

Dossier 4 für Medien und Multiplikatoren

Sanierungsstau!

Informationen (nicht nur) zur „Gebäudewirtschaft der Stadt Köln“ sowie sich anschließende Fragen an politische Verantwortungsträger



Text:

Frank Deja / Dr. Joachim Weiner

Dossier

Sanierungsstau!

Informationen (nicht nur) zur „Gebäudewirtschaft der Stadt Köln“
sowie sich anschließende Fragen an politische Verantwortungsträger

Wer hat sich nicht schon mal darüber geärgert: Man läuft an einer Schule, einem Jugendzentrum, einem städtischen Museum vorbei oder sitzt im Veranstaltungssaal eines Bürgerzentrums und erblickt verwitterte Fensterrahmen, blinde Scheiben, abbröckelnden Putz, schadhafte Dächer. Und niemand scheint sich an dem Zustand zu stören. Niemanden scheint es zu beschäftigen, dass hier Immobilien, die der Allgemeinheit gehören, langsam aber stetig verrotten.

Wie weit so etwas führen kann, hat sich in der Diskussion um Schauspiel/Oper offenbart. Die Debatte um Neubau versus Sanierung – beides mit einem dreistelligen Millionenbetrag veranschlagt – musste nur deshalb geführt werden, weil sich Jahrzehnte lang niemand um die städtische Immobilien gekümmert hatte. Den Verantwortlichen war ihr Zustand offensichtlich gleichgültig.

Ein weiteres Beispiel. Im Dezember 2010 fiel im Kölnischen Stadtmuseum die Heizung aus. Das Modell stammt aus dem Jahr 1958, ist somit selbst längst Museumsobjekt. Es brauchte mehrere Tage bis überhaupt ein Handwerker gefunden werden konnte, der noch über altes Werkzeug verfügte, um den Wärmetauscher wieder flott zu bekommen. Dabei wurde auch öffentlich, dass eine Generalsanierung des Gebäudes längst überfällig ist. Weil über Jahrzehnte nicht in die Instandhaltung investiert wurde, dürfte die anstehende Sanierung mit mehreren Mio. Euro zu Buche schlagen.

Bei Mängeln, die hohe Folgekosten nach sich ziehen, fragen sich die Bürgerinnen und Bürger zu Recht: Wer ist dafür verantwortlich? Wer hat offensichtlich jahrelang weggeschaut? Und warum eigentlich? Das Kostenargument kann kaum stechen – die städtischen Kassen waren nicht immer leer.

Wer ist zuständig?

Die Frage ist gar nicht so leicht zu beantworten, denn die Zuständigkeiten für die städtischen Immobilien liegen nicht in einer Hand, wie man vielleicht meinen könnte. Antworten zu finden, setzt Zeit voraus, denn die Homepage der Stadt Köln erweist sich als Informationsdschungel in rot-weiß. Wichtige Informationen werden nicht gegeben oder sind in der Regel gut versteckt. Intransparenz als Prinzip oder als Ergebnis von Unfähigkeit. Man muss schon einigermaßen virtuos mit Suchmaschinen umgehen können, um sich die selbstverständlichsten Informationen ohne Insiderwissen und z. T. jenseits der städtischen Homepage zu beschaffen. Ein kleiner Zwischenstand der Recherche:

Für den Zustand der *Bürgerhäuser* zeichnet das Amt für Soziales und Senioren (Organisationseinheit Bürgerhäuser / Bürgerzentren) zuständig. Für die städtischen *Jugendzentren* ist wiederum eine gemeinnützige Betriebsgesellschaft zuständig, die JugZ gGmbH. Für kulturell genutzte Immobilien, wie z. B. das marode *Stadtmuseum* sowie den ebenfalls maroden Komplex *Schauspielhaus/Oper* ist der Kulturdezernent verantwortlich. Für *Verwaltungsgebäude*,

Schulen, Kitas sowie für *Brunnen* und *Gebäude in städtischen Grünanlagen und auf Friedhöfen* trägt eine Einrichtung Verantwortung, die zu den großen Intransparenten der Stadt Köln zählt: die „Gebäudewirtschaft der Stadt Köln“. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich auf rund 600 städtische Immobilien. Ihr gilt im weiteren Verlauf unser Interesse.

