. Einzige Ausnahme bilde hier die laufende Nr. 14 (Städtebauförderung) im städtischen Haushalt. Die Stadt begründete diese Vorgehensweise mit der SSG-Mitteilung Heft 06/12 (Nr. 207/12).

Nach Ansicht des SRH beziehen sich die unter Nr. 2 im genannten Mitgliederrundschreiben Ausführungen zur inneren Verrechnung gerade nicht auf Ein- bzw. Auszahlungen für Investitionen, sondern vielmehr auf konsumtive Erträge und Aufwendungen, z. B. für Unterhaltungsmaßnahmen.

Bezüglich den Feststellungen zur Anlagenbuchhaltung, der KLR und ILV hält der SRH an seiner Auffassung fest.

Folgerungen:

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.

In der Stellungnahme wurde ausgeführt, dass in die Gebührenkalkulationen entsprechend der gesetzlichen Erfordernisse alle umlagefähigen Kosten einbezogen worden seien.

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.

3.4.1 Anreiz- und Sanktionsmechanismen

Anreiz- und Sanktionsmechanismen haben für die Budgetplanung und -bewirtschaftung sowie für die ILV eine besondere Bedeutung. Ohne diese fehlt ein wesentliches Instrument zur Umsetzung des im § 72 SächsGemO verankerten Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie zur Steuerung des wirtschaftlichen Verhaltens. Bonus-Malus-Regelungen zur Verhaltenssteuerung können u. a. Umwidmungen innerhalb des Budgets, Umgang mit Budgeteinsparungen/ -überschreitungen, aber auch der Abschluss von Verträgen für interne Dienstleistungen sein.

In der DA Budgetierung aus dem Jahr 2013 hatte die Stadt im Wesentlichen die Übertragbarkeit und Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln gem. § 21 SächsKomHVO geregelt. Darüber hinaus gehende Regelungen, wie bspw. zum Umgang durch Mitteleinsparungen, die durch das Handeln des Budgetverantwortlichen erzielt wurden, waren darin nicht enthalten.

Bezüglich Budgetabweichungen unterschied die Stadt nicht zwischen „managementbedingten" und „nicht managementbedingten" Ursachen. Somit fehlten in der Stadt Plauen für die Budgetverantwortlichen geeignete Anreize für effektives und effizientes Handeln zur Stärkung des Kostenbewusstseins. Hierbei ist es sinnvoll, zwischen managementbedingten und nicht managementbedingten Abweichungen (sowohl Verbesserungen als auch Verschlechterungen) zu unterscheiden, damit die Anreize und Sanktionen des Budgetierungssystems möglichst gezielt wirken. Geeignete Regelungen können es z. B. ermöglichen, dass Mehreinnahmen/Mehrerträge, die durch die eigene Anstrengung des Budgetverantwortlichen erwirtschaftet wurden, ganz oder teilweise im jeweiligen Budget verbleiben. Ein weiterer Anreiz könnte sein, dass Aufwendungen, die durch gute Wirtschaftsführung des Budgetverantwortlichen eingespart wurden, je nach Haushaltslage ganz oder teilweise ins nächste Jahr übertragen werden dürfen.

In ihrer Stellungnahme erwiderte die Stadt Plauen, dass nach eigenen Recherchen das Bonus-Malus-System auch in anderen Städten kaum angewendet werde. Insbesondere die Budgetierung mit weitgehender Flexibilität innerhalb der Budgets mache dieses System entbehrlich. Ein wichtiger Aspekt sei 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 erfolge für konkrete Zwecke im Rahmen der Haushaltsermächtigungen, siehe DA Budgetierung.

Der SRH stellt hier klar, dass in der DA Budgetierung lediglich die Vorgaben der SächsKomHVO zur Übertragbarkeit wiedergegeben wurden. Im Rahmen dieser Prüfung wurden von anderen geprüften Städten durchaus positive Erfahrungen mit Bonus-Malus-Regelungen berichtet.

Folgerung:

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.

3.5 Controlling und Berichtswesen

Eine eigenständige DA zum Controlling mit entsprechenden Festlegungen zu den Anforderungen an das Berichtswesen, wie bspw. Darstellungsform, Empfänger, Berichtszyklen und -inhalte, legte die Stadtverwaltung nicht vor.

Die Budgetverantwortlichen waren für die Bewirtschaftung der zugeteilten Deckungskreise und sonstigen Mittel sowie den wirtschaftlichen Mitteleinsatz der Budgets und die Einhaltung der Budgets verantwortlich.

Auch beim Controlling waren die Stadtverwaltung und der EigB GAV getrennt zu betrachten.

Auskunftsgemäß war das Controlling für die Stadtverwaltung im Geschäftsbereich des OBM (Bereich Controlling) und für den EigB GAV beim Kaufmännischen Leiter und SB Kostenrechnung angesiedelt. Zusätzlich zu den gesetzlich geforderten Berichten (u. a. regelmäßige Berichte an den Stadtrat, vgl. § 75 Abs. 4 und 5 SächsGemO) wurden in der Stadtverwaltung keine weitergehenden Controllingberichte erstellt. Auskunftsgemäß wurden Halbjahresbe-

richte (jeweils zum 30.06.) bzw. Jahresberichte sowie alle zwei Jahre ein Personalbericht gefertigt.

Für den EigB GAV war in § 12 (Berichtswesen und Früherkennung) der Betriebssatzung geregelt, dass die Betriebsleitung schriftlich dem OBM und dem Finanzausschuss zum 30.06. sowie zum 31.12. und zusätzlich dem Fachbediensteten für das Finanzwesen sowie dem Rechnungsprüfungsamt zum 31.03. und 30.09. über die Umsetzung des Erfolgs- und Liquiditätsplanes berichtet.

Seitens der Stadt erfolgten zum Controlling betreffend des EigB GAV auskunftsgemäß Plan/Ist-Vergleiche zum WiPl. Die Stadtverwaltung gab an, dass darüber hinaus keine Information an Stadtrat und Verwaltungsspitze, über (voraussichtlich) wesentliche Abweichungen im Bereich des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements vom Haushaltsplan/WiPl erfolgte.

Unklar blieb, ob bzw. in welchem Umfang durch die Stadt ein Controlling des Bewirtschaftungszuschusses an den EigB GAV erfolgte. Durch die Entkopplung von Investitionen und Bewirtschaftungskosten in zwei verschiedenen Buchungskreisen konnte kein produktbezogenes Controlling der Bewirtschaftungskosten erfolgen. Die jährlich erforderlichen Erhöhungen des Bewirtschaftungszuschusses mussten mangels ausreichendem (unterjährigem) Controlling von der Stadt hingenommen werden. Nach Auffassung des SRH wurden die Bewirtschaftungskosten seitens der Stadt nicht ausreichend gesteuert.

Das von der Stadt zum Zeitpunkt der Zentralisierung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements verfolgte Ziel einer Optimierung der Bewirtschaftung und Unterhaltung der Liegenschaften und damit der Senkung der Bewirtschaftungskosten wurde damit nicht erreicht.

Für eine Stadt in der Größenklasse 4 (50.000 bis 100.000 Einwohner/-innen)[9] mit einem umfangreichen Immobilienbestand ist nach Auffassung des SRH das Controlling- und Berichtssystem noch nicht ausreichend standardisiert und entwickelt.

Controlling sollte als ständiger Prozess von Planung, Realisierung, Kontrolle und Gegensteuerung verstanden werden. Die Informationsbereitstellung sollte über ein standardisiertes Berichtswesen erfolgen. Dieses informiert über die angestrebten Ziele, den Stand der Zielerreichung, sowie Abweichungen und Vorschläge für Steuerungsmaßnahmen. Hierzu ist es zwingend notwendig, die Datenbasis für das gesamte Controlling und Berichtswesen einheitlich zu gestalten.

---

[9] Klassifizierung nach KGSt.

Darüber hinaus nahm die Stadt an interkommunalen Vergleichen wie dem KGSt-Vergleichsring „Gebäude, Städte und Landkreise“[10] teil. Die Ergebnisse des interkommunalen Vergleiches seien für die interne Steuerung und das Controlling genutzt worden. Die Stadt gab an, im Rahmen eines Erfahrungsaustausches zu prüfen, ob Handlungsansätze anderer Kommunen in der Stadt Plauen genutzt werden können.

In ihrer Stellungnahme erläuterte die Stadt, dass für die Bewirtschaftung der Gebäude und Liegenschaften innerhalb des EigB GAV ein Controlling und Berichtswesen bestehe. Neben dem in der SächsEigBVO geforderten Zwischenbericht zum Wirtschaftsplan erhielten die Beteiligungsverwaltung und das Rechnungsprüfungsamt vierteljährlich den Stand des Vollzuges des Erfolgsplanes zur Kenntnis. Im Rahmen der Gebäudebewirtschaftung werde zudem jährlich ein Energiebericht erarbeitet und im Stadtrat vorgestellt.

Klarstellend merkt der SRH an, dass unter Steuerungsaspekten das Controlling der Stadt hinsichtlich des Bewirtschaftungszuschusses an den EigB GAV ausgebaut werden sollte.

Folgerungen:

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.

---

[10] Der Vergleichsring „Gebäude, Städte und Landkreise Ost“ richtet sich an Gemeinden ab 30 TEW in den neuen Bundesländern. Hier werden insb. KZ für das gesamte Gebäudeportfolio einer Kommune für die Organisationseinheit „Gebäudemanagement“ in den Vergleich gestellt. Die Kommunen können Daten für einzelne Gebäude oder Gebäudearten erfassen, wie z. B Verwaltungsgebäude und Schulen. Diese Daten können dann über die Vergleichsdatenbank der KGSt miteinander verglichen werden.

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.

4 Prüfungsschwerpunkt Schulen

Schulgebäude sind wesentlicher Bestandteil des kommunalen Gebäudebestands. Als staatliche Pflichtaufgabe ist die schulische Infrastruktur von den Kommunen bedarfsgerecht vorzuhalten. Hierzu zählt unter anderem die Schaffung der erforderlichen räumlichen Voraussetzungen.

Im Bereich der kommunal bewirtschafteten Schulen werden auf Grund des großen Gebäudebestandes in den Bau- und Bewirtschaftungsbudgets finanzielle Mittel in erheblichem Umfang gebunden. Wertmäßig betrug der Anteil der mit Schulgebäuden bebauten Grundstücke in der Stadt Plauen rd. 28 % am gesamten Bestand an bebauten Grundstücken[11].

Vor diesem Hintergrund hat der SRH den Prüfungsschwerpunkt „Schulen“, insbesondere „Grundschulen in öffentlicher Trägerschaft“ ausgewählt. Diese werden im Folgenden aus Vereinfachungsgründen „Grundschulen“ genannt.

4.1 Zuständigkeiten

Die öffentlichen Schulen befanden sich im Eigentum der Stadt Plauen. Sowohl für investive Baumaßnahmen, die im Haushalt der Stadt abgebildet wurden, als auch für die Instandhaltung war der EigB GAV zuständig.

4.2 Neubau und Kapazitätserweiterungen von Schulen, Instandhaltung

Im Vergleich zu den geprüften drei sächsischen Großstädten hatte Plauen bezüglich der Schulgebäude keine Kapazitätsprobleme. Nur geringfügig wachsende Schülerzahlen (um 1% Anstieg pro Jahr) erforderten keine umfangreichen Neubauprojekte. Trotzdem war in den

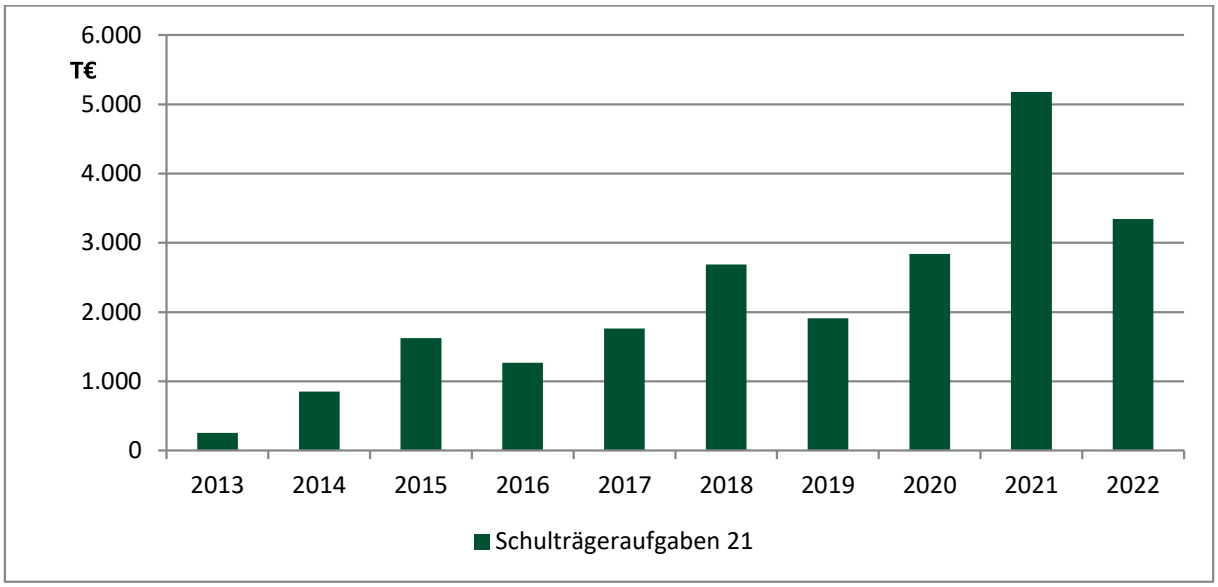
---

[11] Vgl. Jahresabschluss zum 31.12.2018:

	31.12.2017	31.12.2018
Bebaute Grundstücke u. grundstücksgleiche Rechte gesamt	112,5 Mio. €	109,8 Mio. €
mit Schulen bebaut	31,7 Mio. €	31,0 Mio. €
	28,2 %	28,2 %

letzten Jahren ein Anstieg der investiven Baumaßnahmen festzustellen. Übersicht 2 zeigt die (geplanten) investiven Baumaßnahmen im Produktbereich 21 in den Jahren 2012 bis 2022.

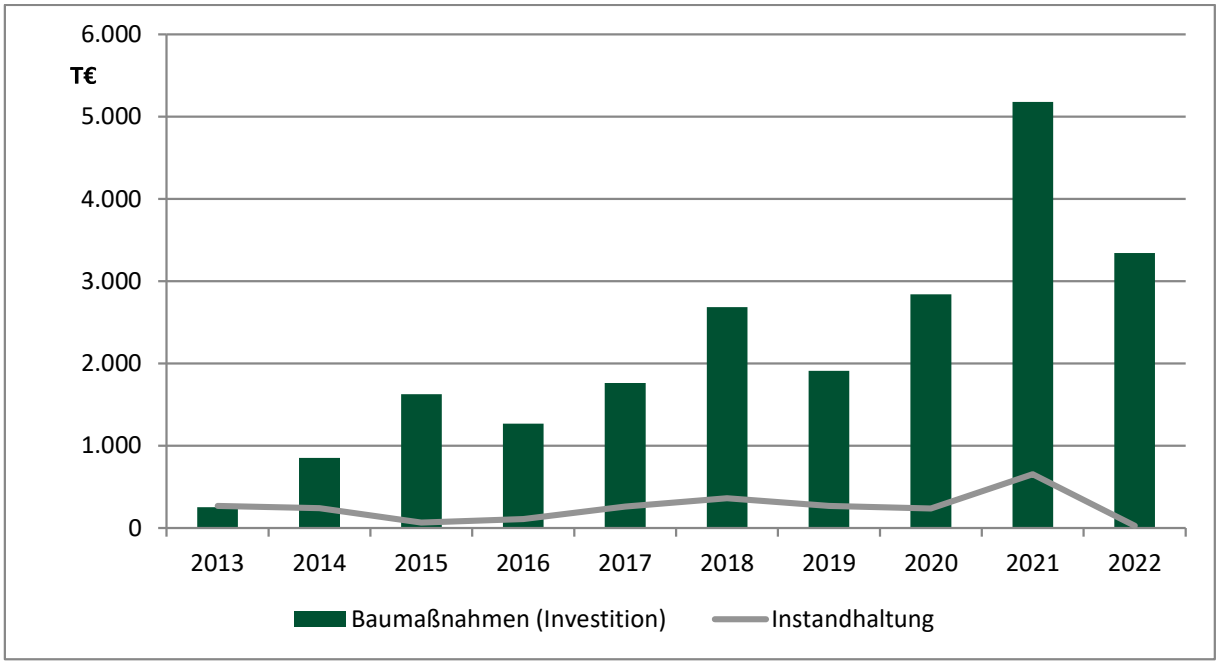
Übersicht 2: Baumaßnahmen im Produktbereich 21[12]



Um den Schulbetrieb und die Sicherheit der Schüler zu gewährleisten, müssen Instandhaltungen an Schulen realisiert werden. Durch Sanierungsmaßnahmen können laufende Kosten reduziert und die Lernbedingungen in den alten Gebäuden verbessert werden.
Um das Verhältnis von Baumaßnahmen zu Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen weiter zu verdeutlichen, werden in Übersicht 3 die anteiligen Auszahlungen für Baumaßnahmen und die Aufwendungen für Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen der Jahre 2012 bis 2020 gegenüber gestellt.

