

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:

V/0937/2013/1

Auskunft erteilen:

Herr Möller / Herr Tschöpe

Ruf:

492 - 70 22 / - 23 06

E-Mail:

MoellerFrank@stadt-muenster.de

Tschoepe@stadt-muenster.de

Datum:

05.02.2014

Betrifft

Einführung einer optimierten immobilienwirtschaftlichen Steuerung in der Stadt Münster

Beratungsfolge

11.02.2014 Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften

Vorberatung

12.02.2014 Hauptausschuss

Vorberatung

12.02.2014 Rat

Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Rat nimmt den in der Anlage dargestellten Bericht zur Einführung einer optimierten immobilienwirtschaftlichen Steuerung zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung, die Systematik des budgetwirksamen Flächenverbrauchs im Jahr 2014 vorzubereiten und ab dem Haushaltsplan 2015/2016 umzusetzen. **Die noch zu erarbeitenden immobilienwirtschaftlichen Zielsetzungen sind mit aussagefähigen und steuerungsunterstützenden Kennzahlen zu unterlegen und im Haushalt in geeigneter Weise abzubilden. Den für Immobilien zuständigen Ausschüssen des Rates ist über die Kennzahlenentwicklung regelmäßig zu berichten. Nach einem Erfahrungsbetrieb von zwei Jahren erstattet die Verwaltung den politischen Gremien Bericht über die Steuerungswirkung des Konzeptes.**
2. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die erfolgreiche Umsetzung des Konzeptes einer optimierten immobilienwirtschaftlichen Steuerung wesentlich davon abhängt,
 - a. ob Verwaltung und politische Gremien das neue Steuerungsmodell gemeinsam nutzen. Die verwaltungsseitige Umsetzung des Konzeptes bedarf insoweit einer politischen Unterstützung, insbesondere bei der haushalterischen Veranschlagung.
 - b. **dass die Finanzmittel für die Instandhaltung mittelfristig einen Wert erreichen, mit dem ein Substanzverlust der städtischen Immobilien vermieden wird. Die Verwaltung wird beauftragt, dem Rat ein Verfahren vorzuschlagen, mit dem beginnend mit einem Abbau des bestehenden Instandhaltungsstaus mittelfristig der Substanzerhalt städtischen Vermögens gesichert werden kann.**
3. In Kenntnis der steuerlichen Konsequenzen alternativer Rechtsformen nimmt der Rat den Verbleib des Immobilienmanagements in Form eines Amtes zur Kenntnis.
4. Mit Beschluss über diese Vorlage sind die folgenden Anträge erledigt:
 - a. A-R 70/2010 der SPD-Ratsfraktion vom 20.09.2010: Weitere Optimierung der Grundstücks- und Gebäudewirtschaft der Stadt Münster und
 - b. A-R 77/2010 gemeinsamer Antrag der SPD-Fraktion, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL, der Fraktion DIE LINKE., der Ratsgruppe UWG/ÖDP und von Herrn Powroznik vom 30.11.2010: Den Weg zu einer nachhaltigen Gebäudewirtschaft einschlagen.

Begründung:

Zu Beschlusspunkt 1: Einführung einer optimierten immobilienwirtschaftlichen Steuerung

Ausgangslage

Mit der Vorlage V/0236/2010 hat der Rat der Stadt Münster am 28.04.2010 beschlossen, „zur Umsetzung des strategischen Flächenmanagements geeignete immobilienwirtschaftliche Instrumentarien und organisatorische Strukturen zu entwickeln und einzusetzen.“ Dazu sollte auch die umgehende Einführung des Mieter-Vermieter-Modells gehören. In der Begründung der Vorlage hieß es: „Die Verwaltung wird in Kürze eine entsprechende parlamentarische Vorlage erstellen, die zudem zusätzliche Anreize für die Fachbereiche beinhaltet, den Immobilienbestand zu optimieren.“

Mit der Vorlage V/0176/2011 bzw. der ersten Ergänzung hat die Verwaltung einen Zwischenbericht zur Vorlage V/0236/2010 geliefert. Unter Beschlusspunkt 7 der Vorlage hat der Rat am 21.03.2012 Folgendes beschlossen: „Der Rat beauftragt die Verwaltung die immobilienwirtschaftliche Steuerung weiter zu entwickeln und dabei die Frage nach einer geeigneten Recht- und Organisationsform einzubeziehen. Die Ziele