Die „Gebäudewirtschaft der Stadt Köln“ existiert seit dem 1. Januar 1997. Laut Betriebsatzung handelt es sich bei ihr um eine „städtische Einrichtung ohne Rechtspersönlichkeit“, die „wie ein Eigenbetrieb nach den Vorschriften der Gemeindeordnung, der Eigenbetriebsverordnung“ und den Bestimmungen ihrer Betriebsatzung geführt wird.¹ Schulen und Kindertagesstätten wurden zum 1. Januar 1998 aus dem allgemeinen Liegenschaftsvermögen in das Sondervermögen „Gebäudewirtschaft“ überführt.

Erwartungen an die neue Einrichtung „Gebäudewirtschaft“

In der Ratssitzung vom 5. Juni 1996 begründete der damalige Oberstadtdirektor Lothar Ruschmeier die Entscheidung zur Gründung der Gebäudewirtschaft mit folgenden wesentlichen Verbesserungen, die dadurch erreicht werden sollten:

„Wir werden nutzerfreundlicher werden. Das heißt: Der Service gegenüber den die Gebäude benutzenden Dienststellen wird verbessert werden.“ [...] „Ich bin auch überzeugt, dass unsere Gebäudesubstanz zukünftig besser erhalten werden wird, weil einfach Mittel frei werden, die wir in der bisherigen Organisation nicht freisetzen konnten.“

Im Lagebericht 2008 der Gebäudewirtschaft werden diese Vorgaben noch einmal aufgegriffen:

„Entsprechend ihrem strategischen Leitbild verfolgt die Gebäudewirtschaft folgende Prinzipien bzw. Ziele: [...] Die Bündelung von Nutzer-(Mieter-) und Eigentümerinteressen soll ein hohes Maß an Kundenzufriedenheit und Qualität gewährleisten und zugleich zu einer weitgehenden Reduktion von Bewirtschaftungskosten führen.“

Lücke zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Diesem offiziell formulierten Anspruch steht der bereits angesprochene subjektive Eindruck vieler Kölner Bürgerinnen und Bürger entgegen, die eine schleichende Vernichtung des kommunalen Immobilienvermögens durch Verwahrlosung beobachten oder sich als Betreuer, Lehrer und Eltern von Kindergarten- und Schulkindern oft wenig nutzerfreundlich behandelt fühlen. Zu denken gibt in der Rückschau auch der fahrlässig erscheinende Umgang mit den immer größer werdenden Rissen in Keller und Fundament des eingestürzten Stadtarchivs.

¹ Die Betriebsleitung besteht aus dem zuständigen Beigeordneten (zurzeit Baudezernent Bernd Streitberger) als „Erstem Betriebsleiter“ und einem „geschäftsführenden Betriebsleiter“ (zurzeit Engelbert Rummel), beide CDU-Mitglieder. Kontrollgremium ist der Betriebsausschuss der Gebäudewirtschaft. Dieser ist identisch mit dem Bauausschuss der Stadt Köln. Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter der Gebäudewirtschaft ist der Oberbürgermeister (SPD), der außerdem der Betriebsleitung Weisungen erteilen kann.

Hinzu kommt, dass die Gebäudewirtschaft zu den undurchsichtigsten Gebilden der Kölner Verwaltung zählt. Einsichten lassen sich nur mühsam gewinnen, denn in den online zur Verfügung gestellten Ratsinformationen finden sich lediglich die Protokolle des Betriebsausschusses, die Betriebssatzung sowie der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2008 sowie der Lagebericht für das Wirtschaftsjahr 2008 (grade die wichtigen Unterlagen für frühere oder spätere Jahre waren für uns trotz intensiver Recherche nicht auffindbar).

Deshalb muss alles im Folgenden Gesagte unter der Einschränkung bewertet werden, dass der Betrachter von außen nur die Oberfläche analysieren kann. Dahinter verborgene Prozesse und die möglicherweise notwendige Zuschreibung von Verantwortung für Missstände an andere Akteure entziehen sich der Betrachtung. Wir hoffen allerdings, durch die Veröffentlichung unserer vorläufigen Erkenntnisse eine Diskussion anzustoßen, als deren Folge sich der Nebel etwas lichtet.

Ausgangspunkt unserer Analyse sind folgende Fragen:

- Welche genauen Ziele waren und sind in Köln mit der Einrichtung einer kommunalen Gebäudewirtschaft verbunden?
- Welche davon wurden erreicht?
- Welche nicht?
- Und woran sind die gegebenenfalls nicht erfüllten Hoffnungen gescheitert?