[12] Die Zahlen wurden den Haushaltsplänen 2013 bis 2019 (Vorjahres-IST, Planungs-Ansätze) entnommen.

Übersicht 3: Anteilige Auszahlungen für Baumaßnahmen und anteilige Aufwendungen für Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Produktbereich 21[13]



Es ist festzustellen, dass im Gegensatz zum weiter steigenden Investitionsumfang die Instandhaltungsaufwendungen ab 2019 stagnieren, in 2021 nur geringfügig wieder ansteigen, um im Jahr 2022 auf den niedrigsten Wert im Betrachtungszeitraum (28 T€) abzusinken. Damit besteht die Gefahr, dass der bestehende Instandhaltungsrückstau nicht abgebaut werden kann, wenn sich dieser Trend weiter verstetigt.

Zur Erhaltung von Gebäuden sind unter Ansatz anerkannter Richtwerte[14] jährlich etwa 1 bis 1,5 % des Neubauwertes erforderlich.

<u>Empfehlungen:</u>

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 notwen-

[13] Die Zahlen stammen aus den Haushaltsplänen 2015, 2016, 2017/2018 und 2019/2020. Die Einzelmaßnahmen wurden den Übersichten über die im Ergebnishaushalt zu veranschlagenden Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen entnommen und aufsummiert.

[14] HIS-Hochschulinformationssystem: 1 bis 1,05 %, KGSt: 1,2 %, Bundesbauministerium: 1,5 %.

dig, die Höhe des aktuell bestehenden Instandhaltungsrückstaus zu quantifizieren, vgl. TNr. III 2.2.

Weiterhin wird empfohlen, nicht nur Einzelmaßnahmen zu planen, sondern zusätzlich ein festes Instandhaltungsbudget zu beschließen, welches sich betragsmäßig beispielsweise mit einem Prozentsatz an den historischen Anschaffungs-/Herstellungskosten oder dem Wiederbeschaffungswert[15] orientiert. Dieses Budget sollte situationsbezogen abrufbar sein und flexibel verwendet werden können. In Summe sollten sich die geplanten Einzelmaßnahmen und das flexibel verwendbare Budget am empfohlenen Richtwert von 1 bis 1,5 % des Neubauwertes orientieren.

4.3 Produktbereich Schulträgeraufgaben

Die Stadtverwaltung Plauen bildete im Teilhaushalt 6 (Fachbereich Jugend, Soziales, Schulen und Sport, GBL I, Kultur) für die betreffenden Schularten jeweils ein Produkt. Diese sind in Anlage 6 veranschaulicht. Darunter waren folgende vier Schularten als Schlüsselprodukt definiert:

- Grundschulen (211101),
- Oberschulen (215101),
- Gymnasien (217101),
- Förderschulen (221501 und 221701).

Die ausführliche Beschreibung zum Schlüsselprodukt Grundschulen mit Produktleistungen, Zielen und Kennzahlen befand sich im Hpl. 2020 im Teilhaushalt 6. Darüber hinaus wurden im Produktplan 2018 für alle Produkte weitere Erläuterungen gegeben. Die Beschreibungen für das Schlüsselprodukt Grundschulen sind in Anlage 7 zusammengefasst.

Die zusätzlichen Erläuterungen im Produktplan beschreiben im Wesentlichen das gesamte Aufgabenspektrum, das in jedem Hj. zu erfüllen ist. Bei den im Hpl. angegebenen besonderen Zielen und Maßnahmen handelte es sich weitestgehend um Einzelmaßnahmen, bzw. um die Nennung von geplanten Investitionen. Eine Bewertung der gewählten Ziele und Kennzahlen erfolgt unter TNr. III 4.3.2.

---

[15] Der Wiederbeschaffungswert lässt sich wie folgt berechnen:
Wiederbeschaffungswert = Herstellungskosten x Baupreisindex im gewünschten Jahr/Baupreisindex im Jahr der Herstellung.

4.3.1 Bildung von gebäudespezifischen Kennzahlen

Weder bei den Produkten des EigB GAV noch im Produktbereich 21 wurden Schlüsselprodukte mit gebäudespezifischen Kennzahlen definiert. Aus Sicht des SRH wurden damit wesentliche Kostenkomponenten nicht mit Kennzahlen beschrieben. Insoweit war die Beschreibung der Schlüsselprodukte unvollständig, da die Messung der Zielerreichung von wesentlichen Kostenblöcken nicht dargestellt war. Das erscheint vor dem Hintergrund des monetären Umfangs der Bewirtschaftungskosten für die Gebäude nicht sachgerecht. Insbesondere waren damit für den Stadtrat gebäudespezifische Informationen nicht direkt aus dem Haushaltsplan z. B. über Soll-/Ist-Abgleiche und Abweichungsanalysen ableitbar.

Gebäude- und liegenschaftsbezogene Kennzahlen wären bspw. die von der KGSt empfohlenen Gesamt-, Bewirtschaftungs- und Betriebskosten jeweils je m² BGF. Diese Kennzahlen können für alle Gebäude auch nach Objektklassen ausgewertet werden. Das ermöglicht eine Darstellung des Ressourcenverzehrs des gesamten Gebäudebestandes, um diese Informationen dem Stadtrat zur Verfügung zu stellen.

Folgerungen:

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 SächKomHVO mit Leistungszielen zu versehen. Nur so kann ein umfassendes Bild aller Kosten zu Leistungserbringung dargestellt werden.

4.3.2 Bewertung der Ziele des Schlüsselproduktes „Grundschulen“ mittels SMART-Analyse

Auch wenn keine gebäudespezifischen Kennzahlen gebildet wurden, hat der SRH am Beispiel des Schlüsselproduktes „Grundschulen“ die formulierten Ziele auf Praktikabilität geprüft. Dabei wurden die Aussagekraft der allgemeinen und besonderen Ziele sowie die gewählten Kennzahlen einer SMART-Analyse unterzogen, vgl. TNr. III 3.2.2.

Das „Allgemeine Ziel - Sicherstellung und Weiterentwicklung eines bedarfsgerechten Grundschulangebotes“ stellt aus Sicht des SRH ein strategisches Ziel dar. Konkrete Maßnahmen zur Erreichung des Zieles waren nicht genannt.

Bspw. kann das „Besondere Ziel - Fortführung Sanierung und Instandhaltung in Zusammenarbeit GAV und Schulleitung“ als operatives Ziel eingeordnet werden, es ist jedoch nicht mit Kennzahlen hinterlegt, die die Zielerreichung messbar machen.

Das Produktziel war damit aus Sicht des SRH nicht als spezifisch zu bewerten und mangels geeigneter Kennzahlen auch nicht messbar. Das Ziel ist sowohl aus Sicht der Stadt Plauen als auch aus Sicht der Bürger als attraktiv einzuschätzen. In wie weit die Erreichung des Produktzieles realistisch ist, kann hingegen nicht abschließend beurteilt werden, da ein mittel- bzw. langfristiger Zielerreichungsgrad nicht definiert und damit nicht terminiert war.

Zusammenfassend betrachtet, stellen sich die gewählten Ziele als nicht spezifisch, messbar, realistisch und terminiert dar.

Auch für das weitere „Besondere Ziel - Digitalisierung und Breitbandausbau“ fehlte die genaue Zieldefinition anhand geeigneter Kennzahlen.

Bei den gewählten Kennzahlen „Anzahl der Grundschulen“ und „Grundschüler“ handelt es sich um reine statistische Angaben, die seitens der Stadt durch gezieltes Verwaltungshandeln nicht beeinflussbar sind. Ebenso wurde der „Zuschuss je Grundschüler“ für den eigentlichen „Unterrichtsbetrieb“ bereits vorab durch den Kulturausschuss und Schulleiter ermittelt. Eine Einsparung des Zuschusses dürfte nicht zielführend sein. Auswertbar bleibt lediglich die reine Darstellung der Entwicklung der Schülerzahlen sowie der Kostenentwicklung. Diese ist nur eingeschränkt als Zielstellung geeignet und hat vielmehr nachrichtlichen Charakter. Entscheidend für den Erfolg und die Zielerreichung von Projekten ist eine konkrete Zieldefinition, die insbesondere im kommunalen Bereich von Bedeutung ist.

Gemäß § 53 Abs. 2 Nr. 6 SächsKomHVO hat die Auswertung der für die Schlüsselprodukte gesetzten Leistungsziele anhand der zur Messung der Zielerreichung gebildeten Kennzahlen im Rechenschaftsbericht zu erfolgen. In den Rechenschaftsberichten der Jahresabschlüsse 2016 und 2017 erfolgte keine Gegenüberstellung von Plan- und Istwerten der im Haushaltsplan angeführten Kennzahlen der Schlüsselprodukte. Damit waren Abweichungen nicht erläutert. Eine Analyse der Ziele sowie eine Beurteilung der Aussagekraft der Kennzahlen zu den Schlüsselprodukten waren sowohl für die Stadt als auch für die Stadträte nicht möglich.

In der Stellungnahme wurde ausgeführt, dass das im Jahresabschluss 2019 bereits eingeführt worden sei.

Der SRH weist darauf hin, dass sich die Sachverhaltsdarstellung im vorangegangenen Absatz auf die städtischen JA und nicht auf die JA des EigB GAV bezieht.

Folgerungen:

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

Im Jahresabschluss der Stadt 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.

4.3.3 Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung und Interne Leistungsverrechnung

Bei der Analyse der Haushaltsstruktur war festzustellen, dass Produkt- und Budgetverantwortung nicht in allen Fällen überschneidungsfrei zugeordnet waren. Beispielsweise lagen im Bereich der Schulträgeraufgaben Produktverantwortung und Bewirtschaftungsbefugnisse in verschiedenen Verantwortungsbereichen, u. a. auch bei den städtischen Grundschulen. Hier lag die Produktverantwortung für das Schlüsselprodukt 211101 „Grundschulen“ laut Produktbeschreibung in der Schulverwaltung. Budgetverantwortungen lagen jedoch sowohl in der Schulverwaltung (Fachbudgets) als auch im EigB GAV (Gebäudebewirtschaftungs- und Investitionsbudgets), vgl. TNr. III 3.1. Das bedeutet, dass teilhaushalts- bzw. produktbezogene Budgets (Zuordnung des Budgets zum Teilhaushalt 21-24 Schulträgeraufgaben) durch mehrere Budgetverantwortliche bewirtschaftet wurden.

Die Schulgebäude wurden vom EigB GAV unterhalten und bewirtschaftet, vgl. Übersicht 1. Der EigB GAV war gem. Satzung zuständig für Bau, Instandhaltung und Bewirtschaftung (Betriebskosten) der Schulen, die sich im Eigentum der Stadt Plauen befanden. Dabei lag das hochbautechnische Knowhow beim EigB GAV. Die Leistungen des Eigenbetriebes waren mit dem jährlichen Zuschuss der Stadt abgegolten. Für die Verwaltung waren der Fachbereich Jugend/Soziales/Schule/Sport sowie für Haushalt/Finanzen der Fachbereich Finanz-

verwaltung zuständig. Buchungen zur Instandhaltung erfolgten durch den EigB GAV im städtischen Haushalt (Mandantenwechsel).

In der DA Budgetierung waren Ausnahmen für die Bewirtschaftung an Schulen festgelegt. Die Schulleiter bewirtschafteten die ihnen seitens des Fachbereiches für die Schule zur Verfügung gestellten Mittel im Ergebnishaushalt. Darüber hinaus wurde für jede Schule ein eigener Deckungskreis eingerichtet, wobei die Mittel innerhalb dieses Deckungskreises gegenseitig deckungsfähig waren, mit Ausnahme der Mittel für gesonderte Deckungskreise (wie z. B. Personalkosten, Zuschüsse an den EigB GAV oder die Mittel für die Medios-Wartungsverträge an den Schulen). Der Budgetverantwortliche konnte eine Inanspruchnahme von Mitteln aus anderen Deckungskreisen innerhalb des Budgets des Fachbereiches genehmigen.

Für die Bewirtschaftung der Schulbudgets war der jeweilige Leiter der Einrichtung zuständig. Im Schulbudget enthalten waren Lehr- und Unterrichtsmaterial, Inventarbeschaffung und -unterhaltung sowie Verbrauchsgüter (Bürobedarf). Die Schulbudgets wurden anhand der Schülerzahlen und festgesetzter Pauschalen gebildet und von Schulleitung und Kulturausschuss abgestimmt. Sie wurden lt. Fragebogen für jeden Schultyp und darin pro Schule festgelegt.

In der KLR der Stadtverwaltung wurde für jede der 11 Grundschulen eine separate Kostenstelle gebildet. Der Zuschuss an den EigB GAV war ebenfalls eine Kostenstelle.

Interne Verträge zwischen Schulverwaltung und EigB GAV wurden nicht abgeschlossen. Bei den Grundschulen waren keine inneren Verrechnungen dargestellt. Der Bewirtschaftungszuschuss i. H. v. 1.683.751 € für die Grundschulen an den EigB GAV war im Teilergebnishaushalt in der Pos. 3.6 „Transferleistungen“ enthalten, vgl. TNr. III 3.3.3.

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

4.4 Stichproben Grundschulen

4.4.1 Stichprobenauswahl

Die Stadt Plauen war im Schuljahr 2018/2019 für 11 Grundschulen mit einer BGF von 44.889 m² und 1.983 Schüler/innen verantwortlich.

Ziel der Stichprobenprüfung war es festzustellen, ob der Aufbau und die Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements geeignet sind für die effiziente und zielorientierte Aufgabenerfüllung bei gleichzeitiger Minimierung des Ressourceneinsatzes zur Entlastung des Haushalts. Hierzu wurden aus einer möglichst homogenen Grundgesamtheit repräsentative Objekte ausgewählt, um eine Vergleichbarkeit sicherzustellen. Als Grundgesamtheit wurden daher alle Grundschulen definiert, aus denen drei teilsanierte Altbauten mit Turnhalle ausgewählt wurden.

Anhand dieser Kriterien wurden aus einer durch die Stadtverwaltung zur Verfügung gestellten Gesamtübersicht (Stand Schuljahr 2018/2019) folgende drei Grundschulen ausgewählt:

Übersicht 4: Auswahl der Grundschulen

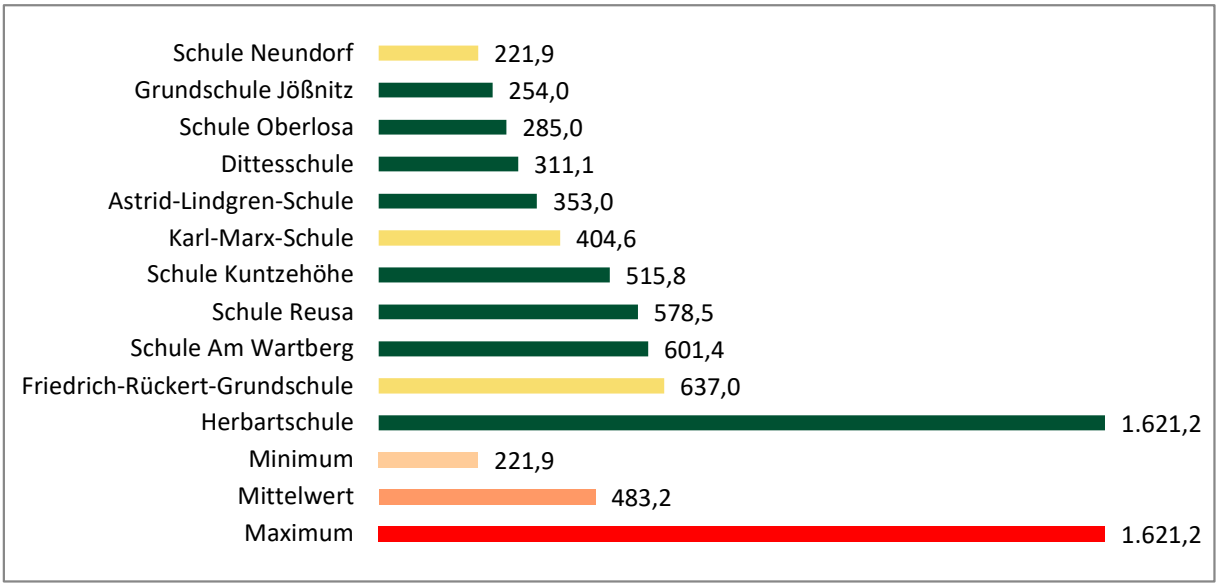
Nr.	Grundschule	Baujahr	BGF Schulgebäude m^2	Schülerzahl 2018/2019	BGF/ Schülerzahl
1	Karl-Marx-Schule	1962	5.664	345	16,42
2	Schule Neundorf	1968	1.774	170	10,44
3	Friedrich-Rückert-GS	1912	4.521	174	25,99

Für die ausgewählten Grundschulen wurden Daten für den 5-Jahres-Zeitraum vom Schuljahr 2013/2014 bis zum Schuljahr 2017/2018 abgefragt. Das bei der Auswahl der Schulen herangezogene Schuljahr 2018/2019 wurde nicht mit in die Stichprobe einbezogen, da für dieses Schuljahr noch nicht alle erforderlichen Daten vorlagen.