- effiziente Flächennutzung und ggf. Flächenreduzierung,
- budgetwirksame Zurechnung der Aufwendungen des Flächenverbrauches beim Nutzer und
- Optimierung der Nutzerorientierung

sind zu erreichen. Eine entsprechende Vorlage mit konkretem Entscheidungsvorschlag soll bis zum II. Quartal 2012 vorliegen.“

Vor den weiteren Überlegungen ist zunächst festzulegen, welche Bereiche die optimierte immobilienwirtschaftliche Steuerung umfassen soll. Dazu zählen:

- die Bewirtschaftung von Immobilien angefangen beim Grunderwerb bis zur Veräußerung einer Immobilie (ohne Flächenveränderungen)
- der Neubau, Anbau, Umbau oder Rückbau von Immobilien (Betrachtung von Flächenveränderungen durch neue Flächenbedarfe und von Flächenveränderungen in Bestandsflächen).

Das Thema „Baulandentwicklung“ / „Baulandstrategie“ ist Gegenstand einer separaten Beschlussvorlage. Das Amt für Immobilienmanagement arbeitet derzeit an der Erstellung einer Vorlage „Münsteraner Modell für eine sozialgerechte Bodennutzung“ für das 1. Quartal 2014 (siehe Vorlage V/0593/2013 „Kommunales Handlungskonzept Wohnen“ - Grundzüge und Weichenstellungen).

Status quo

Wichtig für die Verbesserung der immobilienwirtschaftlichen Steuerung ist zunächst der Blick auf den Status quo.

Im Status quo gibt es keine explizit benannten Zielformulierungen für die Immobilien nutzenden und bewirtschaftenden Ämter. Wie stark städtische Immobilien genutzt werden bzw. ausgelastet sind, wird nicht immer systematisch erhoben. Dies ist aber für die Entscheidung, ob weitere Investitionen getätigt werden sollen, von entscheidender Bedeutung.

Zwischen dem Amt für Immobilienmanagement und den Nutzerämtern gibt es keine schriftliche Vereinbarung über den gegenseitigen Leistungsaustausch. Die konkrete Gestaltung der Nutzung der Bestandsflächen erfolgt durch die Nutzerämter unter Berücksichtigung der gesetzlichen Regelungen, aber ohne gesamtstädtische Standard- und Rahmenvorgaben (Ausnahme 1: Büroflächen - Bewirtschaftung durch das Personal- und Organisationsamt anhand der vom Verwaltungsvorstand festgelegten Standards / Ausnahme 2: die über die Gebäudeleitlinien definierten Standards, siehe Ratsvorlage V/0812/2011). Folge ist, dass die Bestandsflächen bei neuen Flächenbedarfen (oder

Forderungen nach Flächenreduzierungen) nicht systematisch auf Optimierungspotenzial geprüft werden.

Die Flächeninanspruchnahme durch die Nutzerämter ist nicht budgetwirksam (keine Ergebnisverantwortung bei den Ämtern für die durch die Flächennutzung entstehenden Kosten in ihren Produktgruppen; nur „nachrichtliche“ Darstellung im Haushalt über interne Leistungsverrechnung).

Diese Kritikpunkte hat die Verwaltung zum Anlass genommen, ein Konzept für eine optimierte immobilienwirtschaftliche Steuerung zu entwickeln.

Modell einer optimierten immobilienwirtschaftlichen Steuerung

A) Zielfestlegungen und Zielmessung

Für eine systematische immobilienwirtschaftliche Steuerung bedarf es entsprechender Zielvorgaben der Verwaltungsführung und der politischen Gremien. Nicht erst seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) hat es hierzu Überlegungen und Konkretisierungen gegeben. Hierzu einige Beispiele:

Im Haushaltsplanentwurf 2014 sind für die Produktgruppe Immobilienmanagement folgende Ziele benannt:

1. *Der Erwerb, die Entwicklung und der Verkauf von Immobilien sollen sich an einem ausgewogenen Immobilienportfolio orientieren. Die Zielerreichung wird exemplarisch gemessen an der Erreichung der geplanten ordentlichen Erträge.*
2. *Die Bewirtschaftungsaufwendungen (Instandhaltung, Wartung, Energie und Fremdreinigung) sollen gemessen an der Entwicklung des Preisindex und der Flächenentwicklung konstant gehalten werden.*

In der Vorlage V/0236/2010 benanntes Ziel eines optimierten Immobilienbetriebes:

Bildung eines optimierten Immobilienbestandes und dessen Erhalt durch nachhaltige Bewirtschaftung:

Die Bildung eines optimierten Immobilienbestandes und dessen Erhalt durch nachhaltige Bewirtschaftung ist – neben anderen Maßnahmen – ein wesentlicher Faktor der dauerhaften Konsolidierung des städtischen Haushalts; deshalb muss eine signifikante Senkung des Ressourcenverbrauchs durch städtisch genutzte Immobilien erreicht werden. Dabei ist der Erhalt der Funktionalität, Qualität und des Vermögenswertes der Immobilien sicherzustellen.