Zum Verständnis der Ziele haben wir über Köln hinausgeschaut und Fachliteratur zu dem Thema zu Rate gezogen, darunter Berichte der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) sowie ein Arbeitspapier von Sebastian Bolay vom Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam (KWI) mit dem Titel „Gebäudemanagement in Kommunen“.²

Große Erwartungen

Vor allem vier wichtige Verbesserungen erhofften sich Kommunen im Allgemeinen von der Einrichtung einer zentralen Gebäudewirtschaft:

- 1) Eine betriebswirtschaftlich transparente Betrachtung von Gewinn, Verlust und Vermögensentwicklung über den Zeitrahmen eines Haushaltsjahrs hinaus.
- 2) Daraus folgend: Ein Ende der schleichenden Vernichtung kommunalen Vermögens – also des Vermögens der Bürger – durch Versäumnisse bei Instandhaltung und Modernisierung.
- 3) Eine effizientere Bewirtschaftung des kommunalen Immobilienbestands durch Zusammenlegung in eine Hand.
- 4) Einen „kundenfreundlicheren“ Service für die Nutzer (wie beispielsweise Schulen und Kindergärten), die es künftig nur noch mit einem Ansprechpartner zu tun haben sollten.

² Siehe hier: <http://www.kgst.de/>; außerdem: <http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm>

Reale Gewinne und Verluste

Zu den Zielen 1) und 2) ist zu sagen: Vereinfacht dargestellt wurden bei dem in Köln bis zum 31. Dezember 2007 praktizierten kommunalen Rechnungswesen nach dem Prinzip der so genannten Kameralistik lediglich Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres betrachtet, nicht jedoch die längerfristigen Erträge und Aufwendungen.³ „Der Gebäudebestand wird allein bezüglich des aktuellen Haushaltsjahres gesehen und bewertet, der Gebäudelebenszyklus einschließlich gebundenes Kapital, Verzinsung und Abschreibung fließt bei der Analyse der Reichweite kommunaler Immobilienentscheidungen unter den Bedingungen der Kameralistik nicht in Überlegungen mit ein.“ (Arbeitspapier Bolay)

Folglich erschienen Versäumnisse bei der Instandhaltung von Gebäuden nicht als das, was sie sind, nämlich Vernichtung kommunalen Vermögens, sondern als Einsparungen mit einer scheinbaren Entlastung des Haushalts für das jeweils laufende Jahr.

So gab und gibt es manches böse Erwachen, wenn – wie im Fall von Oper und Schauspielhaus in Köln – die 40 Jahre lang „eingesparten“ Instandhaltungs- und Renovierungskosten zum guten Schluss einen Nachholbedarf in dreistelliger Millionenhöhe nach sich ziehen. Den Bürgern blieb in diesem Fall nur noch die Wahl, ob sie das tief in den Brunnen gefallene Kind mittels Abriss und Neubau oder mittels einer umfassenden denkmalgerechten Sanierung retten wollten.

Stadtdirektor Guido Kahlen hat diesen grundsätzlichen Sachverhalt am 2. März 2011 während einer Podiumsdiskussion beim „Stadtgespräch im Domforum“ auch eingeräumt: „Wir werden im Ergebnis jetzt bestraft für fünfzig Jahre lang falsch verstandene Bausubstanzerhaltung. Wir haben die Gebäudeunterhaltung als Sparkasse gesehen.“⁴

Dagegen soll die unternehmerisch-betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise des Immobilienvermögens im Rahmen einer Gebäudewirtschaft mit kaufmännischer Bilanz sowie transparenter Gewinn- und Verlustrechnung der Erkenntnis den Weg bahnen: „Eine sachgerechte Instandhaltungsstrategie leistet einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung.“ (KGSt-Papier)

Für eine solche sachgerechte Instandhaltungsstrategie stehen unterschiedliche Formeln zur Verfügung, mit denen sich der Rückstellungsbedarf für Instandhaltungsaufgaben berechnen lässt. Soweit aus den wenigen verfügbaren Unterlagen ersichtlich, werden diese Rückstellungen in Köln auch gebildet – ob dies in ausreichender Höhe geschieht, ist eine andere Frage.