Bei den Grundschulen lagen Auffälligkeiten bei dem Verhältnis BGF zur Anzahl der Klassen bzw. der Schüler vor. Von Seiten des SRH wurden diese Grundschulen ausgewählt, um anhand dieser Unterschiede die verschiedenen Wirkungen aufzuzeigen. Die Flächenverhältnisse werden nicht nur durch die Auslastung einer Schule beeinflusst, sondern insbesondere durch die vorhandenen, historisch gewachsenen baulichen Gegebenheiten. So haben ältere Schulgebäude oft größere Räume, breitere Flure und eine repräsentative Aula, während neuere Schulbauten aus den 1960er/1970er Jahren bereits mit kleineren Klassenräumen und insgesamt platzsparender gebaut wurden.

Eine Möglichkeit, die unterschiedlichen Flächenverhältnisse zu veranschaulichen, ist die Darstellung des Verhältnisses der BGF pro Klasse[16].

Übersicht 5: Bruttogrundfläche pro Klasse in m² aller Plauener Grundschulen



Für diese Kennzahl ermittelte die gpa NRW[17] für ihre Benchmarkingwerte im Vergleichsjahr 2011 ein Minimum von 256 m²/Klasse, ein Maximum von 415 m²/Klasse und einen Mittelwert von 335 m²/Klasse. Zwar ist ein Bundesland übergreifender Vergleich auf Grund struktureller Unterschiede und unterschiedlichen Basisjahren mit Unschärfen behaftet, jedoch ist durch diesen Außenvergleich eine Größenordnung abschätzbar.

Die drei ausgewählten Grundschulen deckten in Bezug auf die Werte der gpa NRW die gesamte Breite ab: Die Schule Neundorf lag deutlich unter dem Minimum, die Karl-Marx-Schule lag über dem Mittelwert nahe am Maximum und die Friedrich-Rückert-Grundschule hatte das Maximum um rd. 50 % überschritten. Wie bereits dargelegt, können hierfür Ursachen in strukturellen und städtebaulichen Unterschieden liegen. Auch können Abweichungen des Leistungsspektrums der Grundschulen, wie z. B. Hortbetreuung, als Ursachen in Frage kommen.

Als weiteren Auswertungsschritt hat der SRH das Verhältnis BGF/Schüler analysiert. Der rechnerisch ermittelte Durchschnittswert aller Plauener Grundschulen lag bei 22,5

---

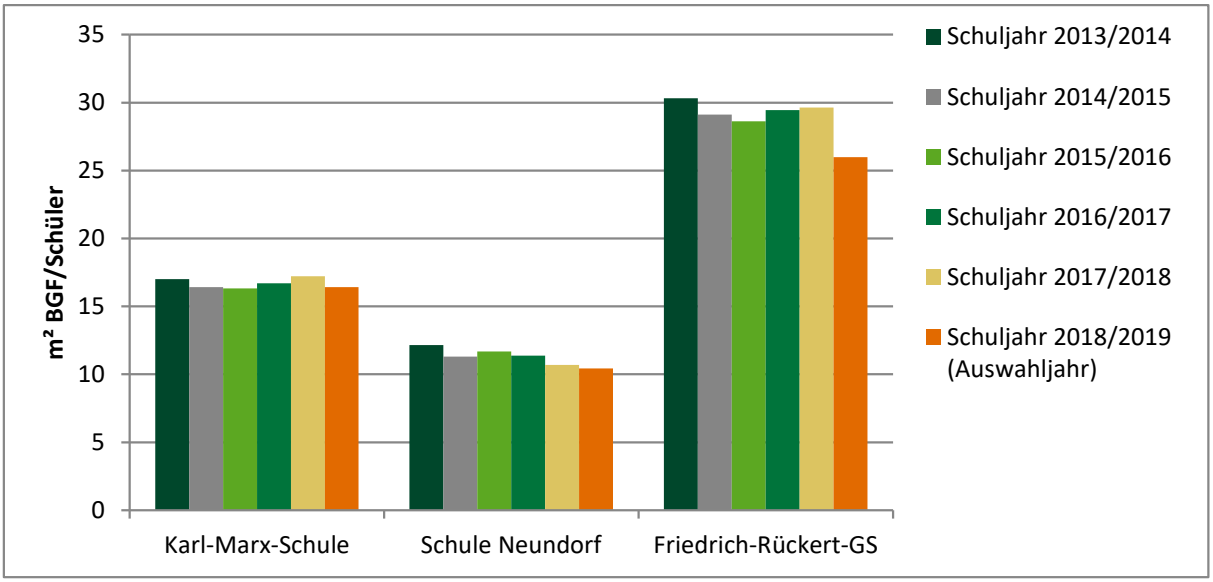
[16] Die Anzahl der Klassen pro Schule wurde der Schuldatenbank Sachsen entnommen, Basis: 2018/2019. Die Grundschulen der Stichprobe sind in der Übersicht gelb dargestellt.

[17] Gemeindeprüfanstalt Nordrhein-Westfalen, vgl. www.gpanrw.de, GPA-Kennzahlenset der kreisfreien Städte - interkommunaler Vergleich.

m²/Schüler, wobei das Minimum 10,4 m²/Schüler und das Maximum 75,8 m²/Schüler betrug.[18]

Für die ausgewählte Stichprobe stellt sich das Verhältnis BGF/Schüler, wie folgt, dar:

Übersicht 6:Bruttogrundfläche pro Schüler

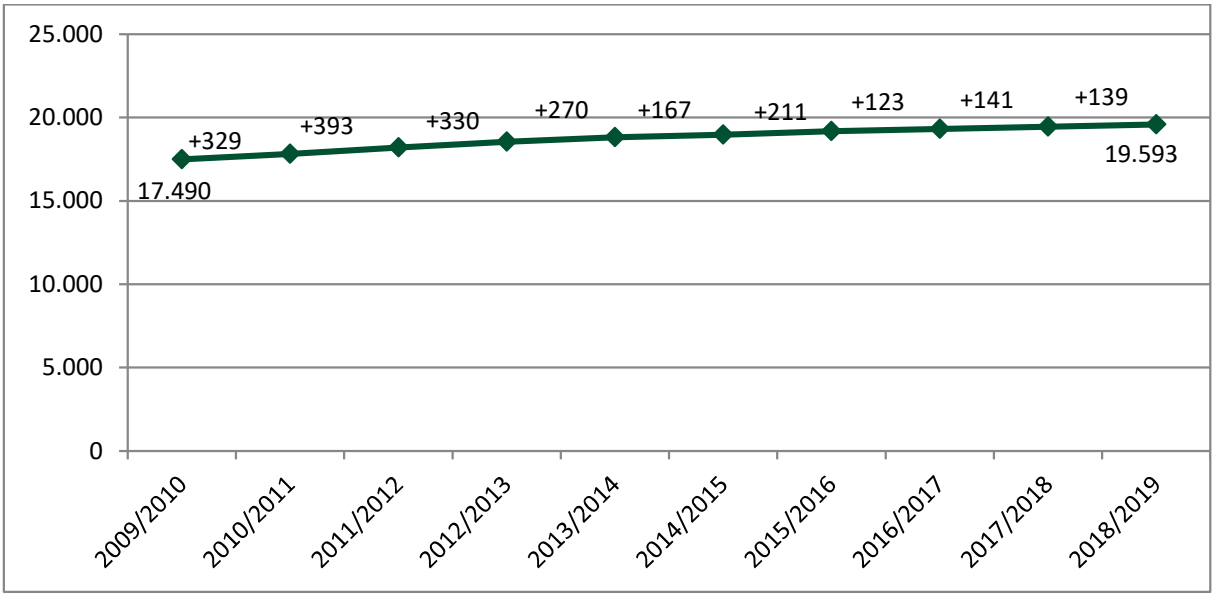


Die bereits in Übersicht 5 ersichtlichen Flächenverhältnisse bestätigten sich auch bei dieser Darstellung. Die Schule Neundorf war flächenmäßig sehr stark ausgelastet. Die Friedrich-Rückert-Grundschule hatte eine besonders hohe BGF im Verhältnis zur Schülerzahl.

Bei allen drei Schulen waren über den Betrachtungszeitraum die Schülerzahlen nur leicht schwankend. Größere Anstiege der Schülerzahlen waren nicht erkennbar. Das entsprach auch der Entwicklung im Vogtlandkreis. Dort betrug der jährliche Anstieg für die Schuljahre 2009/2010 bis 2018/2019 im Durchschnitt rund 1,3 %.
Insgesamt stieg die Schülerzahl in diesem Zeitraum um 2.103 (12,0 %), im Betrachtungszeitraum der Stichprobe (Schuljahr 2013/2014 bis 2018/2019) um 781 (4,2 %).

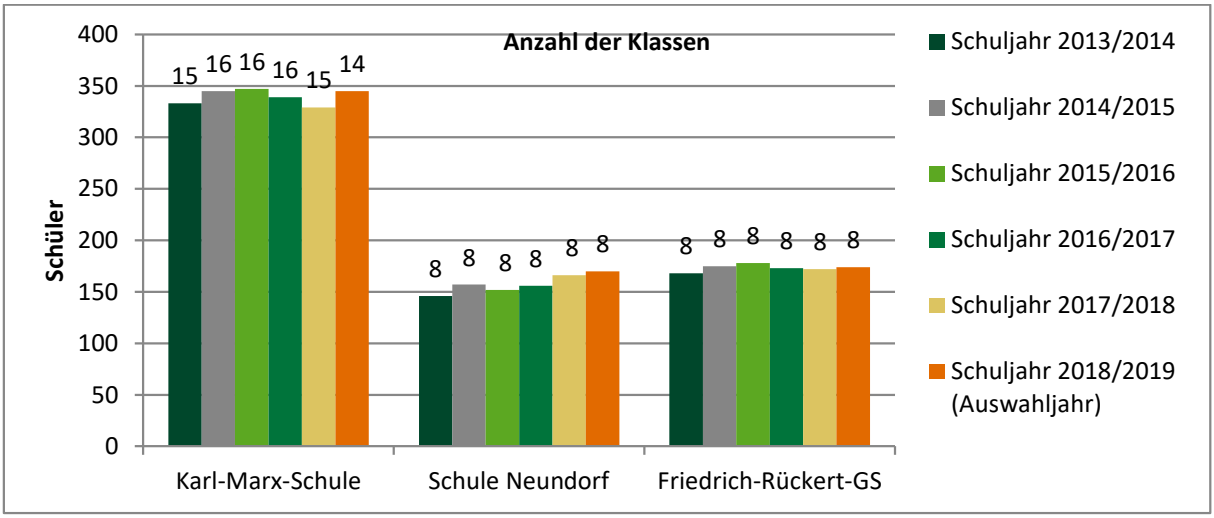
[18] Basis: Schuljahr 2018/2019.

Übersicht 7: Entwicklung der Schülerzahlen im Vogtlandkreis[19]



Die nachfolgende Übersicht 8 zeigt die Entwicklung der Schülerzahlen sowie die Anzahl der Klassen der ausgewählten Grundschulen im Betrachtungszeitraum.

Übersicht 8: Schülerzahl und Anzahl der Klassen



<u>Empfehlung:</u>

Der SRH empfiehlt eine Analyse der Kennzahl BGF/Klasse und ihrer Spannbreite durchführen, um künftig regulierend ins Flächenmanagement eingreifen zu können. Dabei sollten sowohl die Minimal- als auch Maximalwerte kritisch einbezogen werden.

[19] Quelle: https://www.statistik.sachsen.de.

4.4.2 Stichprobenauswertung

4.4.2.1 Allgemeine Aussagen

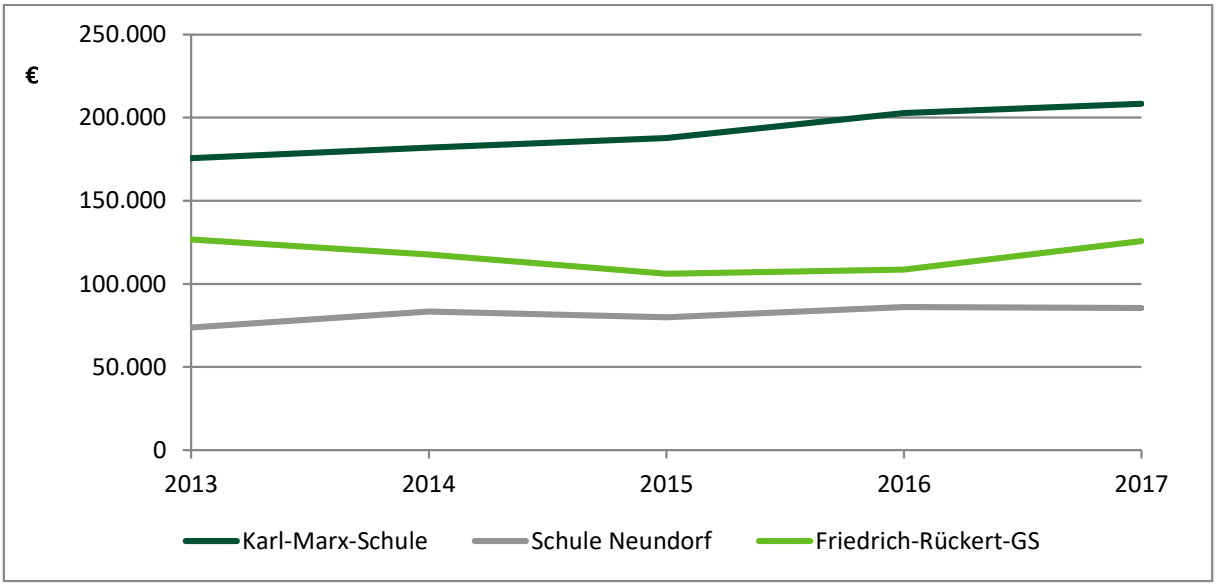
Die Daten für die Stichproben wurden in Tabellenform abgefragt. Die gelieferten Daten waren teilweise fehlerbehaftet, so dass während der Auswertung Nachfragen durch den SRH erforderlich wurden. Letztendlich konnten die korrigierten Daten für die Auswertung genutzt werden.

4.4.2.2 Auswertung der Betriebskosten

Der SRH hat insbesondere für die gewählten Stichproben Auswertungen bezüglich der Betriebskosten vorgenommen, wobei sowohl verbrauchsbezogene als auch kostenbezogene Analysen durchgeführt wurden.

Diesen Einzelauswertungen wurde die Betrachtung der Gesamtbetriebskosten aller drei Schulen unabhängig von den Schulgrößen und Schülerzahlen vorangestellt.