Das Ziel „Bildung eines optimierten Immobilienbestandes und dessen Erhalt durch nachhaltige Bewirtschaftung“ könnte eine geeignete Zielvorgabe an das Amt für Immobilienmanagement sein, mit dem die Aufgabenerledigung letztlich auch messbar gemacht werden kann. Auch für alle Nutzerämter sind Zielvorgaben zu entwickeln.

Hierzu ist dann die Bildung geeigneter und steuerungsunterstützender Kennzahlen erforderlich. Für die Zielerreichung wird dem Amt für Immobilienmanagement (bei derzeitiger Organisationsform) ein jährliches Immobilienbudget zur Verfügung gestellt, welches über die interne Leistungsverrechnung auf die einzelnen Nutzerämter aufgeteilt wird.

In der Informationsveranstaltung für die Mitglieder des Ausschusses für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften am 15. Januar 2014 ist die Verwaltung gebeten worden, das noch zu erstellende Zielsystem mit solchen Kennzahlen zu unterlegen, die (auch) für die politische Steuerung relevant sind.

Die Verwaltung hat sich daraufhin in einem ersten Schritt mit bestehenden Ziel- und Kennzahlensets in anderen Immobilienbetrieben beschäftigt. Erste Erkenntnis daraus ist, dass es neben „Globalkennzahlen“ zum Immobilienportfolio auch fachliche Zielkennzahlen (für den jeweiligen Produktbereich bzw. die jeweilige Produktgruppe) geben muss, um eine um-

fassende Steuerung zu gewährleisten. Die Zielkennzahlen sollen auch dazu beitragen, in Alternativen denken zu können (z. B. Anmietung statt Neubau, Unterbringung im Bestand statt Erweiterung etc.).

B) Instrumente (für eine erhöhte Transparenz bei der Immobilienbewirtschaftung)

▪ Flächenplan

Mit dem Haushaltsplanentwurf 2014 liegt erstmalig ein sogenannter Flächenplan vor, der für jede städtische bzw. städtisch genutzte Immobilie Flächen- und Kosteninformationen enthält. Der Flächenplan ist in einem ersten Teil standortbezogen und in einem zweiten Teil produktgruppenbezogen dargestellt. Damit ist ein Teilaspekt der oben genannten Vorlage V/0236/2010 erfüllt. Die im Flächenplan enthaltenen Informationen sollen für die optimierte immobilienwirtschaftliche Steuerung sinnvoll genutzt werden.

▪ Portfoliomanagement des allgemeinen Grundvermögens

Mit der Vorlage V/0437/2009 hat die Verwaltung gegenüber dem Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften erstmalig das Instrument des Portfoliomanagements vorgestellt und den Bereich des allgemeinen Grundvermögens damit analysiert. Beim Portfoliomanagement werden Entscheidungen auf der Ebene von Immobilienbeständen in ihrer Gesamtheit (Portfolio) getroffen.

▪ Leerstandsmanagement

Temporäre Leerstände entstehen beispielsweise auf Grund von Mieterwechsel. In wenigen Einzelfällen sind Leerstände auf Grund von strategischen / wirtschaftlichen Entscheidungen (geplante Veräußerung / Rückbau etc.) möglich. Die Leerstände im allgemeinen Grundvermögen werden durch das Amt für Immobilienmanagement systematisch erfasst und regelmäßig analysiert. Als Indikator für eine wirtschaftliche Verwaltung der Objekte ist u. a. die sog. „Leerstandsquote“ von Interesse (Anteile der leerstehenden Objekte / Wohnungen in %). Im Rahmen des Leerstandsmanagements werden Einzelfall bezogene Lösungen erarbeitet, um die Leerstände zu beenden und die Leerstandsquote zu verringern. Zur Erhöhung der Transparenz wird das Amt für Immobilienmanagement die Leerstandsquote in seinem Arbeitsbericht regelmäßig darstellen und zukünftig in einer Zeitreihe fortführen.