Schleichende Vermögensvernichtung der vergangenen Jahre

Bestehende Sanierungsstaus können damit allerdings ohnehin nicht abgedeckt werden! „Die zum Abbau nötigen Mittel müssen zusätzlich bereitgestellt werden. Nicht enthalten sind außerdem Mittel für Umbauten, Sondermaßnahmen, Unterhaltung der Funktionsgebäude in

³ Die Kameralistik galt auch in allen anderen deutschen Kommunen und wurde in Köln ab 01.01.2008 durch das den handelsrechtlichen Regeln nachempfundene Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) ersetzt. Siehe hier: <http://www.im.nrw.de/bue/25.htm>

⁴ Das vollständige Dossier mit den Beiträgen der Diskussion zu der Frage „Kann Köln auch anders? Der Zustand der politischen Kultur zwei Jahre nach dem Archiveinsturz“ finden Sie hier: http://www.kölnkannauchanders.de/content/pdf/Kann_Koeln_auch_anders__Protokoll_2.3.2011.pdf

Grünflächen sowie für Maßnahmen, die durch Änderung gesetzlicher Vorschriften oder zur Schadstoffbeseitigung („Asbest“) erforderlich werden“, so die KGSt-Empfehlungen an die Kommunen, und weiter: „Nachholbedarf aus vorangegangenen Jahren [...] muss separat dargestellt wie auch abgedeckt werden. Auch hier ist die Bildung von Rückstellungen bzw. eine außerordentliche Abschreibung zu prüfen.“

Zur Höhe dieses Nachholbedarfs in Köln heißt es im Lagebericht der Gebäudewirtschaft 2008:

„Nach dem Ergebnis einer Untersuchung aus dem Jahre 2007 belaufen sich die notwendigen Sanierungskosten bis zum Jahr 2020 auf rd. EUR 1,1 Mrd.“

Viele Kölner Bürgerinnen und Bürger können ein Lied davon singen, was sich hinter dieser Zahl verbirgt, nämlich der mancherorts dramatische Verfallszustand kommunaler Immobilien, deren über Kredite finanzierte Baukosten wir alle über unsere Steuerbeiträge zum städtischen Haushalt teilweise heute noch abbezahlen.

Dem Lagebericht ist außerdem zu entnehmen, dass für die Abarbeitung dieses Instandhaltungsstaus Investitionszuschüsse in Höhe von jährlich 5 Mio. Euro (für 2009: 10 Mio. Euro) bereit gestellt werden. Ferner heißt es: „Die Gebäudewirtschaft begegnet diesem Instandhaltungsstau mit einem Instandhaltungsprogramm für die Jahre 2009 bis 2012 von rund EUR 169,5 Mio. (Wirtschaftsplan 2009; mittelfristige Finanzplanung).“

Ob diese knapp 170 Mio. Euro die regulär anfallenden Sanierungsinvestitionen mit einschließen, geht daraus nicht hervor. Es lässt sich jedoch leicht ausrechnen, dass mit 5 Mio Euro pro Jahr zusätzlich bereitgestellter Mittel in 2020 immer noch ein Sanierungsstau von 1,035 Mrd. Euro übrig bleibt, sofern die zu sanierenden Gebäude dann überhaupt noch stehen und nicht komplett abgeschrieben werden mussten.

Planung, Vergabe und Controlling

Die Gebäudewirtschaft vergibt nach eigenen Angaben rund 50.000 Bau- und Sanierungsaufträge pro Jahr, bei deren Erledigung es immer wieder zu erheblichen Zeitverzögerungen kommt. Architekten, die für die Gebäudewirtschaft Projekte planen, klagen vielfach über die den bestehenden Verwaltungsstrukturen mit ihren unterschiedlichen Zuständigkeiten geschuldeten langwierigen und intransparenten Entscheidungsprozesse, die den Baubeginn über Monate und bisweilen auch über Jahre verzögern. Sie kosten für alle Beteiligten Zeit und Geld. Ein Grund für die oft schleppende Abwicklung von Projekten ist nach Angaben von Herrn Rummel die Personalsituation in der Gebäudewirtschaft. Im Lagebericht der Gebäudewirtschaft für das Jahr 2008 heißt es dazu:

„Ein gravierendes, von der Gebäudewirtschaft aus eigener Befugnis leider so gut wie nicht zu bewältigendes Problem besteht in der Personalgewinnung. Nach wie vor steht dem aus ambitionierten Investitionsprogrammen, verschärften Brandschutzauflagen und gestiegenen Verkehrssicherungspflichten usw. resultierenden Personalmehrbedarf ein allgemeiner Fachkräftemangel vor allem im technischen Bereich, die langwierigen innerstädtischen Einstellungsverfahren und das nur als eingeschränkt marktgerecht zu bezeichnende Tarifgefüge des öffentlichen Dienstes gegenüber. Im Ergebnis dieser Einflussfaktoren ist die Personalausstattung der Gebäudewirtschaft völlig unzureichend, konnten trotz aller Anstrengungen rd. 50 Stellen (Stand Ende April 2009) noch nicht besetzt werden.“