Übersicht 9: Gesamtbetriebskosten in €[20]

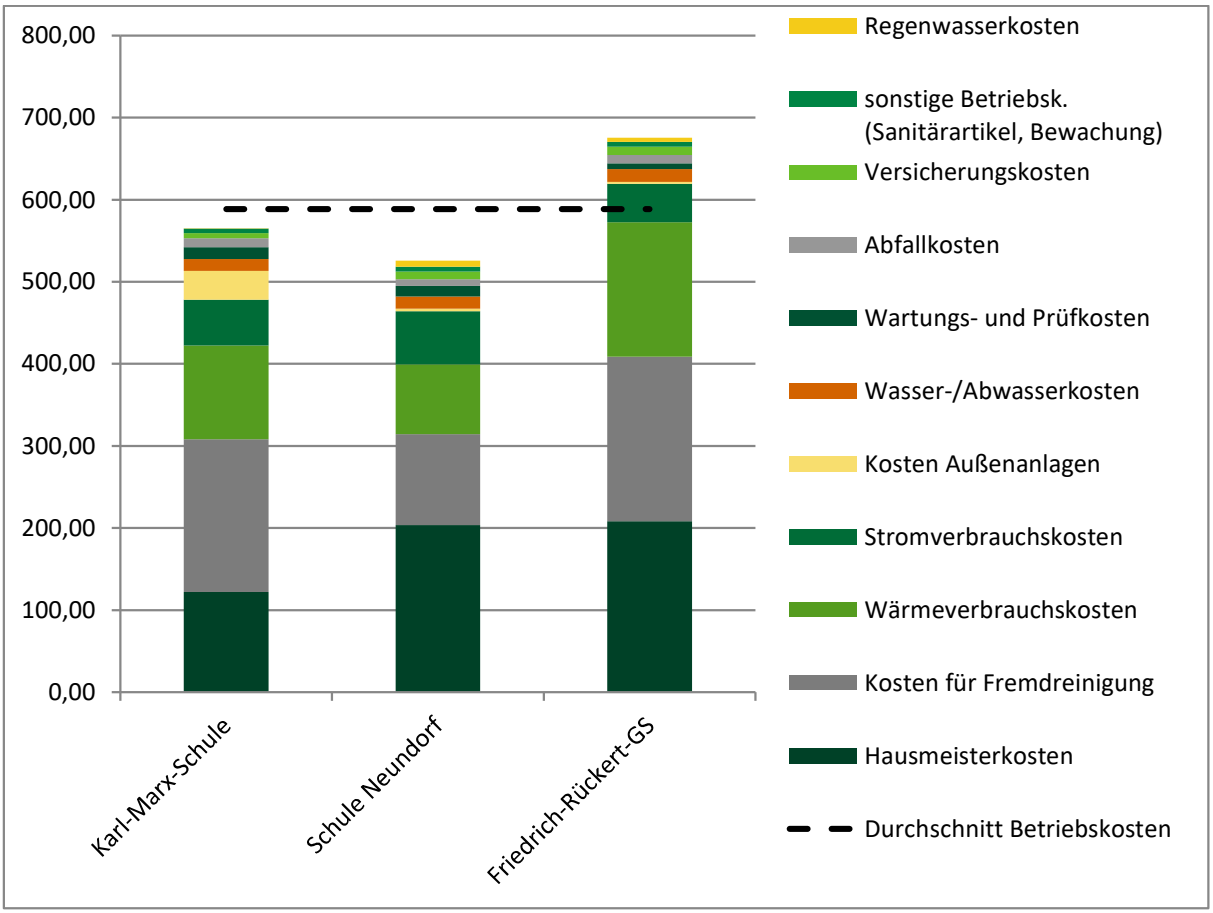


Aus dieser Übersicht ist erkennbar, dass alle drei Grundschulen keine größeren Schwankungen der Gesamtbetriebskosten verzeichneten. Bei der Schule Neundorf und der Karl-Marx-Schule ist ein kontinuierlicher Anstieg feststellbar, wobei der Anstieg bei der Karl-Marx-Schule von rd. 176 T€ auf 208 T€ am stärksten war (Steigerung um 18%).

[20] Die Betriebskosten betreffen in den nachfolgenden Ausführungen immer Schulgebäude und Turnhalle zusammen.

Für eine detaillierte Betriebskostenbetrachtung ist eine Auswertung der absoluten Kosten nicht zielführend. Um einen Gesamtüberblick über die Betriebskosten zu erhalten und die Anteile der einzelnen Kostengruppen zu verdeutlichen, wurden daher zunächst die Durchschnittsbetriebskosten der geprüften fünf Schuljahre (insgesamt) nach Schulen ermittelt und auf die durchschnittliche Schülerzahl verteilt.

Übersicht 10: Betriebskosten je Schüler in € (5-Jahres-Durchschnitt)

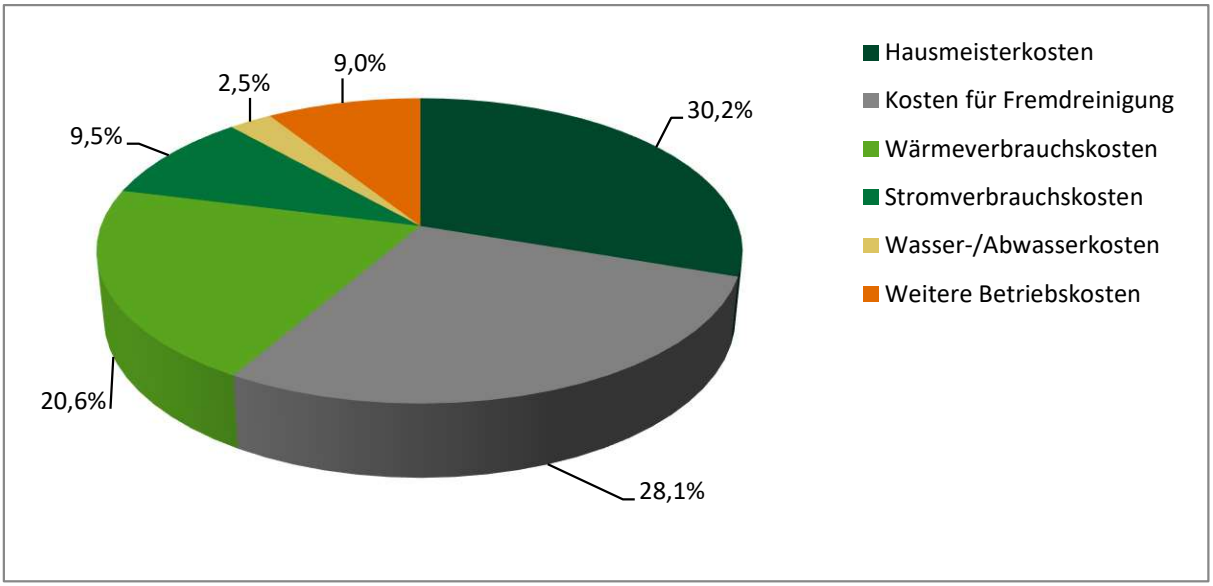


Aus Übersicht 10 wird deutlich, dass sowohl hinsichtlich der Zusammensetzung als auch der Höhe der Betriebskosten pro Schüler der untersuchten Grundschulen deutliche Unterschiede bestanden.

Die Unterschiede zwischen den Schulen erklären sich im Wesentlichen durch die unterschiedlichen Auslastungen (Verhältnis BGF pro Schüler). Die Friedrich-Rückert-Grundschule wird daher auf Grund der niedrigen Schülerzahlen bei relativ großer BGF regelmäßig die höchsten durchschnittlichen Kosten pro Schüler aufweisen (675 €/Schüler). Besonders deutlich wird dieser Effekt beim Vergleich mit der Schule Neundorf, die bei ähnlichen absoluten Schülerzahlen nur über etwa ein Drittel der BGF verfügt (526 €/Schüler).

Auf Grund der Größenrelation wurden die drei größten Betriebskostenpositionen (Hausmeister-, Wärmeverbrauchs- und Reinigungskosten) ausgewählt. Zusätzlich wurden die Kosten für Strom- und Wasserverbrauch in die Analyse einbezogen.

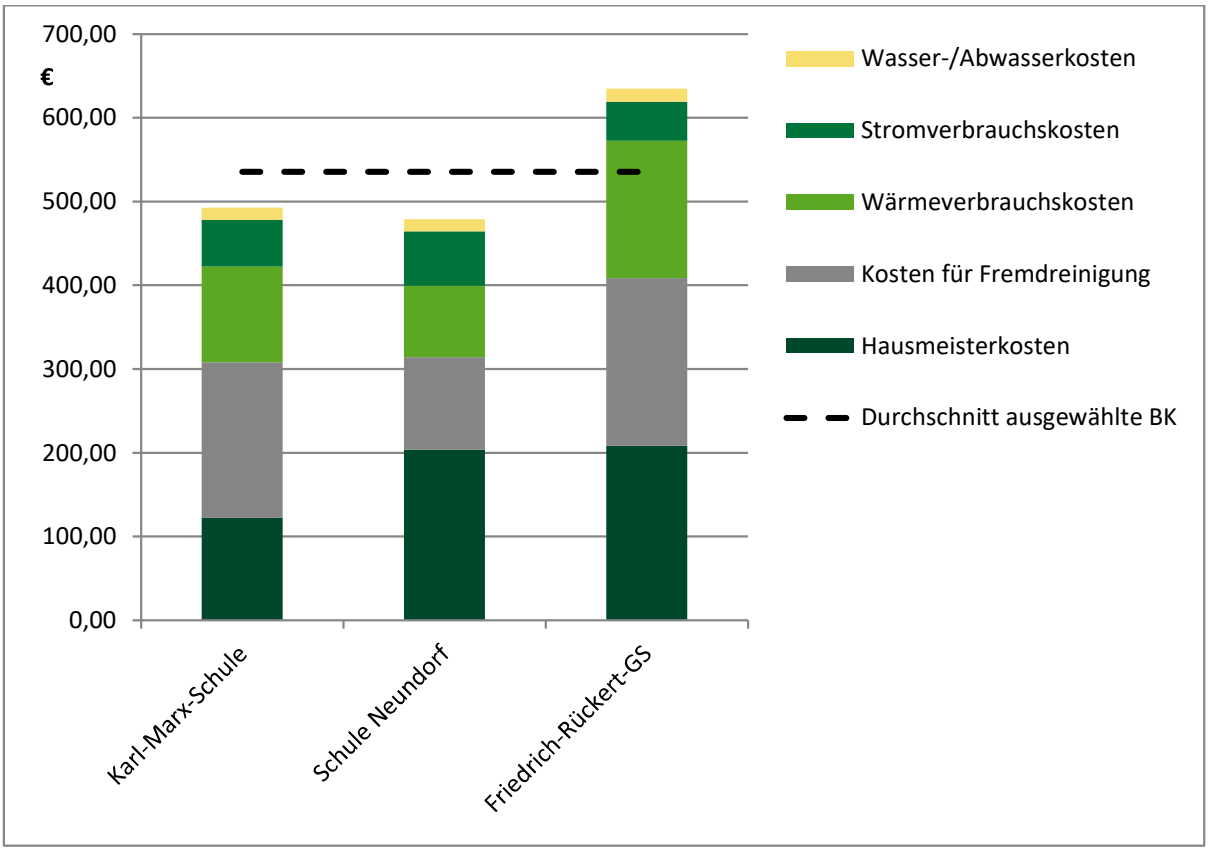
Übersicht 11: Anteile der ausgewählten Betriebskosten an den Gesamtbetriebskosten[21]



Aus vorstehender Übersicht ist zu erkennen, dass die Kosten für Hausmeister, Fremdreinigung und Wärmeverbrauch bei den drei Grundschulen durchschnittlich die größten Aufwandspositionen darstellen. Allein diese Positionen ergeben durchschnittlich 79,0 % der Gesamtbetriebskosten. Aus diesem Grund hat der SRH diese weitergehend analysiert. Zudem wurden bei den Einzelauswertungen der Strom- und Wasserverbrauch analysiert. Für die drei gewählten Grundschulen ergibt sich folgendes, wiederum sehr heterogenes Bild:

[21] Es wurden alle Betriebskosten der drei ausgewählten Grundschulen für die fünf geprüften Schuljahre berücksichtigt.

Übersicht 12: Ausgewählte Betriebskosten je Schüler in € (5-Jahres-Schnitt)



Die Auswertung der einzelnen Betriebskosten folgt ab TNr. III 4.4.2.2.1.

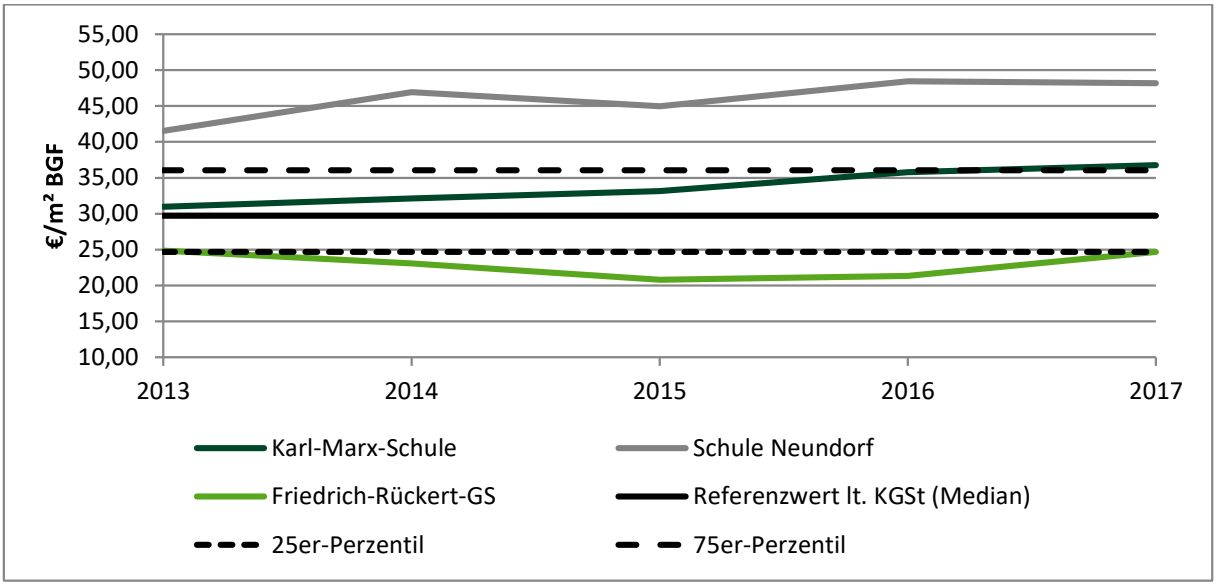
Um die Auswertung der Betriebskosten von verschiedenen Seiten zu beleuchten und deren Ergebnisse zu validieren, hat der SRH neben den Auswertungen pro Schüler auch die Betriebskosten je m² BGF näher untersucht. Die Betriebskosten je m² BGF sind eine der wesentlichen fünf Schlüsselkennzahlen, die die KGSt von ihren Vergleichskommunen für das gesamte Gebäudemanagement erfasst. Die weiteren vier Schlüsselkennzahlen wie Gesamtkosten je m² BGF, Bewirtschaftungskosten je m² BGF, Verwaltungskosten je m² BGF und Erhaltungskosten am Gebäudeneubauwert hat der SRH im Rahmen dieser Prüfung nicht erfasst.

Für allgemeinbildende Schulen mit Sporthallen hat die KGSt in ihrem Benchmarking-Bericht Kommunale Gebäudewirtschaften 2018[22] als Referenzwert einen Median[23] von 29,73 € errechnet.

[22] Stand Dezember 2018.

[23] Der Median der KGSt ist ein statistischer Wert in der Mitte der Vergleichskommunen.

Übersicht 13: Betriebskosten in € je m² BGF



Die Schule Neundorf lag hier im gesamten Zeitraum deutlich über den KGSt-Richtwerten, sogar deutlich über dem 75er Perzentil, d. h. sie hatte höhere Gesamtbetriebskosten als 75 % der Vergleichskommunen der KGSt. Die Betriebskosten der Karl-Marx-Schule lagen zu Beginn des Prüfungszeitraums noch nah am Median, stiegen bis 2017 aber bis über das 75er Perzentil. Lediglich die Friedrich-Rückert-Schule bewegte sich im geprüften Zeitraum im bzw. sogar unter dem 25er Perzentil.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass Auswertungen immer in verschiedene Richtungen gehen sollten. Die Auswertung aller Betriebskosten pro m² BGF kann ebenso Ergebnisse verfälschen, wie sämtliche Auswertungen nur pro Schüler durchzuführen.

Empfehlung:

Der SRH empfiehlt, bei der Betrachtung mehrerer Jahre zunächst die Gesamtkosten pro Kostenart zu untersuchen, um Entwicklungen, Tendenzen im Betrachtungszeitraum und Auffälligkeiten in einzelnen Jahren festzustellen. Anschließend sollten Auswertungen der einzelnen Kostenarten pro m² BGF als auch pro Schüler durchgeführt werden, um Vergleichsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Objekten zu haben und diese aus verschiedenen Perspektiven betrachten zu können.

4.4.2.2.1 Verbrauchsbezogene Auswertungen

Der SRH hat anhand der durch die Stadt Plauen übermittelten Daten verbrauchsbezogene Kennzahlen für die drei Grundschulen gebildet. Durch die Auswertung der gleichen Objektart (Grundschulen) sollen Steuerungsinformationen gewonnen werden.

Wärmeverbrauch

Rund 50 % des Endenergieverbrauchs[24] entfallen auf den Wärmeverbrauch. In Schulen erfolgt die Verwendung vorrangig als Raumwärme sowie zur Klimatisierung und Warmwassererzeugung. Der Wärmeverbrauch ist u. a. abhängig vom Gebäudezustand, der vorhandenen Heizungsart und dem Nutzerverhalten.

Um die Vergleichbarkeit des jährlichen Wärmeverbrauches auch bei Witterungsschwankungen zu gewährleisten, hat der SRH den Wärmeverbrauch mit dem Klimafaktor bereinigt. Der Deutsche Wetterdienst berechnet Klimafaktoren[25] flächendeckend für ganz Deutschland und stellt standortbezogene Klimafaktoren für jede Postleitzahl zur Verfügung. Durch die Anwendung des Klimafaktors können die Energieverbrauchskennwerte der Grundschulen verschiedener Berechnungszeiträume und in verschiedenen klimatischen Regionen Deutschlands verglichen und bewertet werden.