▪ Prüfauftrag Belegungsmanagement

Mit dem Handlungsprogramm 2012 bis 2017 hat der Rat der Stadt Münster der Verwaltung den Auftrag erteilt, die Einführung eines Belegungsmanagementsystems zu prüfen. Konkret soll es um die Belegung und Auslastung städtischer Immobilien gehen. Ziele sind: Transparenz über den vorhandenen Raumbestand, bessere Ausnutzung der vorhandenen Räumlichkeiten und Bestimmung der Auslastung. Voraussetzungen: einheitliche DV-Lösung, vollständige Aufnahme und Erfassung der verschiedenen Raumressourcen (z. B. Besprechungsräume, Vortragsräume, Bühnen, Sportflächen, Räume für Bildung und Weiterbildung). Dabei knüpft ein nachhaltiges Belegungsmanagement an zwei Punkten an: einerseits an einer dauerhaften Belegung von Objekten und Räumen allgemein (hilfreich vor allem für das Amt für Immobilienmanagement), andererseits für eine tages- oder stundenweise Belegungssteuerung (hilfreich vor allem für die Nutzerämter).

In der Informationsveranstaltung am 15. Januar 2014 ist ein so gestaltetes Belegungsmanagement als wichtige Grundlage für eine bessere Steuerung des Immobilienportfolios im Ganzen, aber vor allem auch für eine bessere Steuerung einzelner Immobilienobjekte (höhere Auslastung, weniger Leerzeiten etc.) angesehen worden.

▪ **Transparenz über Standards**

Mit der Vorlage V/0430/2013 hat die Verwaltung einen umfassenden Sachstandsbericht über die städtischen Standards im Planungs-, Hoch- und Tiefbaubereich gegeben. Der Sachstandsbericht bildet die Grundlage für die weitere Diskussion über städtische Standards, beispielsweise auch für die politische Arbeitsgruppe, die sich mit den Gebäudeleitlinien beschäftigen will.

Das restliche Jahr 2013 und das Frühjahr 2014 sollen für den weiteren Erfahrungsbetrieb gemäß dem Ratsbeschluss zum Handlungsprogramm 2012 bis 2017 genutzt werden. Anschließend soll den politischen Gremien ein Abschlussbericht mit Empfehlungen zum Thema „Standards und Richtlinien“ vorgelegt werden.

▪ **Zukünftige Berichterstattung in den politischen Gremien zu wichtigen immobilienwirtschaftlichen Projekten („Meilensteine“)**

Zur Unterstützung der politischen Gremien bietet sich eine regelmäßige Berichterstattung zu den Meilensteinen der wichtigsten immobilienwirtschaftlichen Projekte an.

▪ **Bauinvestitionscontrolling**

Im Bürgerhaushalt ist angeregt worden, das Bauinvestitionscontrolling der Stadt zu analysieren und gegebenenfalls zu verbessern (vgl. Vorschlag Nr. 2011-337 aus dem Bürgerhaushalt). Grundsätzlich kann heute von einer effektiven und effizienten Bauplanung und -ausführung im Hoch- und Tiefbau ausgegangen werden. Ad hoc umsetzbare Verbesserungsmaßnahmen konnten insofern nicht identifiziert werden. Die Verwaltung wird dieses Instrument dennoch kontinuierlich weiterentwickeln. Im Fokus steht zurzeit die erste Phase jeder Investition, in der der qualitative und quantitative Bedarf festgestellt wird.

▪ **Bündelung immobilienwirtschaftlicher Themen in den politischen Gremien**

Das Thema „Immobilienmanagement“ wird in zwei Ausschüssen behandelt: die liegenschaftlichen Aspekte des Themas im Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften, die baufachlichen Aspekte im Ausschuss für Umweltschutz und Bauwesen. Unabhängig von dieser Zweiteilung zeigt gerade die Behandlung liegenschaftlicher Themen im Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften, dass zukünftig möglicherweise die Einrichtung eines eigenen Liegenschaftsausschusses angezeigt sein könnte. Um nicht die Anzahl der Ausschüsse zu erhöhen, könnte der Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften mit dem Hauptausschuss zum Haupt- und Finanzausschuss verschmolzen werden. Selbstverständlich liegt dieser Punkt ausschließlich in der Entscheidung des zukünftigen Rates.