Trotz dieses Personalmangels ist die Gebäudewirtschaft zur Verbesserung ihres Betriebsergebnisses unablässig darum bemüht, Großaufträge im Bereich Projektleitung und -steuerung zu akquirieren (z. B. Oper und Schauspiel, archäologische Zone, Neubau einer Feuerwache in Deutz, eines feuertechnischen Zentrums an der Gummersbacher Straße sowie Erweiterung der Feuerwache 5). Diese Renommierprojekte binden Personal, das dann an anderer Stelle fehlt und zu erheblichen Abwicklungsverzögerungen führt. Angesichts der dünnen Personaldecke, stellt sich die Frage, ob unter den gegebenen Bedingungen Planung und Controlling bei den verschiedenen Großprojekten mit der notwendigen Sorgfalt durchgeführt werden können und relevante Sanierungsaufgaben im Bestand nicht immer wieder auf der Strecke bleiben.

PPP und / oder Nutzerfreundlichkeit?

Als Allheilmittel gegen Finanznot und Investitionsstau wird auch in Köln das so genannte PPP-Modell (Public Private Partnership) praktiziert. So bekennt sich die Gebäudewirtschaft in ihrem Lagebericht 2008 zu der Absicht, „neue Wege zu beschreiten. Hierzu zählt insbesondere die Sanierung und der Betrieb von Schulen mit einem privaten Projektpartner im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft bzw. „Public Private Partnership“ (PPP). Die Gebäudewirtschaft der Stadt Köln beschreitet diesen Weg konsequent und gehört deutschlandweit zu den auf diesem Gebiet führenden kommunalen Immobilienmanagementgesellschaften. Politischer Wille ist es, stadtweit bis zu 40 Schulen über das ÖPP- Modell instand zu setzen.“⁵

Bei diesem Modell übernimmt der Investor nicht nur den Bau etwa einer Schule, einer Straße oder einer Entsorgungsanlage, sondern auch Planung, Finanzierung und langfristigen Betrieb, während die öffentliche Hand im Gegenzug 20 bis 30 Jahre lang eine Miete zahlt. Auf der Kehrseite dieser Medaille die den Medien und Stadträten üblicherweise nicht offenbart wird, stehen: Geheimhaltungspflichten, wirtschaftliche Pferdefüße, intransparente Auftragsvergabe, die öffentliche Hand langfristig knebelnde Vertragsgestaltung und einige weitere gern verschwiegene Fakten. Es ist in der Tat schwer vorstellbar, dass ein Privatinvestor auf lange Sicht gleichwertige Leistungen zu einem geringeren Preis liefern kann als ein öffentlicher, denn schließlich hat er für seine Baufinanzierung von vornherein höhere Zinsen zu zahlen (Kommunalkredite sind deutlich günstiger zu haben), und ein Gewinn muss berechtigterweise für ihn auch noch dabei herauspringen.

Auch die betriebs- und volkswirtschaftlichen Folgen – z. B. Preiserhöhungen, Ausschaltung des Mittelstands, Einsatz von Niedriglöhnern – werden in der Diskussion meistens nicht genannt.⁶

⁵ Aus der PPP-Projektdatebank des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: „Im Frühjahr 2005 hat die HOCHTIEF PPP Solutions GmbH den Zuschlag für das PPP-Projekt Schulen Köln P1 erhalten. Mit der dafür gegründeten Projektgesellschaft HOCHTIEF PPP Schulpartner Köln P1 GmbH & Co. KG hat das Unternehmen die Aufgabe übernommen, sieben Schulen an fünf Standorten in der Rheinmetropole zu finanzieren, zu sanieren und zu betreiben. Der Auftrag umfasst ca. 45.000 qm Bruttogeschossfläche und etwa 72.000 qm Außenflächen. Das Gesamtvolumen des Projekts beträgt 125 Millionen €.