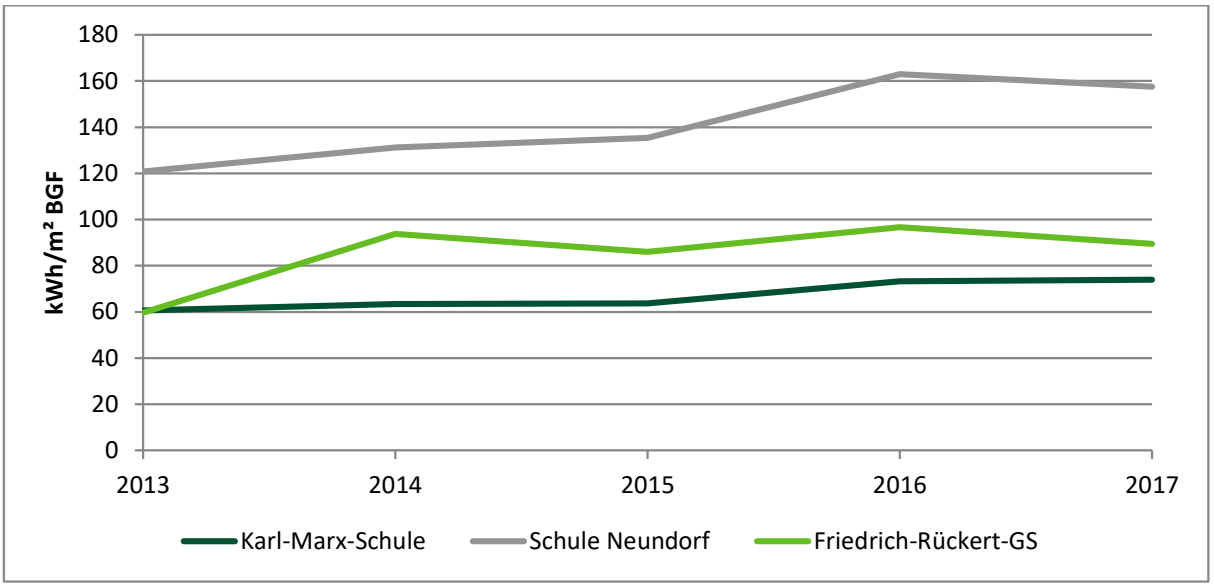
Der bereinigte Wärmeverbrauch pro m² BGF stellt sich wie folgt dar:

---

[24] Vgl. Umweltbundesamt „Energieverbrauch für fossile und erneuerbare Wärme“: https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/energieverbrauch-fuer-fossile-erneuerbare-waerme .

[25] Die aktuellen Klimafaktoren werden vom Deutschen Wetterdienst (DWD) unter http://www.dwd.de/klimafaktoren veröffentlicht.

Übersicht 14: Wärmeverbrauch pro Schule in kWh je m² BGF (klimabereinigt)



Der Wärmeverbrauch stieg bei allen drei Grundschulen im geprüften Zeitraum kontinuierlich an. Die Schule Neundorf verzeichnete dabei den höchsten Anstieg von rd. 120 kWh/m² BGF auf rd. 160 kW/m² BGF. Damit war ihr Wärmeverbrauch mehr als doppelt so hoch wie der Wärmeverbrauch der Karl-Marx-Schule (rd. 60 bis 74 kWh/m² BGF).

Die große Spanne zwischen den Schulen zwischen rd. 60 und 160 kWh/m² BGF zeigt mögliche Einsparpotentiale auf.

Um Verbräuche der gewählten Grundschulen besser einordnen zu können, seien an dieser Stelle wieder die Vergleichswerte der gpa NRW genannt: Das in Nordrhein-Westfalen ermittelte Minimum betrug 81 kWh/m² BGF, das Maximum 188 kWh/m² BGF und der Mittelwert 115 kWh/m² BGF[26]. Wie bereits unter TNr. III 4.4.1 erwähnt, sind diese Werte aus dem Jahr 2011 nicht uneingeschränkt auf die Verhältnisse der Stadt Plauen übertragbar, jedoch zeigen sie, dass die Karl-Marx-Schule und die Friedrich-Rückert-Grundschule vergleichsweise geringe Wärmeverbrauchswerte erzielten und insgesamt deutlich unter dem Mittelwert, teils sogar unter dem Minimum von NRW lagen. Der Wärmeverbrauch der Schule Neundorf stieg kontinuierlich im Bereich zwischen Mittelwert und Maximum von NRW.

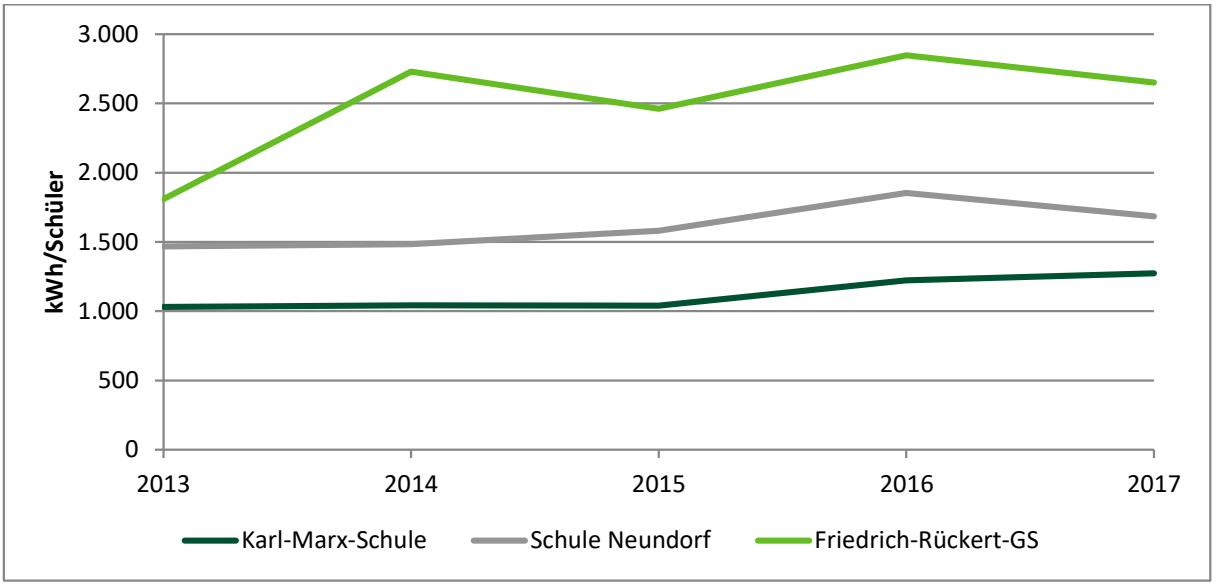
Aus Übersicht 14 lässt sich die tatsächliche Entwicklung des Wärmeverbrauchs im Prüfungszeitraum sowohl pro Schule, als auch im Vergleich zwischen den Schulen gut erken-

[26] Von der gpa NRW wurde unter dem Stichwort „Schulen Bewirtschaftung“ der Wärmeverbrauch je m² BGF in kWh im Jahr 2011 ausgewertet.

nen. Bei Betrachtung dieser Kennzahl können die Schulen mit den höchsten Verbräuchen festgestellt werden und einer individuellen Analyse der Ursachen und Einsparmöglichkeiten unterzogen werden. Bei regelmäßiger/jährlicher Analyse dieser Kennzahl sind darüber hinaus Veränderungen an einzelnen Schulen erkennbar und können gezielt hinterfragt werden.

Bei Betrachtung des klimabereinigten Wärmeverbrauchs pro Schüler stellen sich die Verbrauchswerte erheblich anders dar:

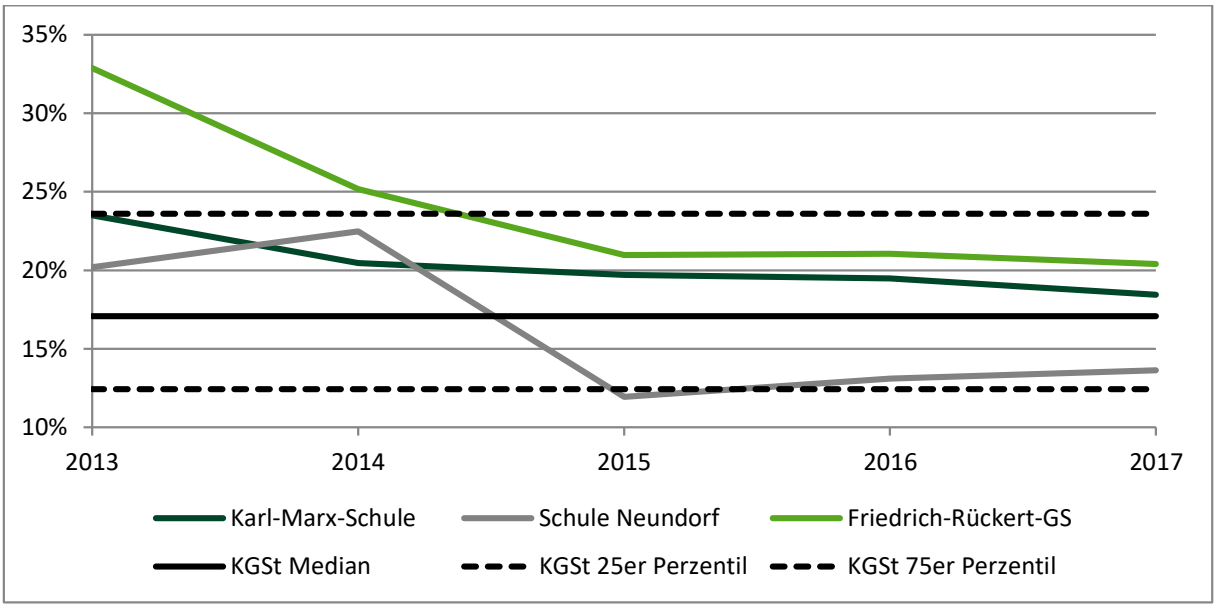
Übersicht 15: Wärmeverbrauch in kWh je Schüler (klimabereinigt)



Bei dieser Darstellungsweise kam der Schule Neundorf ihre niedrigere BGF pro Schüler zugute. Die Friedrich-Rückert-GS lag durch ihre hohe BGF pro Schüler mehr als doppelt so hoch wie die Karl-Marx-Schule.
Nur die Karl-Marx-Schule erzielte sowohl bei der Betrachtung des Wärmeverbrauchs pro m² BGF als auch pro Schüler niedrige Werte.

In einem weiteren Auswertungsschritt wurde der Anteil der Wärmekosten an den gesamten Betriebskosten im Vergleich zum „Benchmarking-Bericht Kommunale Gebäudewirtschaften 2018“ der KGSt analysiert:

Übersicht 16: Anteil der Wärmeverbrauchskosten an den Betriebskosten



Der prozentuale Anteil der Wärmeverbrauchskosten an den Gesamtbetriebskosten war bei allen drei Grundschulen sinkend. Der besonders hohe Anteil der Wärmeverbrauchskosten der Friedrich-Rückert-GS im Jahr 2013 wurde Angabe gemäß durch mehr bzw. unregelmäßige Heizöleinkäufe verursacht. Die starke Senkung der Wärmeverbrauchskosten der Schule Neundorf ab dem Jahr 2015 wurde durch eine Heizungsmodernisierung mit Umstellung von Gas auf Festbrennstoffe erreicht.

Bei dieser Auswertung ist zu beachten, dass Steigerungen oder Minderungen des Anteils der Wärmeverbrauchskosten an den Gesamtbetriebskosten auch durch Veränderungen bei anderen Betriebskosten verursacht sein können, z. B. sinkt durch Steigerungen der Hausmeisterkosten (vgl. TNr. III 4.4.2.2.2 Hausmeisterkosten) der Anteil der Wärmeverbrauchskosten, auch wenn sich die Wärmeverbrauchskosten tatsächlich nicht verändern.

Empfehlung:

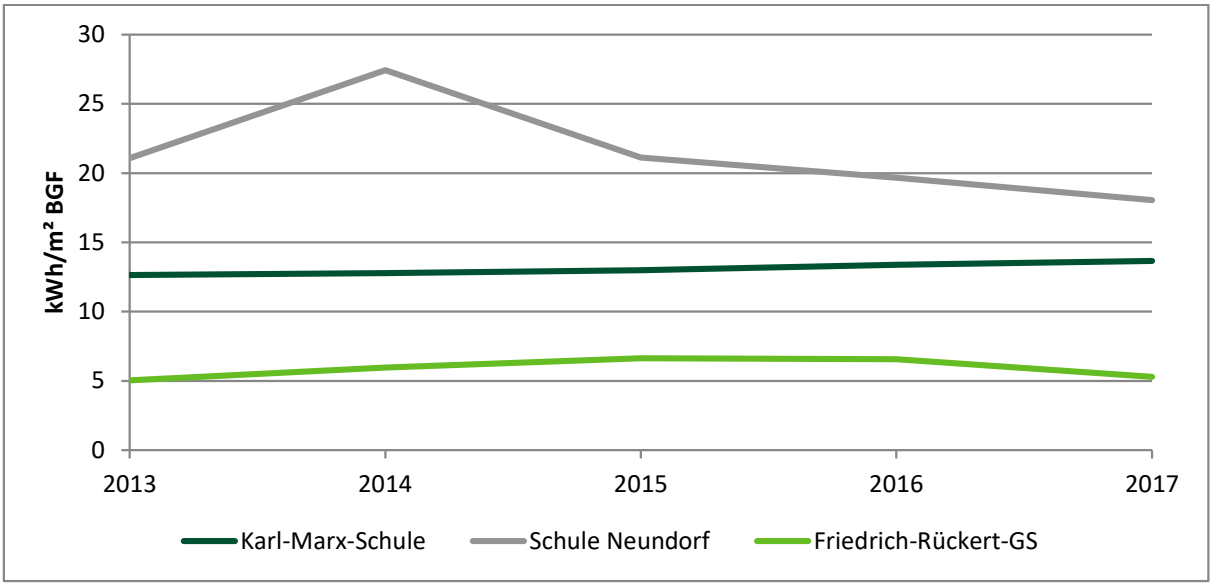
Der SRH empfiehlt die Erarbeitung eines Kennzahlen-Sets bzw. die Ergänzung bereits genutzter Kennzahlen zur Unterstützung bei Investitions- oder Instandhaltungsentscheidungen. Durch die Analyse von Kostenkomponenten mittels eines Kennzahlensystems können Aspekte mehrdimensional beleuchtet und Auswahlentscheidungen fundierter getroffen werden. Dieses Kennzahlensystem sollte regelmäßig auf Praktikabilität geprüft und an die aktuellen Erfordernisse angepasst werden. Bei kontinuierlicher Auswertung der Kennzahlen lassen sich Entwicklungen und Trends analysieren und Prognosen treffen.

Stromverbrauch

Typischerweise wird an Schulen der meiste Strom durch die Beleuchtung verbraucht. Weitere Verbraucher sind Haushaltsgeräte, Bürogeräte, Belüftungsanlagen und Warmwasserbereiter, außerdem wird Hilfsenergie für Heizungsanlagen benötigt.

Der Stromverbrauch je m² BGF für die ausgewählten Grundschulen stellt sich wie folgt dar:

Übersicht 17: Stromverbrauch in kWh je m² BGF



Aus dieser Übersicht ist erkennbar, dass im geprüften Zeitraum in den drei Grundschulen Verbrauchswerte zwischen ca. 5 und 27 kWh pro m² BGF pro Jahr erzielt wurden. Diese große Spanne zeigt deutliche Einsparpotentiale auf. Die Schule Neundorf hatte auskunftsgemäß im Jahr 2014 eine größere Baumaßnahme, die zu einem erhöhten Stromverbrauch führte. Der auch sonst vergleichsweise hohe Stromverbrauch der Grundschule Neundorf erklärt sich mit der hohen flächenmäßigen Auslastung (Schüler/m² BGF). Ebenso erklärt sich der vergleichsweise niedrige Stromverbrauch der Friedrich-Rückert-GS mit der niedrigen flächenmäßigen Auslastung.
Die Stromverbräuche der Karl-Marx-Schule und der Friedrich-Rückert-GS wiesen keine Schwankungen auf, jedoch war der Verbrauch der Karl-Marx-Schule ca. 2,5-mal so hoch wie der Verbrauch der Friedrich-Rückert-GS.