C) Mieter-Vermieter-Modell: Dezentrale Flächen-, Budget- und Ergebnisverantwortung

Um die Nutzerämter in die Lage zu versetzen, zukünftig die Flächen-, Budget- und Ergebnisverantwortung für die von Ihnen genutzten Immobilien zu übernehmen, sind mehrere Vereinbarungen und Festlegungen erforderlich.

▪ **Budgetvereinbarung zwischen Nutzerämtern und dem Amt für Immobilienmanagement und dem Amt für Finanzen und Beteiligungen**

Die Budgetvereinbarung soll zukünftig die finanzwirtschaftlichen Aspekte des Mieter-Vermieter-Modells für die vom Nutzeramt abgerufenen immobilienwirtschaftlichen Leistungen (siehe nächster Punkt: Leistungsvereinbarung) für Bestandsimmobilien und für alle neu bereitgestellten Immobilien regeln; konkret

- die Höhe des „Budgets“ auf Grundlage der bereitgestellten Immobilien gemäß Flächenplan
- die Feststellung des Ergebnisses nach Ablauf des Bezugsjahres (Soll-Ist-Vergleich)
- die Folgen der dem Nutzeramt zuzuordnenden Abweichungen vom festgelegten Budget.

Die Höhe der „Budgets“ der Nutzerämter stellt lediglich eine Berechnungsgrundlage dar und entspricht der im Haushaltsplan ausgewiesenen Höhe der internen Leistungsverrechnung bei der jeweiligen Produktgruppe für ein Bezugsjahr. Nach Ablauf des Bezugsjahres erfolgt ein Soll-Ist-Vergleich.

Die Abweichungen aus dem Soll-Ist-Abgleich können sowohl positiv als auch negativ ausfallen und führen in beiden Fällen zu Veränderungen im echten Budget. Das heißt, sie führen zu Veränderungen im Haushaltsplanentwurf, konkret im Ergebnisplan des Folgejahres der betreffenden Produktgruppe des Nutzeramtes. Positive Abweichungen führen zu Verbesserungen im Ergebnisplan, negative Abweichungen zu Verschlechterungen.

Hinweis: Die Budgetvereinbarung bezieht sich auf die derzeitige Organisationsform des Immobilienmanagements als Amt. Im Falle anderer Organisationsformen würde eine Regelung im Rahmen von Rechnungslegungen erfolgen.

▪ **Rahmenvereinbarung zwischen Nutzerämtern und dem Amt für Immobilien (Leistungsvereinbarung)**

Die Rahmenvereinbarung soll die Bereitstellung immobilienwirtschaftlicher Leistungen durch das Amt für Immobilienmanagement gegenüber den Nutzerämtern regeln. Dazu gehört beispielsweise

- die Verantwortung für die zeit- und bedarfsgerechte Verfügbarkeit, Instandhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude und Grundstücke durch das Amt für Immobilienmanagement,
- die Planung und Realisierung der Baumaßnahmen bei Neubau, Erweiterung, größerem Umbau sowie Bauen im Bestand durch das Amt für Immobilienmanagement,
- die Pflichten der Nutzerämter und des Amtes für Immobilienmanagement.

Sowohl die Rahmenvereinbarung als auch die Budgetvereinbarung ist mit allen Ämtern abzuschließen, die nicht ausschließlich Büroflächen nutzen.

D) Optimierte Zusammenarbeit im „Konzern“

Als Stichpunkte seien hier genannt:

- Quartalsgespräche zwischen dem Amt für Immobilienmanagement und Konzerntöchtern, bei Bedarf unter Beteiligung der Nutzerämter
- Prüfung und ggf. Veränderung der bisherigen immobilienwirtschaftlichen Aufgaben bei Stadt und Konzerntöchtern.

E) Weitere Maßnahmen

▪ **Befragung der Nutzerämter über die Zufriedenheit der Leistungserbringung des Amtes für Immobilienmanagement**

Über zukünftige Befragungen der Nutzerämter kann die Zufriedenheit der Leistungserbringung des Amtes für Immobilienmanagement ermittelt und daraus Rückschlüsse auf Veränderungsnotwendigkeiten gezogen werden.

Ressourcen für die Einführung und Umsetzung des Konzeptes der optimierten immobilienwirtschaftlichen Steuerung

Das Konzept der optimierten immobilienwirtschaftlichen Steuerung, dessen Einführung und dauerhafte Umsetzung wird an verschiedenen Stellen innerhalb der Verwaltung Ressourcen (im Wesentlichen Personalressourcen) binden. Zum jetzigen Zeitpunkt kann noch nicht mit Sicherheit festgestellt werden, in welchem Umfang Ressourcen benötigt werden. Deshalb soll die Einführung

des Konzeptes durch das Personal- und Organisationsamt begleitet werden, damit zu gegebener Zeit entschieden werden kann, ob und ggf. in welchem Umfang Personalressourcen bereit gestellt werden müssen.