⁶ Viele gern verschwiegene Fakten dazu findet man übersichtlich und leicht verständlich aufbereitet in: Werner Rügemer, „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum: Public Private Partnership - Anatomie eines globalen Finanzinstrument; eine informative, auch mit Kritik nicht sparende Besprechung des Buches finden Sie hier: http://www.asl.uni-kassel.de/~altrock/webauftritt/pr/planungs-rundschau16/texte/rundschau_pr16.pdf

Hinzu kommt, dass die Verträge mit den privaten Investoren als Geheimsache behandelt werden und die Bürger somit schlicht nicht prüfen können, an welche Bedingungen sich die Stadt langfristig – in der Regel auf 25 Jahre – gebunden hat. Auch zum Thema PPP hat Stadtdirektor Guido Kahlen auf der Veranstaltung am 2. März 2011 im Domforum Erhellendes beigetragen. Wörtlich sagte er (siehe Fußnote 4): „Wir haben PPP gemacht, weil wir die Bausubstanzerhaltung leider nicht gemacht haben.“ In diesem Sinne, so Kahlen, sei die kurzfristige Begeisterung für den Betrieb von Schulen nach PPP-Modellen „eine Fundamentalkritik an der städtischen Gebäudewirtschaft“ gewesen. Mit anderen Worten: Wenn erst einmal alles marode ist, soll Kapital privater Investoren unmittelbar Abhilfe schaffen – nur ist dieses nicht umsonst zu haben.

Guido Kahlen weiter zu diesem Thema: „Inzwischen gibt es auch deutliche Kritikpunkte am PPP-Modell. Es gibt im Augenblick keine Bereitschaft, ein weiteres PPP-Modell aufzulegen. [...] Aber eines haben wir gelernt, auch durch Opernhaus und Schauspiel: Wir wissen heute, dass wir bei der Instandhaltung der Bausubstanz, also bei der Infrastruktur unserer Dienstleistung, deutlichen Nachholbedarf haben. Und der Rat hat am 7.10.2010 beschlossen, wenn wir unerwartete Mehreinnahmen haben sollten, dann dürfen die nur ausnahmsweise für neue Aufgaben verwandt werden, aber in erster Linie für den Abbau von Schulden und für Bausubstanzerhaltung.“

All dies ist Grund genug zu fragen: Welche belastbaren Erkenntnisse gibt es über einen langfristigen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen PPP und Bau/Bewirtschaftung öffentlicher Einrichtungen durch die Kommune? Welche Bilanz ziehen z. B. das Schulamt als Mieter und die Schulleitungen als Nutzer aus ihren PPP-Erfahrungen im Hinblick auf das nach eigenen Angaben angestrebte „hohe Maß an Kundenzufriedenheit und Qualität“?

Effizienzgewinne und Kostenspareffekte?

„Die Kommunen hoffen auf eine Einsparpotential von 10-20 % der Gesamtnutzungskosten durch ein zentrales Gebäudemanagement“, so Sebastian Bolay in seinem Arbeitspapier, in dem auch beschrieben wird, wo die wichtigsten Effizienzmängel des vorherigen Systems liegen: „Ein zusätzliches Problem der bisherigen Verwaltungs- und Bewirtschaftungspraxis ist die Verantwortungszersplitterung für die kommunalen Liegenschaften, die zu einer Vielzahl von Schnittstellen und damit einhergehenden Reibungsverlusten geführt hat. Durch die Zersplitterung der Verantwortung erfolgen lediglich unzureichende Erfassung, Bewertung und Bewirtschaftung des vorhandenen Bestands. Weiteres Problem neben der Zersplitterung ist die fehlende oder geringe Bereitschaft der einzelnen Ämter, miteinander zu kooperieren.“ (Arbeitspapier Bolay)

Laut Bolay ergibt sich aus der kommunalwissenschaftlichen Forschung allerdings auch folgende Erkenntnis: „Eine Modernisierung der Gebäudeverwaltung Richtung Facility Management benötigt sowohl Ausdauer und Hartnäckigkeit als auch eine solide Anschubfinanzierung. Bis ein zentrales Gebäudemanagement vollständig funktioniert, können vier bis sechs Jahre vergangen sein.“

Demnach sollten die in Köln vergangenen 13 Jahre genügen, damit die Gebäudewirtschaft „vollständig funktioniert“ und die identifizierten Einsparpotenziale konsequent genutzt werden.

Zweifel an einem „vollständigen Funktionieren“ im Sinne der angestrebten Ziele sind jedoch angebracht, wenn man feststellt, dass allein schon die „Bewirtschaftung aus einer Hand“ bis heute nicht realisiert wurde.