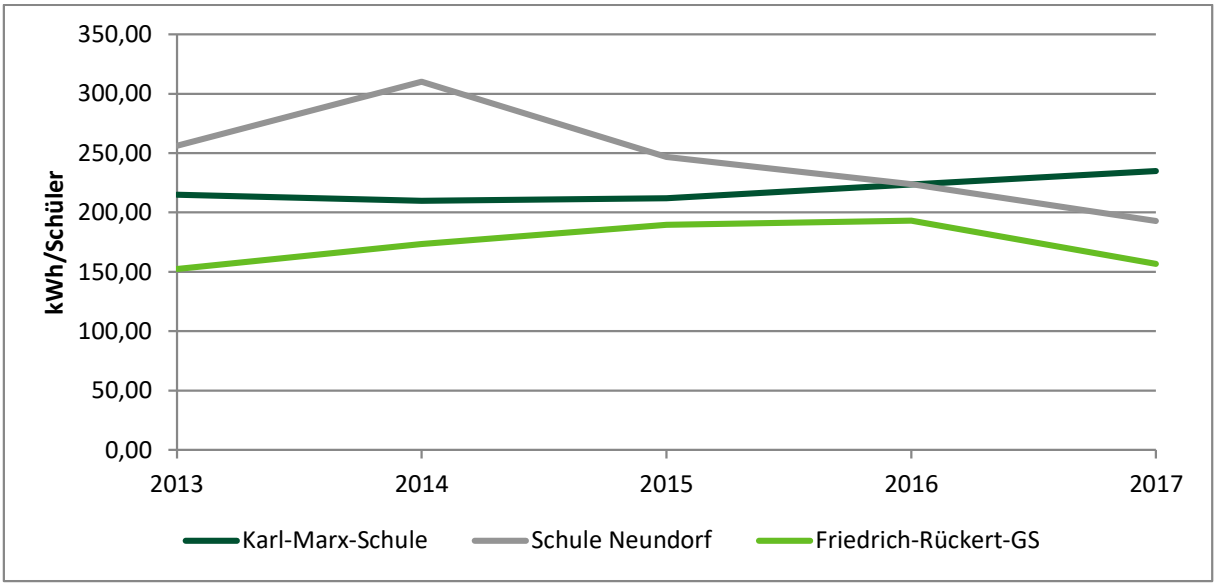
Auch hier wurden zur Einordnung der Stichprobenergebnisse die Benchmarkingwerte der gpa NRW herangezogen: In diesen betrugen im Vergleichsjahr 2011 das Minimum 12,9 kWh/m², das Maximum 27,3 kWh/m² und der Mittelwert 17,1 kWh/m². Die Friedrich-Rückert-Grundschule lag in allen Hj. deutlich unter und die Karl-Marx-Schule nur knapp über dem

Minimalwert des gpa NRW Benchmarks. Lediglich die Schule Neundorf erreichte im Hj. 2014 fast das gpa NRW-Maximum, verzeichnete danach aber wieder sinkende Werte.

Der vergleichsweise niedrige Stromverbrauch ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Hierzu ist jedoch anzumerken, dass die Kennzahl Stromverbrauch/m² BGF durch die Flächenauslastung (Schüler/m² BGF) wesentlich beeinflusst wird. Je höher die Flächenauslastung, desto höher ist regelmäßig der Stromverbrauch.

Dieser Effekt wird auch bei der Auswertung des Stromverbrauches/Schüler deutlich.

Übersicht 18: Stromverbrauch in kWh/Schüler



Die Friedrich-Rückert-Grundschule hatte mit Abstand die höchste BGF/Schüler und damit die geringste Flächenauslastung und erreichte sowohl in Übersicht 17 als auch in Übersicht 18 die niedrigsten Stromverbräuche, wenngleich die Unterschiede zu den beiden anderen Schulen beim Verbrauch pro Schüler deutlich geringer waren. Ursache hierfür wird sein, dass es sowohl schülerzahlabhängige als auch schülerzahlunabhängige Verbraucher gibt.

<u>Empfehlung:</u>

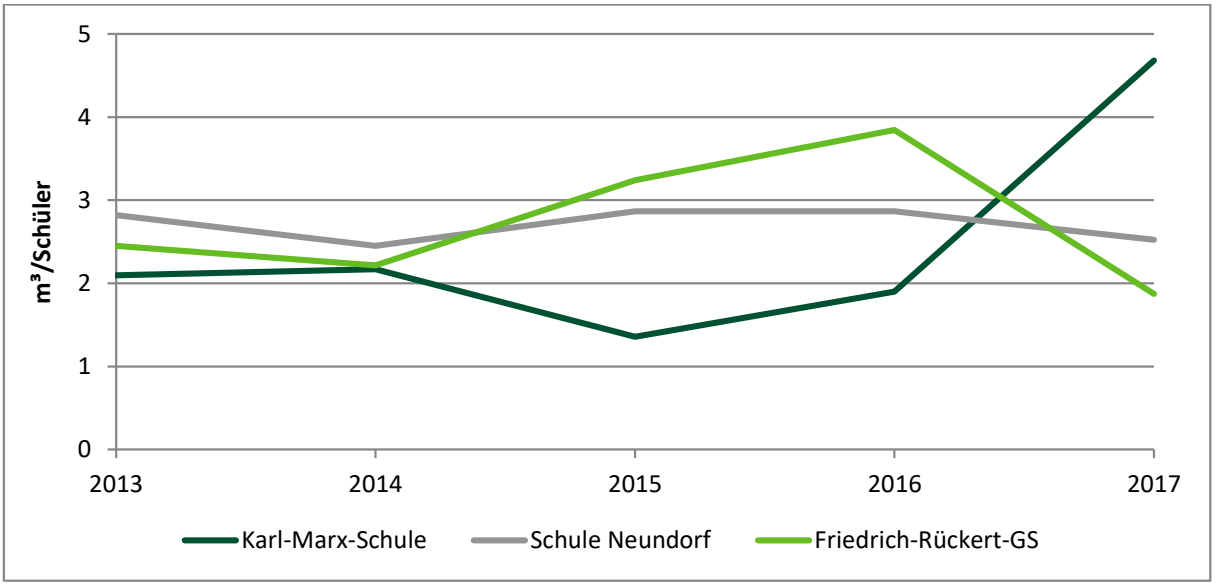
Für Zwecke der Vergleichbarkeit wird seitens des SRH empfohlen, die Kennzahlen mittels eines geeigneten Gewichtungsfaktors zu normieren. Denkbar ist hierfür die Orientierung an einer optimalen Flächenauslastung (BGF/Schüler). Mittels eines solchen dimensionslosen Wertes können die ermittelten Kennzahlenwerte ausmultipliziert werden. Dadurch wird eine konkrete Vergleichbarkeit und ein Benchmarking ermöglicht. Hierzu ist es jedoch notwendig, einen individuell für die Stadt Plauen festgelegten Flächenauslastungsfaktor zu definieren.

Gesetzliche Vorgaben seitens des Freistaates existieren nicht, jedoch sei auf die BASS in NRW[27] verwiesen. Mit Hilfe dieses Gewichtungsfaktors lassen sich Kennzahlen für alle Schulen einheitlich ermitteln und auswerten. Anhand dieser gewichteten Kennzahlen sind für Entscheidungen jedoch die baulichen/räumlichen Gegebenheiten sowie politische Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Wasserverbrauch

Als Kennzahl zur Kontrolle des Wasserverbrauchs bietet sich der Wasserverbrauch je Schüler an. Der Wasserverbrauch pro Schüler stellt sich bei den ausgewählten Schulen wie folgt dar:

Übersicht 19: Wasserverbrauch in m³ je Schüler



Der Wasserverbrauch unterlag bei der Karl-Marx-Schule und der Friedrich-Rückert-Schule stärkeren Schwankungen. Bei der Karl-Marx-Schule war im Jahr 2017 die Regenwasseranlage defekt, so dass Trinkwasser eingespeist werden musste. Die Friedrich-Rückert-GS hatte in 2015 und 2016 erhöhte Verbräuche. Der Anstieg im Jahr 2015 wurde auskunftsgemäß durch eine höhere Nutzung der Sporthalle durch Vereine verursacht, wogegen der hohe Wasserverbrauch in 2016 aus einer einzelnen Havarie resultierte.

Eine Maßnahme zum Wassersparen wäre, im Rahmen von Sanierungen der Sanitäranlagen wassersparende Armaturen, ggf. mit Sensortechnik, zu verwenden. In unsanierten Bereichen

[27] Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995, GABl I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1).

ist die kontinuierliche Instandhaltung wichtig, um Wasserverluste durch defekte Anlagen zu vermeiden.

Maßnahmen zur Verbesserung des Nutzerverhaltens beim Wasserverbrauch können mit Maßnahmen zum Stromsparen kombiniert werden. Es gibt diverse Energiesparprojekte für Schulen die zum Strom- und Wassersparen anregen sollen.

Empfehlung:

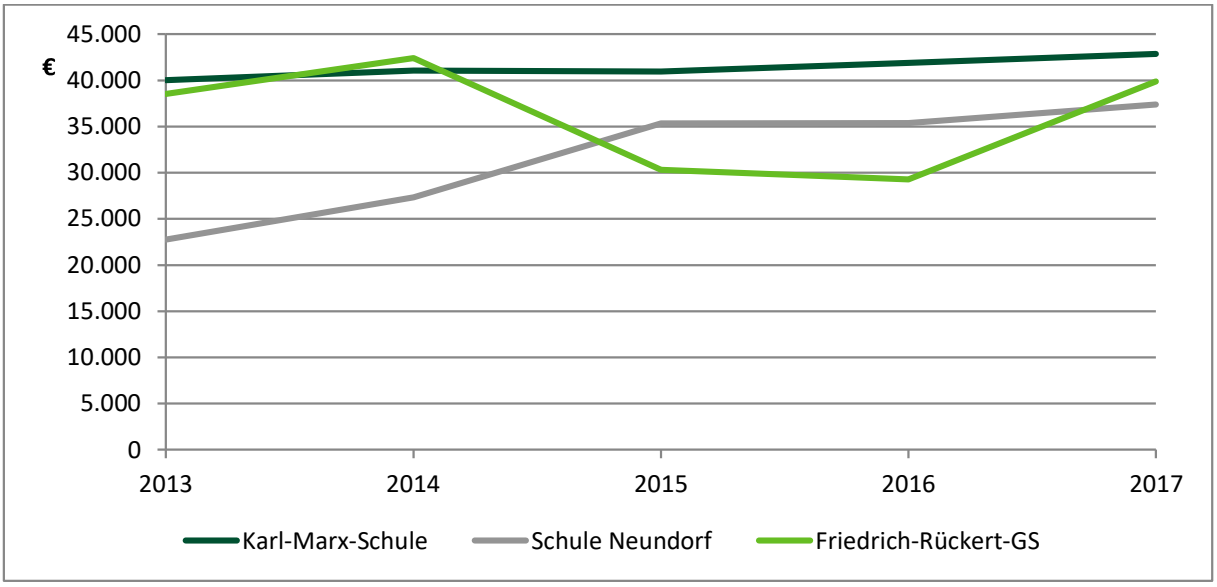
Der Wasserverbrauch je Schüler sollte im Kennzahlen-Set enthalten sein, um den Verbrauch analysieren zu können.

4.4.2.2.2 Kostenbezogene Auswertungen

Hausmeisterkosten

Die Hausmeisterkosten bilden einen der größten Anteile an den Betriebskosten. Aufgrund der stetig steigenden Arbeitslöhne entwickeln sich auch die Kosten pro Hausmeister weiter ansteigend. Der dauerhafte Kostenanstieg lässt sich nur durch effektiven Personaleinsatz begrenzen.
Auskunftsgemäß verfügte jede der geprüften Schulen über einen Hausmeister, aufgrund der unterschiedlichen Objektgrößen jedoch mit unterschiedlichen Stellenbemessungen.

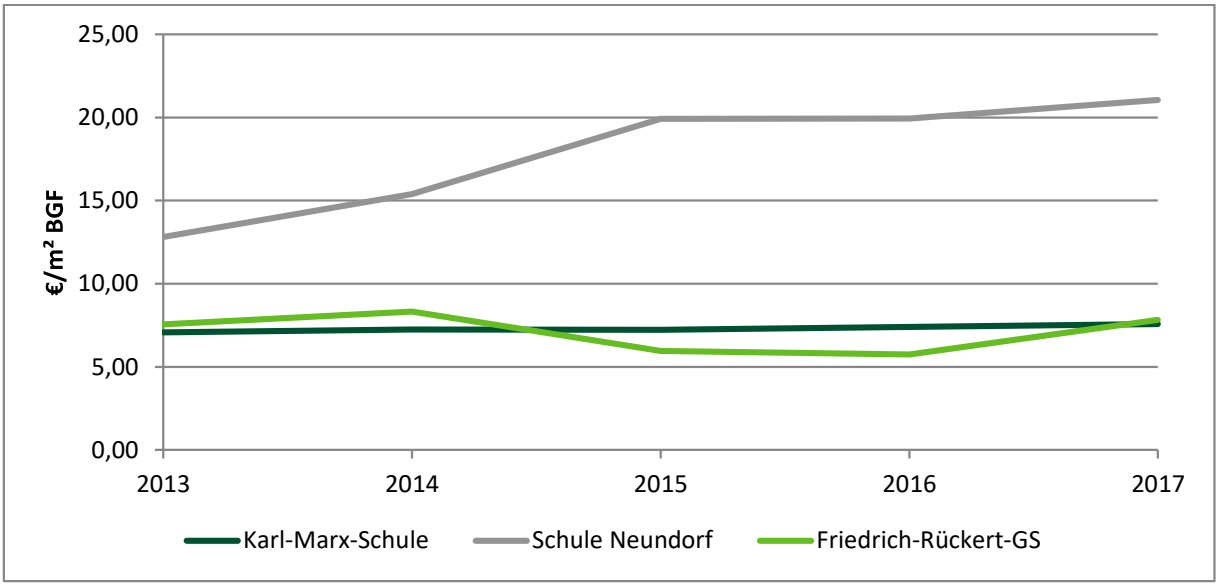
Übersicht 20: Hausmeisterkosten absolut in €



Einzig die Karl-Marx-Schule hatte einen gleichmäßigen Kostenverlauf. In der Schule Neundorf wurden die Hausmeisterarbeiten auskunftsgemäß durch eine Fremdfirma ausgeführt, deren Leistungsumfang ab dem Jahr 2015 erhöht wurde. In der Friedrich-Rückert-Schule war der Hausmeister im Zeitraum 2015/2016 langzeiterkrankt, ohne dass hierfür Ersatz geschaffen werden konnte. Daraus resultieren die niedrigeren Hausmeisterkosten in diesen beiden Jahren.

Die Darstellung der Hausmeisterkosten/m² BGF ermöglicht den direkten Vergleich zwischen den Schulen.

Übersicht 21: Hausmeisterkosten in €/m² BGF

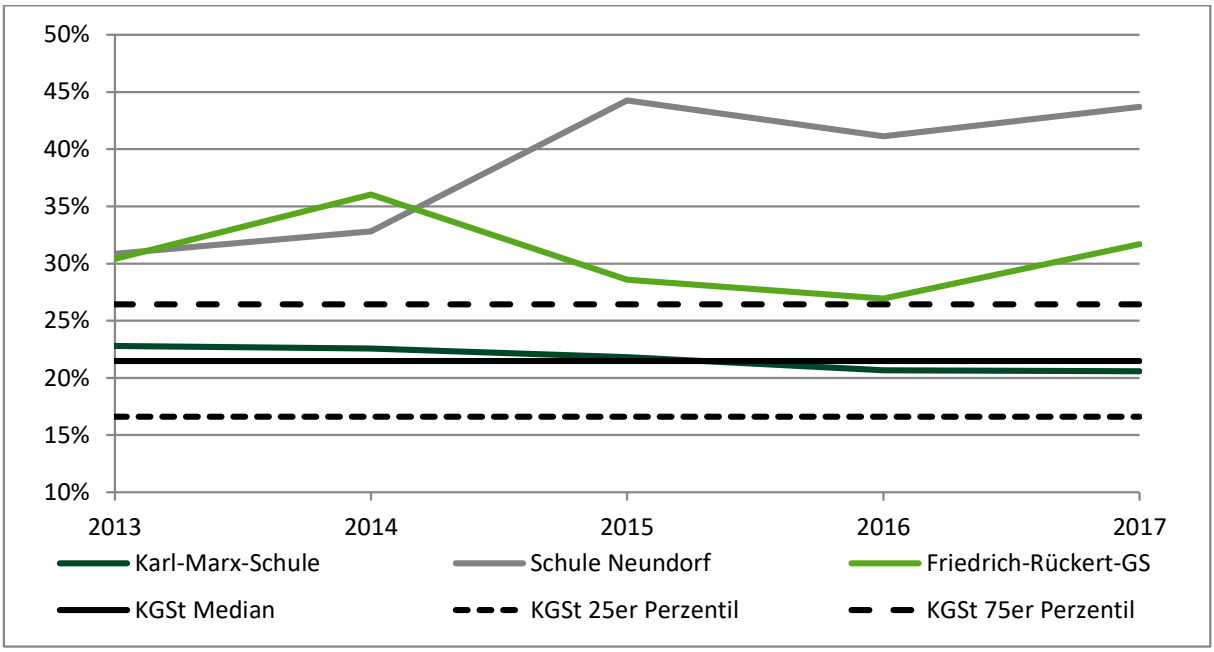


Bei dieser Betrachtung zeigt sich, dass die Schule Neundorf mit Abstand die höchsten Hausmeisterkosten je m² BGF aufwies, im Jahr 2017 waren sie sogar fast dreimal so hoch wie bei den beiden anderen Schulen. Ob die Fremdvergabe der Hausmeisterleistungen hier der einzige treibende Kostenfaktor war, wäre zu überprüfen.