Über Umsetzungsstände und Ergebnisse wird die Verwaltung zu gegebener Zeit berichten. **Nach einem Erfahrungsbetrieb von zwei Jahren erstattet die Verwaltung den politischen Gremien Bericht über die Steuerungswirkung des Konzeptes.**

Zu Beschlusspunkt 2:

Die Umsetzung des Konzeptes einer optimierten immobilienwirtschaftlichen Steuerung kann nur im Zusammenspiel von Verwaltung und politischen Gremien funktionieren. Ursache hierfür ist, dass das Mieter-Vermieter-Modell nicht über „echte“ Mietzahlungen abgebildet werden kann, sondern über den Haushaltsplan verbindlich gemacht werden muss. Da der Haushaltsplan der zentrale „Kontrakt“ zwischen Verwaltung und politischen Gremien darstellt, sind selbstredend politische Veränderungen am verwaltungsseitig erstellten Haushaltsplanentwurf immer möglich. Für das Thema „immobilienwirtschaftliche Steuerung“ wäre jedoch eine Art Selbstverpflichtung der politischen Gremien – ähnlich der vom Rat beschlossenen Selbstverpflichtung bei zukünftigen Haushaltsbelastungen, vergleiche Beschluss des Rates vom 13. November 2013 zur Vorlage V/0511/2013/1 – sehr wünschenswert.

Was bedeutet diese „Selbstverpflichtung“ konkret? Das lässt sich verdeutlichen, wenn man das vorgeschlagene System des budgetwirksamen Flächenverbrauchs etwas näher betrachtet: Wie unter der Begründung zu Beschlusspunkt 1 bereits dargestellt, wird der budgetwirksame Flächenverbrauch mit sogenannten Bonus- und Malusregelungen verbunden.

Hierzu ein Beispiel: Kann ein städtisches Amt die im Vorjahr festgelegten finanziellen Planwerte für die bereitgestellten Immobilien unterschreiten, steht dem Amt ein Bonus zu. Dieser Bonus wird dem Amt im Teilergebnisplan der jeweiligen Produktgruppe „gutgeschrieben“, das heißt, der Haushaltsansatz im Haushaltsplanentwurf des Folgejahres wird angehoben (konkret in den Zeilen 13 „Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen“ oder 16 „sonstige ordentliche Aufwendungen“).

Das Beispiel gilt im umgekehrten Fall analog: Überschreitet ein städtisches Amt die im Vorjahr festgelegten finanziellen Planwerte für die bereitgestellten Immobilien, greift die Malus-Regelung: Der Haushaltsansatz im Teilergebnisplan der jeweiligen Produktgruppe wird im Haushaltsplanentwurf des Folgejahres abgesenkt.

Die politische „Selbstverpflichtung“ bestünde nun darin, diese Bonus-Malus-Regelung, die die Verwaltung im Haushaltsplanentwurf vorgenommen hat, nicht über politische Änderungsbeschlüsse zum Haushalt zu „neutralisieren“. Dann nämlich entfielen für die städtischen Ämter der Anreiz, effektiver und effizienter als bislang die städtischen Immobilienflächen zu bewirtschaften.

Eine weitere, in der Informationsveranstaltung am 15. Januar 2014 thematisierte Voraussetzung für ein nachhaltiges Gelingen des Modells ist eine auskömmliche Ausstattung mit Finanzmitteln für die Instandhaltung des Gebäudebestandes. Auskömmlich ist die finanzielle Ausstattung dann, wenn mittelfristig ein Wert erreichen wird, mit dem ein Substanzverlust der städtischen Immobilien vermieden werden kann.

Aktuell stehen dem Amt für Immobilienmanagement im Jahr 2014 ca. 12 Mio. € für Instandhaltungsmaßnahmen zur Verfügung.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) gibt in ihrem Bericht zur Hochbauunterhaltung (9/1984) ein grundlegendes Verfahren zur Bemessung von Bauunterhaltungsmitteln vor. Es besagt, dass im langfristigen Durchschnitt jährlich Unterhaltungsmittel in Höhe von 1,2 % der Gebäudewiederbeschaffungswerte erforderlich sind. Aus diesen Unterhaltungsmitteln soll die Gesamtheit der Maßnahmen zur Wiederherstel-

lung und Bewahrung des Soll-Zustandes von Gebäuden und dazugehörigen Anlagen unter Einbeziehung aktueller, sicherheitstechnischer und funktionaler Standards finanziert werden. Dieser Wert wurde in einer Forschungsarbeit der Universität Karlsruhe 2008 grundsätzlich bestätigt.