Besonders markante Beispiele hierfür sind:

- Die nach wie vor bestehende generelle Zersplitterung von Zuständigkeiten (siehe Anfang).
- Die schwer nachvollziehbare Zuständigkeitsaufteilung der Putz- und Hausmeisterdienste, mit der jeder Erhalt der Gebäudesubstanz anfängt. An den Gesamtschulen ist dafür das Schulamts zuständig, an den anderen Schulen sind es die Bezirksämter. Allem Anschein nach gibt es einen vorrangigen Grund, dies nicht in der Gebäudewirtschaft zusammenzuführen: Die Bezirksämter wollen ihre Zuständigkeit in dieser Sache nicht abgeben, weil damit den Bezirksamtsleitern ihre hohen Gehaltseingruppierungen nicht mehr zustehen würden. Also hält man an der absurden Regelung fest, und die Gebäudewirtschaft hat keinen direkten Zugriff auf die Hausmeister.
- Mangelndes Controlling bei der Abrechnung kleinerer Reparaturen: Die Gebäudewirtschaft kann zwar Firmen direkt mit der Reparatur kleinerer Mängel in Schulen beauftragen, die dann auch direkt mit ihr abrechnen; sie hat aber keine direkte Kontrolle darüber, ob die Arbeiten tatsächlich sachgerecht oder überhaupt durchgeführt wurden.

Zweifel auch in den Reihen der Ratsmitglieder

Ein nicht unwesentlicher Grund für die funktionalen Mängel der Gebäudebewirtschaftung in Köln liegt auch darin, dass – unabhängig davon, wie gut oder schlecht die kommunalen Immobilienmanager wirtschaften – die Gebäudewirtschaft Jahr für Jahr gemäß politischem Beschluss fast 50 Millionen Euro an den Haushalt der Stadt Köln abzuführen hat. Reichen die Gewinne nicht, wird das Geld aus den Rücklagen entnommen und fehlt damit wieder für Instandhaltung und Sanierung der maroden Bausubstanz. Der Haushalt erzielt Scheineinnahmen, die am anderen Ende als Ausgaben wieder abfließen – zum Beispiel als Mietzahlungen für Schulen.

So wird viel Geld von der rechten Tasche in die linke Tasche gesteckt und wieder zurück, ohne dass sich die Leistungen für die Nutzer verbessern.

In der Beratung über den Wirtschaftsplan 2010 der Gebäudewirtschaft erklären im Grunde alle politischen Kontrolleure ihre „Bauchschmerzen“ mit dem in Köln praktizierten Wirtschaftsprinzip. Wir zitieren aus dem Protokoll der Sitzung des Betriebsausschusses vom 6. September 2010:

„SB (stimmberechtigte Bürgerin) Ruffen teilt mit, dass die FDP-Fraktion dem Wirtschaftsplan aufgrund der Entnahme aus den Rücklagen für die Abführung an den städtischen Haushalt nicht zustimmen könne.

RM (Ratsmitglied) Peil signalisiert seitens der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Zustimmung zum Wirtschaftsplan, obwohl die Abführung an die Stadt Köln zu keinem positiven Ergebnis führe. Er hoffe – entsprechend den Ausführungen in der Vorlage –, dass sich dies in einigen Jahren ändere.

Für die SPD-Fraktion schließt sich RM Bosbach den Ausführungen seines Vorredners an. Die zwingenden Entnahmen aus den Rücklagen halte auch seine Fraktion – wie bereits in den vergangenen Jahren – für sehr bedenklich.“

Unter welcher Vorgabe kontrollieren die Kontrolleure?

Unter den „größten Probleme und Hindernisse bei einer Neuorganisation der Gebäudeverwaltung“ nennt Sebastian Bolay in seinem Arbeitspapier unter anderem „häufig fehlende politisch-administrative Zielvorgaben“. Bei dem in Köln praktizierten „Mieter-Vermieter-Modell“ sieht die Rollenverteilung zwischen den Akteuren nämlich vor, dass „die Verwaltungsspitze die grundlegenden Rahmenbedingungen setzt und dem zentralen Gebäudemanagement zu erreichende Ziele vorgibt, die sowohl sozialer und ökologischer als auch fiskalischer Natur sein können.“ (Arbeitspapier Bolay)

Die Wirksamkeit der Kontrolle der Gebäudewirtschaft durch die Vertreter der Bürger im Betriebsausschuss ist also in hohem Maße davon abhängig, mit welchen Vorgaben sie ihre Aufgabe wahrnehmen, oder mit anderen Worten: welche „sozialen, ökologischen und/oder fiskalischen“ Ziele definiert wurden.