Die Benchmarkingwerte der gpa NRW weisen für das Vergleichsjahr 2011 für Aufwendungen Hausmeisterdienste/BGF als Minimum 5,30 €/m², als Maximum 10,30 €/m² und als Mittelwert 7,90 €/m² aus. Damit lagen zwei von drei Plauener Grundschulen zwischen Minimum und Mittelwert und nur die Schule Neundorf deutlich über dem Maximum.

Der Anteil der Hausmeisterkosten an den gesamten Betriebskosten stellt sich im Vergleich zum „Benchmarking-Bericht Kommunale Gebäudewirtschaften 2018“ der KGSt wie folgt dar:

Übersicht 22: Anteil der Hausmeisterkosten an den Betriebskosten



Die Karl-Marx-Schule als größte Schule mit den meisten Schülern blieb im Betrachtungszeitraum dicht am KGSt-Median. Hier ist anzumerken, dass an dieser Schule die Pflege der (überdurchschnittlich großen) Außenanlagen durch eine Fremdfirma durchgeführt und nicht in den Hausmeisterkosten enthalten war. Bei der Schule Neundorf und der Friedrich-Rückert-Schule erfolgten diese Arbeiten durch die Hausmeister. Die Schule Neundorf hatte als kleinste Schule mit den wenigsten Schülern den höchsten Anteil der Hausmeisterkosten an den Betriebskosten (mit steigender Tendenz). Die Friedrich-Rückert-GS wies stark schwankende Kostenanteile aus, die in allen Jahren über dem 75er Perzentil der KGSt lagen.

Kosten für Fremdreinigung

Die Reinigungskosten gehörten zu den drei höchsten Betriebskostenbestandteilen, die im betrachteten Zeitraum bei zwei von drei Schulen erhebliche Anstiege aufwiesen. Nur die Schule Neundorf hatte über den 5-Jahres-Zeitraum weitestgehend konstante Reinigungskosten. Die folgende Tabelle verdeutlicht die Entwicklung der Reinigungskosten:

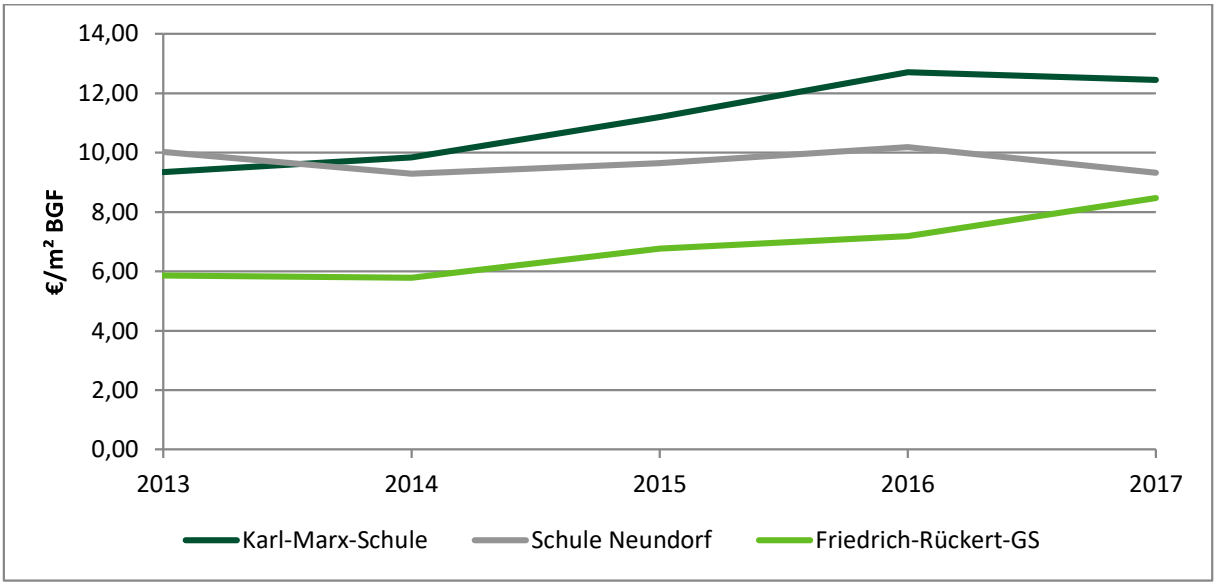
Übersicht 23: Darstellung der Reinigungskosten

		Fremdreinigung				
		31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Karl-Marx-Schule	€ %	52.945 100,0	55.764 105,3	63.443 119,8	71.996 136,0	70.522 **133,2**
Schule Neundorf	€ %	17.797 100,0	16.482 92,6	17.120 96,2	18.088 101,6	16.550 **93,0**
Friedrich-Rückert-GS	€ %	29.842 100,0	29.473 98,8	34.459 115,5	36.613 122,7	43.150 **144,6**

Auskunftsgemäß sind in Plauen bei allen Schulen Kostensteigerungen bei den Reinigungskosten zu verzeichnen. Ursachen hierfür waren zum einen Anpassungen aufgrund der Tarifentwicklung im Reinigungsgewerbe und die Ergebnisse aus durchgeführten Ausschreibungen.

Für eine bessere Vergleichbarkeit wurden die Reinigungskosten mit der BGF ins Verhältnis gesetzt und grafisch ausgewertet.

Übersicht 24: Fremdreinigungskosten in € je m² BGF

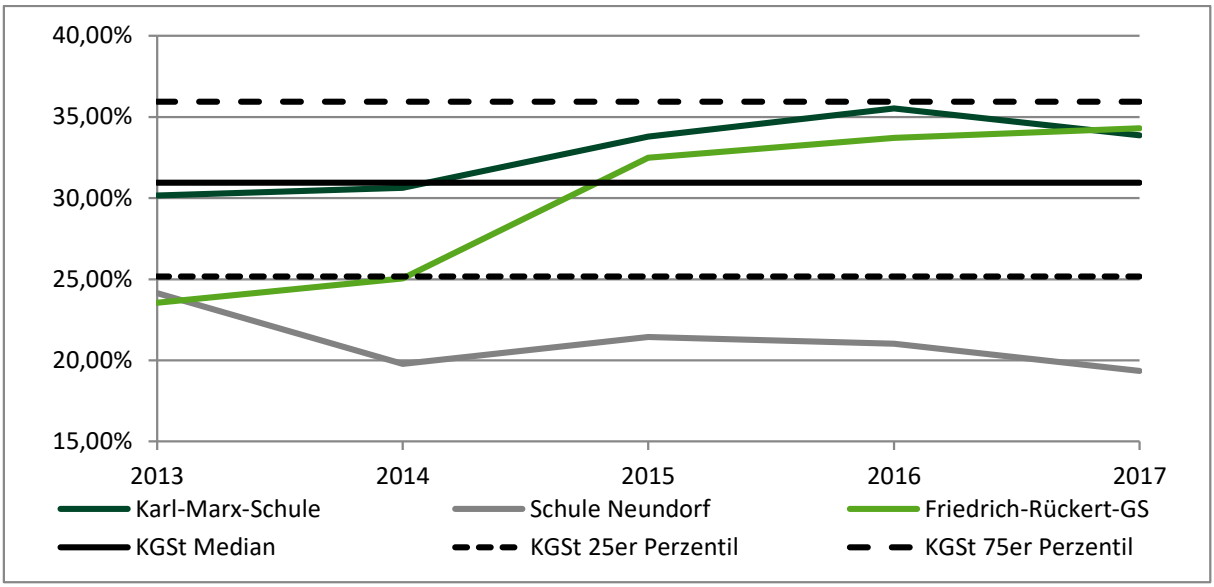


Auch hier sind die Anstiege bei der Karl-Marx-Schule und der Friedrich-Rückert-Schule deutlich zu erkennen. Bereits zu Beginn des Betrachtungszeitraums lagen die Karl-Marx-Schule und die Schule Neundorf auf Grund ihrer höheren Flächenauslastung (Schülerzahl/m² BGF) deutlich über dem Kostenniveau der Friedrich-Rückert-Schule. Einzig die Grundschule Neundorf hatte im Betrachtungszeitraum keine Kostensteigerungen zu verzeichnen.

Aufgrund der Abhängigkeit der Reinigungskosten von den Lohnkosten, lassen sich Kostensteigerungen auch zukünftig kaum vermeiden. Durch regelmäßige Qualitätskontrollen sollte bei weitersteigenden Kosten zumindest eine gleichbleibende Reinigungsqualität sichergestellt werden.

Der Anteil der Fremdreinigungskosten an den gesamten Betriebskosten stellt sich im Vergleich zum „Benchmarking-Bericht Kommunale Gebäudewirtschaften 2018“ der KGSt wie folgt dar:

Übersicht 25: Anteil der Reinigungskosten an den Betriebskosten



In dieser Übersicht wird der erhebliche Anstieg des Anteils der Reinigungskosten an den Betriebskosten bei der Karl-Marx-Schule und der Friedrich-Rückert-GS deutlich.
Der sinkende Kostenanteil bei der Schule Neundorf ist eher untypisch. Allerdings war die Schule Neundorf im Zeitraum der Stichprobe die Schule mit dem größten Anteil der Hausmeisterkosten an den Betriebskosten, vgl. TNr. III 4.4.2.2.2 Hausmeisterkosten.

<u>Empfehlungen:</u>

Die Hausmeister- und Reinigungskosten gehören betragsmäßig zu den größten Betriebskostenpositionen. Beide sind insbesondere durch die Abhängigkeit von künftigen Lohnentwicklungen gekennzeichnet und bedürfen auf Grund der erwartungsgemäß weiter steigenden Kosten einer permanenten Überwachung. Die Ergänzung des vorhandenen Kennzahlen-Sets wird empfohlen. Um Einsparungen zu erzielen bzw. den Kostenanstieg zu reduzieren, sollte auf einen effizienten Personaleinsatz bei den Hausmeisterleistungen, eine Bündelung der Vergabe von Reinigungsleistungen sowie auf Qualitätskontrollen der beauftragten Leis-

tungen geachtet werden. Auch die Vergabe einzelner Leistungen an Fremdfirmen (wie z. B. die Pflege der Grünanlagen) kann zu Einsparungen führen.

Insbesondere bei der Fremdvergabe von Reinigungsleistungen sollte mittels Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft werden, inwieweit diese durch eigenes Personal wirtschaftlicher und sparsamer erbracht werden können.

5 Gesamtempfehlung

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.

In diesem Zusammenhang sollte die Einführung des Vermieter-Mieter-Modells erneut geprüft werden. Damit kann eine leistungsgerechte Verrechnung der immobilienbezogenen Kosten erfolgen und die Bewirtschaftungskosten für die Gebäudenutzer transparenter gestaltet werden.

Es sollten einheitliche Eskalationsverfahren in den Dienstanweisungen festgeschrieben werden.

Die vorhandene CAFM-Software sollte dringend für die Gebäudedokumentation verwendet werden. Ziel der Gebäudedokumentation sollte die einheitliche Steuerung des Gebäudebestandes sein. Mit Hilfe einer einheitlichen Gebäudedokumentation für alle Objekte ließen sich auch der Instandhaltungsrückstau quantitativ ermitteln und die Instandhaltungsmaßnahmen effizienter planen. Für die Verwendung der CAFM-Software sollte eine Dienst- bzw. Arbeitsanweisung erstellt werden.

Das städtische System der Arbeits- und Dienstanweisungen sollte regelmäßig auf Aktualität, Rechtskonformität und den örtlichen Bezug überprüft werden. Insbesondere ist die DA zur Budgetierung zu aktualisieren. Die in den DA enthaltene allgemeingültige Formulierungen begründen keinen Verzicht auf die Aktualisierung der DA.

Für den Produktplan und insbesondere für die Bildung und Aktualisierung von (Schlüssel-) Produkten sollten konkrete Handlungsanweisungen wie Zuständigkeiten für die Produktbildung, Aktualisierungen, Laufendhaltung der Produktbeschreibung in einer Arbeits- und

Dienstanweisung festgeschrieben werden. Für die KLR und ILV sollten eigenständige DA erlassen werden.

In diesem Zusammenhang sollte der Aufbau des Prozessmanagements zeitnah abgeschlossen werden. Neue DA sollten von vornherein mit Prozessen unterlegt werden.

Die Schlüsselprodukte sollten aus den strategischen Zielstellungen der Stadt abgeleitet werden und hinsichtlich ihrer Leistungserbringung konkret beschrieben werden. Geeignete Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung sind zu definieren. Darüber hinaus sollten auch gebäudespezifische Kennzahlen gebildet werden, die geeignet sind eine direkte Wirkung auf Haushaltsplanungs- und Bewirtschaftungserfordernisse zu entfalten bzw. als Informationsgrundlage für den Stadtrat dienen können.

Die Streichung von Schlüsselprodukten im Bereich des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements insbesondere der Schlüsselprodukte „Gebäudemanagement“ und „Zuschuss an den GAV“ sieht der SRH kritisch, diese Entscheidung sollte nach den gegebenen Hinweisen erneut überprüft werden.

Die Stadt Plauen sollte für eine bessere Steuerung der Budgets die Einführung und praktische Umsetzung geeigneter Anreiz- und Sanktionsmechanismen flächendeckend in der gesamten Verwaltung prüfen und in einer Dienstanweisung festschreiben.

Der Bewirtschaftungszuschuss an den EigB GAV sollte dort von vornherein auf die bezuschussten Betriebszweige verteilt werden. Darüber hinaus sollten die im Hpl. bestimmten Produkte 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 Kosten- und Leistungsrechnung sollte als gesamtstädtisches Steuerungselement ausgebaut werden, um diese noch stärker für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung für alle Aufgabenbereiche zu nutzen. Darüber hinaus sollte die buchungstechnische Entkopplung von Investitionen und Instandhaltung in zwei verschiedenen Mandanten aufgelöst werden.

Die Darstellung des Zuschusses an den EigB GAV als Transferleistung ist zu ändern.

Künftig sollten die investiven Auszahlungen an den EigB GAV nicht mehr über die innere Verrechnung dargestellt werden.

Für die Steuerung der Bewirtschaftungskosten sollte ein standardisiertes Controlling und Berichtswesen aufgebaut werden. Hier ist es aus Sicht des SRH angezeigt, diese Standards für die gesamte Verwaltung in einer Dienstanweisung festzuschreiben und entsprechend dem jeweiligen Bedarf zu untersetzen.

Der SRH empfiehlt insbesondere das Controlling in Bezug zum EigB GAV durch die Stadtverwaltung zu intensivieren.

Die Stadt sollte die gewählte Organisationsform eines Eigenbetriebes für die Bewirtschaftung der im Eigentum der Stadt befindlichen bebauten und unbebauten Grundstücke unter dem Gesichtspunkt Klärung von Zuständigkeiten und der Kostenoptimierung einer Evaluierung unterziehen.