Der momentane Wiederbeschaffungswert aller Gebäude der Stadt Münster betrug zum Anfang des Jahres 2014 rd. 1,88 Mrd. €. Laut den Vorgaben der KGSt müssten für die Instandhaltung des Gebäudebestands Mittel in Höhe von ca. 22,5 Mio. € zur Verfügung gestellt werden. Die Differenz zu den tatsächlich bereitgestellten Mitteln beträgt 10,5 Mio. €.

Die Folgen von unterlassener Instandhaltung sind ein Substanzverlust, aber auch steigende Kosten hinsichtlich der Bewirtschaftung der Gebäude. Zusätzlich kann langfristig die Betriebsbereitschaft der nicht ausreichend instand gehaltenen Immobilien möglicherweise nicht mehr gewährleistet werden.

Um unter den aktuellen Rahmenbedingungen die nicht ausreichenden Bauunterhaltungsmittel möglichst effizient einzusetzen, erfolgt im Amt für Immobilienmanagement eine Priorisierung der anstehenden Unterhaltungsmaßnahmen nach fachlichen Dringlichkeitsgesichtspunkten. Wie auch im Haushaltsplan 2014 dargelegt (Band 1, Seite 297), konnten jedoch nicht alle Maßnahmen mit hoher Priorität in das Maßnahmenprogramm 2014 aufgenommen werden.

Um auch in diesem Bereich für mehr Transparenz zu sorgen, wird die Verwaltung einen „Gebäudezustandsbericht“ erstellen, in Anlehnung an den den politischen Gremien bekannten Straßenzustandsbericht (vgl. Vorlage V/0729/2013).

Letztlich kann aber nur mit einer mittelfristigen Anpassung der Finanzmittel für die Instandhaltung des Gebäudebestandes an die vorgegebenen Richtwerte der Substanzverlust der städtischen Immobilien vermieden werden. Eine Trendumkehr ist insofern dringend geboten. Die Verwaltung wird deshalb beauftragt, dem Rat ein Verfahren vorzuschlagen, mit dem beginnend mit einem Abbau des bestehenden Instandhaltungsschuldenstandes mittelfristig der Substanzerhalt städtischen Vermögens gesichert werden kann.

Zu Beschlusspunkt 3:

In den politischen Gremien ist in der jüngeren Vergangenheit mehrfach der Wunsch geäußert worden, zur Einführung des Mieter-Vermieter-Modells die Rechtsform des Amtes für Immobilienmanagement zu überprüfen.

Zuletzt hat die Verwaltung mit der Vorlage V/0176/2011/1. Erg. den Sachstand hierzu aufbereitet. Der Rat der Stadt Münster hatte am 21. März 2012 diese Vorlage und damit auch die nachfolgend nochmals aufgeführten Punkte beschlossen:

- „6. Der Rat nimmt den Bericht der Verwaltung, welche Vor- und Nachteile mit der Bildung eines Bau- und Liegenschaftsbetriebes (nach den Vorschriften über Eigenbetriebe) im Sinne eines zentralen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements verbunden sind und dabei die Erfahrungen vergleichbarer Städte in NRW mit einzubeziehen, zur Kenntnis. Der Ergänzungsantrag zur Vorlage V/0176/2011 der SPD-Fraktion im Rat der Stadt Münster vom 24.05.2011 ist insoweit erledigt.*
- 7. Der Rat beauftragt die Verwaltung die immobilienwirtschaftliche Steuerung weiter zu entwickeln und dabei die Frage nach einer geeigneten Recht- und Organisationsform einzubeziehen. [...]“*

Aus Sicht der Verwaltung war es bei der Bearbeitung des Ratsauftrages und der Konkretisierung des Modells für eine optimierte immobilienwirtschaftliche Steuerung (vergleiche oben die Begründung zu Beschlusspunkt 1) wichtig, ein Modell zu finden, das unabhängig von organisatorischen Veränderungen funktionieren kann. Dadurch konnte der Fokus auf die Ausgestaltung des Modells

gelegt werden und nicht vorrangig auf eine Veränderung der Rechtsform. Denn eine veränderte Rechtsform bringt nicht automatisch einen Steuerungsgewinn mit sich, weder für die Verwaltungssteuerung noch für die politische Steuerung.