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 2.1	Gesamtstädtische Strategie
TNr. III 2.2	Strategisches Instandhaltungsmanagement
TNr. III 2.3.1.1	Konzept zur Gründung eines Eigenbetriebes Gebäude- und Anlagenverwaltung
TNr. III 2.3.1.2	Umsetzung des Vermieter-Mieter-Modells
TNr. III 2.3.2	Arbeits- und Dienstanweisungen
TNr. III 2.3.4	Softwareanwendungen im EigB GAV
TNr. III 2.3.5	Vertragsregister
TNr. III 3.2.1	Bildung von Produkten
TNr. III 3.2.2	Bildung von Schlüsselprodukten
TNr. III 3.3	Budgetierung
TNr. III 3.3.3	Bewirtschaftungszuschuss an den Eigenbetrieb Gebäude- und Anlagenverwaltung
TNr. III 3.4	Kosten- und Leistungsrechnung und interne Leistungsverrechnung
TNr. III 3.4.1	Anreiz- und Sanktionsmechanismen
TNr. III 3.5	Controlling und Berichtswesen
TNr. III 4.3.1	Bildung von gebäudespezifischen Kennzahlen
TNr. III 4.3.2	Bewertung der Ziele des Schlüsselproduktes „Grundschulen“ mittels SMART-Analyse
TNr. III 4.3.3	Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung und Interne Leistungsverrechnung

gez. Michel — gez. Teichmann

Präsident — Rechnungshofdirektor

V Anlagen zum Prüfungsbericht Stadt Plauen

Anlage 1: Übersicht der Produkte mit Bezug zum Gebäude- und Liegenschaftsmanagement

Geschäftsbereich	GB I	GB I	GB I	GB II	GB II
THH	**THH 4** Festhalle	**THH 5** Zentrale Dienste	**THH 6** GBL I + Kultur + Fachbereich Jugend, Soziales, Schulen, Sport	**THH 7** Fachbereich Sicherheit und Ordnung	**THH 9** Gebäude- und Anlagenverwaltung
Fachbereich/ Fachgebiet	Festhalle und Parktheater	Fachbereich Zentrale Dienste	Fachbereich Jugend, Soziales, Schulen, Sport	Fachbereich Sicherheit und Ordnung	Eigenbetrieb
Schlüssel- (Produkt)	Parktheater* (261003)	*BGA Bäder* (424200)*	*Grundschulen (211101)*	*Brandschutz (126000)*	Gebäude-management (111308)
	Festhalle (573001)*		*Oberschulen (215101)*		Sporthallen (424100)
			Gymnasien (217101)		
			FS zur Lernförderung (221501)		
			FS für Erziehungshilfe (221701)		
			Soziale Einrichtungen (315000)		
			Eigene Einrichtungen (Kitas, Horte, Tagespflegestellen) (365101)		
			Eigene Einrichtungen Jugendarbeit (366101)		

Schlüsselprodukte sind kursiv dargestellt.

*Nicht durch EigB GAV bewirtschaftet.

Anlage 2: Produktbeschreibungen der Produkte 111308 „Gebäudemanagement“ und 4241000 „Sporthallen und Sportplätze“

Produkt	**111308 „Gebäudemanagement“**	**4241000 „Sporthallen und Sportplätze“**
Produktbereich	11 Innere Verwaltung	42 Sportförderung
Produktgruppe	111 Verwaltungssteuerung und -service	424 Sportstätten und Bäder
Verantwortliche Organisationseinheit	EigB GAV	EigB GAV
Kurzbeschreibung	Bereitstellung und Bewirtschaftung von (städt.) Liegenschaften (soweit nicht anderen Fachprodukten direkt zugeordnet)	Bereitstellung und Unterhaltung von Turn- und Sporthallen sowie Sportplätze für sportliche und kommerzielle Nutzungen
Allgemeine Ziele	Bereitstellung und Bewirtschaftung von bebauten Liegenschaften	Mit der weiterhin wachsenden Bedeutung von sportlicher Aktivität und sportorientierter Freizeitgestaltung soll für alle Bevölkerungsschichten die Möglichkeit geschaffen werden, sich entsprechend ihrer Bedürfnisse sportlich zu betätigen.
Zielgruppe	Verwaltung, Mieter und Pächter	Bürgerinnen und Bürger, Sportlerinnen und Sportler, Vereine, Schulen, Institutionen
Erläuterungen	Bauliche Inspektion, Wartung, Instandsetzung/Unterhaltung, Bewirtschaftung von Gebäuden einschließlich dort vorhandener technischer Anlagen (soweit kostenseitig nicht anderen Produkten direkt zugeordnet - z. B. Schulen)	- Planung, Bewirtschaftung, Überwachung dieser Einrichtungen und Plätze (in Eigenverantwortung GAV als auch per Vertrag durch Sportvereine/Dritte), - Hier sind die Sporthallen, die keine reinen Schulturnhallen sind (Mehrzweckhalle, 3-Feldhalle, Turnhalle Stresemannstraße, Helbighalle) sowie die Sportplätze zugeordnet, - Der Anteil Vereinssport in den Schulturnhallen wird hier ebenso kostenseitig ausgewiesen, - Der Anteil Schulsport in den Schulturnhallen ist kostenseitig in den jeweiligen Schulprodukten (Zuschuss GAV) abgebildet.

Anlage 3: Produktbeschreibung „Zuschuss GAV“ Produkt 573008

Produktbereich 57 Wirtschaft und Tourismus
Produktgruppe 573 Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen
Produkt 573008 Zuschuss GAV (soweit nicht als Zuschuss in anderen Produkten)

Verantwortliche Organisationseinheit	Fachgebiet Betriebswirtschaft/ Liegenschaften
Kurzbeschreibung	Zuschuss an den EigB GAV soweit nicht in anderen Produkten dargestellt, insbesondere für die allumfängliche Bewirtschaftung von im Eigentum der Stadt befindlichen, von ihr angemieteten oder gepachteten, bebauten oder unbebauten Grundstücken sowie für stadtwirtschaftliche Leistungen.
Allgemeine Ziele	Sicherstellung des lt. Betriebssatzung definierten Betriebszweckes
Zielgruppe	EigB GAV
Erläuterungen	1. Zuschusszahlung an den EigB GAV zur Sicherstellung des lt. Satzung definierten Betriebszweckes (soweit nicht in anderen Produkten dargestellt); insbesondere für die allumfängliche Bewirtschaftung von im Eigentum der Stadt Plauen befindlichen oder von ihr angemieteten oder gepachteten bebauten oder unbebauten Grundstücken sowie für stadtwirtschaftliche Leistungen.

Zusätzlich zu den in den Erläuterungen beschriebenen Aufgaben zählen gemäß § 2 der Satzung des EigB GAV u. a. die nachfolgend genannten Aufgaben:

2. Beschaffung und Unterhaltung von Büro- und sonstiger allgemeiner Ausstattung der Stadtverwaltung Plauen und ihrer nachgeordneten Einrichtungen,
3. Beschaffung und Unterhaltung der Daten- und Kommunikationsnetze und der IT- und Telekommunikationstechnik sowie die technische Administration,
4. Durchführung der Straßenaufsicht einschließlich Kleinstreparaturen, Vollzug verkehrsrechtlicher Anordnungen sowie Pflege und Unterhaltung von Straßengräben und Verkehrsleiteinrichtungen,
5. Bewirtschaftung und Unterhaltung der öffentlichen Stadt- und Straßenbeleuchtung,
6. Durchführung der Stadt- und Straßenreinigung, sowie des Winterdienstes,
7. Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht für Bäume und Großgehölze im öffentlichen Verkehrsraum und in öffentlichen Grünanlagen,
8. Unterhaltung und Pflege öffentlicher Wander- und anderer Freizeitwege auf dem Gebiet der Stadt Plauen,
9. Bewirtschaftung der kommunalen Friedhöfe und des Krematoriums,
10. Feststellung und Erhaltung der Kriegsgräber auf dem Gebiet der Stadt Plauen,
11. Wahrnehmung der Aufgaben der Stadt Plauen als Waldeigentümer,
12. Beschaffung und Unterhaltung der Fahrzeuge der Stadtverwaltung (Fuhrpark) mit Ausnahme der Fahrzeuge für die Feuerwehr,
13. Erbringung sonstiger Leistungen auf Anforderung anderer Verwaltungsbereiche der Stadtverwaltung im Rahmen der dem EigB GAV zur Verfügung stehenden personellen und technischen Ausstattung.

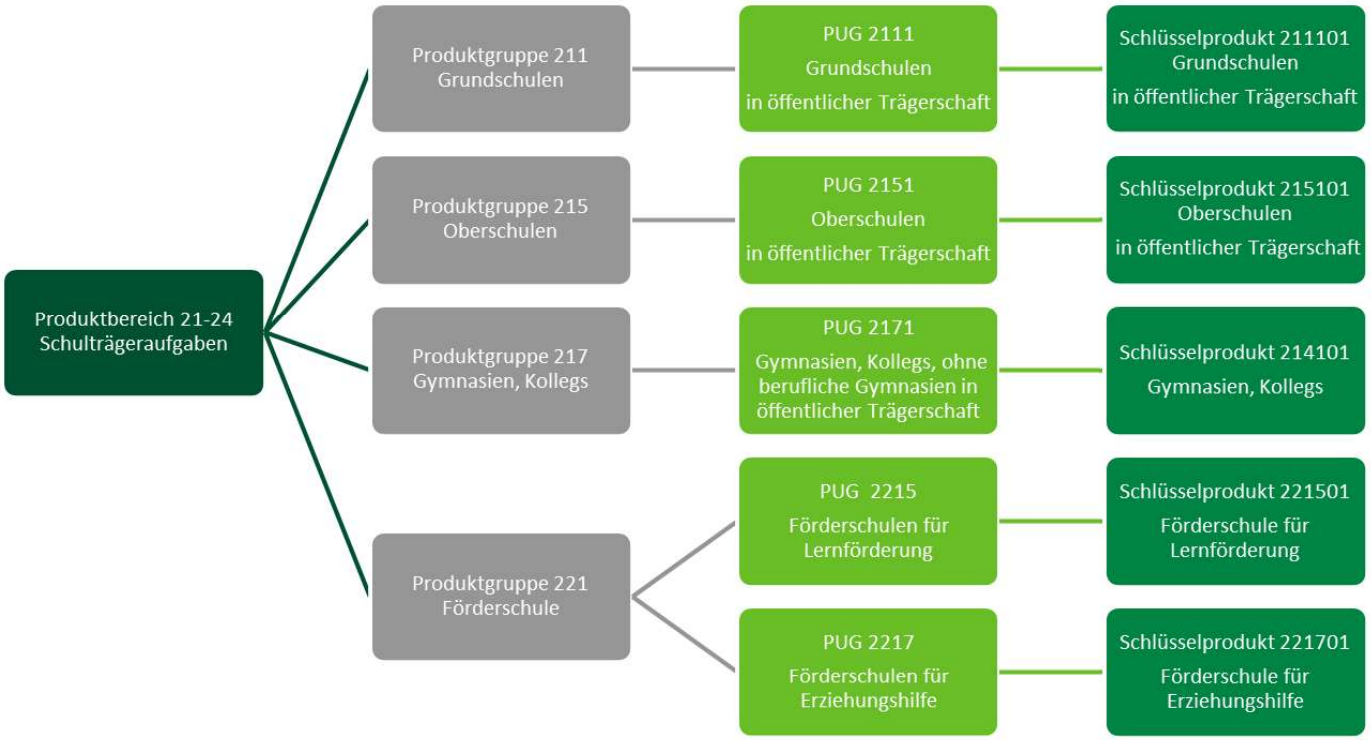
Anlage 4: Darstellung des Gesamtzuschusses GAV für das Haushaltsjahr 2020

	Produkt	**2019**	**2020**
Zuschuss gem. Wirtschaftsplan	111308 Gebäudemanagement	2.981.340 €	2.818.881 €
	126000 Brandschutz	147.597 €	147.737 €
	211101 Grundschulen	1.560.308 €	1.683.751 €
	215101 Oberschulen	1.111.192 €	1.242.769 €
	217101 Gymnasien	529.240 €	596.885 €
	221501 Förderschule für Lernförderung	150.408 €	179.660 €
	315000 Soziale Einrichtungen	33.736 €	36.377 €
	365101 Kita (eigene Einrichtungen)	789.291 €	879.738 €
	366101 eigene Einrichtungen der Jugendarbeit	25.302 €	34.150 €
	541000 Gemeindestraßen	1.813.675 €	1.668.525 €
	545101 Straßenreinigung	2.489.098 €	2.603.204 €
	573008 Zuschuss GAV (Transferaufwendungen)	**809.937 €**	**1.004.803 €**
Zuschuss gem. Wirtschaftsplan		**12.441.124 €**	**12.896.480 €**
Zuschuss aus INST-Liste	111308 Gebäudemanagement	80.400 €	80.000 €
	126000 Brandschutz	0 €	28.000 €
	211101 Grundschulen	80.000 €	24.500 €
	215101 Oberschulen	132.500 €	12.000 €
	217101 Gymnasien	56.200 €	32.000 €
	221501 Förderschule für Lernförderung	0 €	22.000 €
	365101 Eigene Einrichtungen	37.100 €	79.000 €
	365201 Zuschuss freie Träger für Kitas	0 €	95.918 €
	424100 Sporthallen und Sportplätze	19.200 €	88.000 €
	523000 Denkmalschutz und Denkmalpflege	26.000 €	26.000 €
	541000 Gemeindestraßen	140.000 €	478.000 €
	554003 Kommunaler Naturschutz	0 €	0 €
Zuschuss aus INST-Liste		**571.400 €**	**965.418 €**
Zuschuss aus Z-Liste	511108 Städtebauliche Sanierung und Entwicklung (Sanierung Rathaus)	3.000.000 €	1.500.000 €
Zuschuss aus Z-Liste		**3.000.000 €**	**1.500.000 €**
Gesamtzuschuss GAV		**16.012.524 €**	**15.361.898 €**

Anlage 5: Wirtschaftsplan des Eigenbetriebes GAV im Jahr 2019 (Erfolgsplan nach Betriebszweigen - Auszug)

	Gesamtbetrieb	Allgemeine Verwaltung	Gebäude/ Liegenschaften	Baumpflege/ Wegemeister	Friedhof	Krematorium	Forst	Städtischer Bauhof	Stadt-beleuchtung	Stadtreinigung/ Winterdienst
Erlöse/Erträge (Gesamt)	21.384.991 €	12.453.708 €	5.826.743 €	8.574 €	840.487 €	602.338 €	918.500 €	540.641 €	187.000 €	7.000 €
davon Bewirtschaftungs-zuschuss	15.969.324 €	12.441.124 €	3.388.200 €	-	-	-	-	10.000 €	130.000 €	-
Aufwendungen (Gesamt)	21.856.728 €	753.947 €	13.465.254 €	650.639 €	1.044.911 €	590.869 €	123.829 €	1.254.561 €	1.364.287 €	2.608.431 €
Saldo (Jahresergebnis)	-471.737 €	11.699.761 €	-7.638.511 €	-642.065 €	-204.424 €	11.469 €	794.671 €	-713-920 €	-1.177.287 €	-2.601.431 €

Anlage 6: Übersicht Produkte im Produktbereich 21 bis 24 Schulträgeraufgaben



Anlage 7: Produktbeschreibung Schlüsselprodukt Grundschulen (Hpl. 2020)

Produktbereich 21-24 Schulträgeraufgaben Innere Verwaltung

Produktgruppe 211 Grundschulen

Produkt 211101 Grundschulen

Verantwortliche Organisationseinheit	Schulverwaltung, Schulreferent/in				
Kurzbeschreibung	Grundschulen				
Allgemeine Ziele	Sicherstellung und Weiterentwicklung eines bedarfsgerechten Grundschulangebotes				
Besondere Ziele/ Maßnahmen im Hj.	- Fortführung Sanierung und Instandhaltung in Zusammenarbeit GAV und Schulleitung - Begleitung der GS Kuntzehöhe als Pilotschule - Digitalisierung und Breitbandausbau - Überarbeitung Schulsprengel				
Zielgruppe	Schüler/innen und Erziehungsberechtigte				
Hinweise zu Leistungen/ Kennzahlen	Der Zuschuss je Schüler errechnet sich aus allen Erträgen und Aufwendungen des Ergebnishaushaltes. Veränderungen in der Zuschusshöhe resultieren daher aus Veränderungen im Bereich der Personalkosten, der Abschreibungen, der Auflösung von Sonderposten usw. Für den eigentlichen „Unterrichtsbetrieb“ (Lehr- und Unterrichtsmittel, Lernmittel, Arbeitshefte, usw.) wurde 2013 ein Schüleransatz pro Schultyp ermittelt, der den Schulen im Rahmen der Haushaltsplanung ab 2014 zur Verfügung gestellt wird. Die Vorgehensweise wurde dem Kulturausschuss vorgestellt und mit den Schulleitern diskutiert.				
Leistungen/Kennzahlen	**Ist 2017**	**Plan 2018**	**Ist 2018**	**Plan 2019**	**Plan 2020**
Anzahl Grundschulen	11	11	11	11	11
Anzahl Grundschüler	1.907	1.969	1.983	2.083	2.076
Zuschuss je Grundschüler in €	1.385	1.339	1.276	1.338	1.358

Zusätzliche Erläuterungen aus dem Produktplan 2018:

1. Sicherstellung eines reibungslosen Schul- und Unterrichtsbetriebes durch:
   - Bereitstellung von Einrichtungen, Lehr- und Unterrichtsmitteln,
   - Entwicklung sowie Bereitstellung, Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen.
2. Unterstützung von Ganztagesangeboten.
3. Unterstützung der Zusammenarbeit mit den Kindergärten und Horten.
4. Erledigung aller Angelegenheiten, die den einzelnen Schüler unmittelbar betreffen.

Anlage 8: Personenbezogene Daten (vertraulich)