Deshalb sollte eine Veränderung der Rechts- und Organisationsform nur dann näher untersucht werden, wenn diese Veränderung nicht mit nachteiligen steuerlichen Konsequenzen verbunden ist. Daher war eine Prüfung der steuerlichen Konsequenzen der folgenden Rechts- und Organisationsformen angezeigt:

- optimierter Regiebetrieb
- eigenbetriebsähnliche Einrichtung
- Privatisierung in Form einer GmbH (mit Eigentumsübergang)
- Privatisierung in Form einer GmbH (ohne Eigentumsübergang, mit Pacht)
- Privatisierung in Form einer GmbH (ohne Eigentumsübergang, ohne Pacht)
- Anstalt öffentlichen Rechts.

Die Ergebnisse der Prüfung der steuerlichen Konsequenzen sind in der Anlage 1 ausführlich dargestellt. **Im Nachgang der Informationsveranstaltung am 15. Januar 2014 ist die Prüfung der Anstalt öffentlichen Rechts noch erweitert worden.**

Letztlich stellen sich alle geprüften Rechts- und Organisationsformen unter steuerlichen Gesichtspunkten als gegenüber dem Status quo nachteilig dar. Sollten sich zukünftig die steuerlichen Rahmenbedingungen wesentlich ändern und eine Umwandlung des Amtes für Immobilienmanagement in eine andere Rechtsform günstig erscheinen lassen, wird die Verwaltung eine erneute Rechtsformprüfung vornehmen und den politischen Gremien eine Beschlussempfehlung vorlegen.

Zu Beschlusspunkt 4:

Die Thematik der immobilienwirtschaftlichen Steuerung ist ein inhaltlicher Schwerpunkt des strategischen Flächenmanagements und somit Gegenstand verschiedener Vorlagen, insbesondere

- V/0236/2010: Strategisches Flächenmanagement der Stadt Münster: Bildung eines optimierten Immobilienbestandes und dessen Erhalt durch nachhaltige Bewirtschaftung
- V/0176/2011 mit 1. Ergänzung: Strategisches Flächenmanagement: Zwischenbericht unter Berücksichtigung der Handlungsempfehlungen des Gutachtens Deloitte und Einführung eines Flächenplanes als Anlage zum Haushaltsplan

sowie von verschiedenen Ratsanträgen

- A-R 70/2010 der SPD-Ratsfraktion vom 20.09.2010: Weitere Optimierung der Grundstücks- und Gebäudewirtschaft der Stadt Münster
- A-R 77/2010 gemeinsamer Antrag der SPD-Fraktion, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL, der Fraktion DIE LINKE., der Ratsgruppe UWG/ÖDP und von Herrn Powroznik vom 30.11.2010: Den Weg zu einer nachhaltigen Gebäudewirtschaft einschlagen.

Die Arbeitsaufträge aus den vorgenannten Vorlagen und Anträgen, die das strategische Flächenmanagement betreffen, als auch die Fundstellen deren Beantwortung sind der beigefügten Anlage 2 zu entnehmen.

Die Anträge A-R 70/2010 (Anlage 3) und 77/2010 (Anlage 4) sind mit Beschlussfassung über diese Vorlage vollständig aufgegriffen und somit erledigt.

In Vertretung

gez.
Reinkemeier
Stadtkämmerer

Anlagen:

- Anlage 1: Ergebnisse der Prüfung der steuerlichen Konsequenzen unterschiedlicher Rechts- und Organisationsformen für das städtische Immobilienmanagement
- Anlage 2: Übersicht über die Arbeitsaufträge aus unterschiedlichen Vorlagen und Anträgen, die das strategische Flächenmanagement betreffen
- Anlage 3: Antrag Nr. A-R 70/2010 der SPD-Ratsfraktion vom 20.09.2010: Weitere Optimierung der Grundstücks- und Gebäudewirtschaft der Stadt Münster
- Anlage 4: Antrag Nr. A-R 77/2010 gemeinsamer Antrag der SPD-Fraktion, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL, der Fraktion DIE LINKE., der Ratsgruppe UWG/ÖDP und von Herrn Powroznik vom 30.11.2010: Den Weg zu einer nachhaltigen Gebäudewirtschaft einschlagen