Fragwürdig ist dabei nicht nur die Zielvorgabe, knapp 50 Millionen Euro pro Jahr, die zur Not aus den Rücklagen entnommen werden, an den Haushalt der Stadt Köln abzuführen. Zu fragen ist auch, ob alle politischen Kontrolleure verinnerlicht haben, dass Verzicht auf Instandhaltungsinvestitionen keineswegs den Haushalt entlastet, sondern im Gegenteil nur eine sachgerechte Instandhaltungsstrategie „einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung“ leistet.

Grund zur Sorge bereitet nicht zuletzt eine Aussage von OB Roters, der zum Thema Oper und Schauspielhaus beklagte, dass viel Geld in eine Sanierung investiert werde, während den Bürgern doch bei einem Neubau viel schöner demonstriert werden könne, wo ihr Geld geblieben sei.⁷

- **Müssen wir befürchten, dass die Vertreter der Politik stets mit einem Auge auf die nächsten Wahlen schielen? Sind sie womöglich von dem Glauben getrieben, ein Neubau würde sich in der den Wählern präsentierten Leistungsbilanz besser machen als der Erhalt und die Modernisierung vorhandener Gebäude? Könnte dies – neben den oben beschriebenen Schwächen der Kameralistik – den fatalen Lebenszyklus vieler kommunaler Gebäude in Köln erklären: Neubau, langsamer Verfall bis zur Verwahrlosung, Abriss und wieder Neubau – diesmal möglichst als PPP-Projekt von Investoren finanziert (mit teilweise erheblichen langfristigen Belastungen für den Haushalt der Stadt)?**

⁷ „Viele Bürgerinnen und Bürger werden sich dann (...) doch ein bisschen wundern, wie viel Geld man verbaut hat, und man sieht nicht allzu viel... Und dann kommt die große Enttäuschung und es wird gesagt, wir müssen jetzt 35 Jahre lang viel, viel Geld bezahlen für eine Sache, die keine großen Veränderungen sichtbar erkennbar für die Menschen gebracht hat. Insofern wäre ein architektonisch ansprechender Neubau mit einer Neugestaltung des Offenbachplatzes meiner Einschätzung nach der bessere Weg gewesen.“ OB Roters auf einer Veranstaltung der Kölnischen Rundschau zum Jahresrückblick am 7. Dezember 2010 im Domforum.

Bemerkenswerterweise steht zu diesem zentralen Bestandteil kommunaler Politik kein einziges Wort in der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen für die Jahre 2009 bis 2014.

Prioritätenliste und Portfoliobericht gehören veröffentlicht!

Im Protokoll derselben Betriebsausschusssitzung, in der die Vertreter der Politik ihre Bedenken gegen den Wirtschaftsplan geäußert haben, heißt es:

„SE Tempel verweist auf die positive Ergebnisentwicklung bis zum Jahr 2013, in dem überdurchschnittliche Verkaufserlöse erwartet werden. Er bittet um nähere Erläuterung. Herr Rummel verweist auf den Portfoliobericht, dem entnommen werden könne, welche Grundstücke verkauft werden sollen. Dieser Bericht sei dem hiesigen Ausschuss bereits präsentiert worden. Der Bericht werde laufend aktualisiert und zu gegebener Zeit auch wieder zur Kenntnis gegeben.“

Leider ist der Portfoliobericht nirgends im Online-Informationssystem des Rates zu finden.

- **Haben die Bürger nicht ein Recht darauf, diesen Bericht zu kennen? Immerhin sollen offenbar Immobilien veräußert werden, die sie mit ihrem Geld bezahlt haben. Wissen überhaupt die Ratsmitglieder, was darin steht?**
- **Dieselbe Frage stellt sich hinsichtlich der Prioritätenliste, nach der die Gebäudewirtschaft nach eigener Aussage den Sanierungsstau von 1,1 Mrd. Euro abarbeitet. Wo ist sie veröffentlicht? Wer hat darüber entschieden?**

Für die Bürger erkennbar ist bislang jedenfalls statt einer systematischen Verbesserung viel eher eine improvisierte Ad-hoc-Vorgehensweise nach dem Motto: „Wenn es regnet, stellen wir eben einen Eimer drunter.“

Die Kölner Gebäudewirtschaft – eine ineffiziente und unwirtschaftlich operierende Quasibehörde?

Recherchen von KKAAs bei Architekturbüros, die in den letzten Jahren für die Gebäudewirtschaft tätig gewesen sind, liefern ausnahmslos ein bedenkliches Bild über den Zustand und die Arbeitsweise dieser Einrichtung. Einige Büros beteiligen sich aufgrund ihrer negativen Erfahrungen inzwischen prinzipiell nicht mehr an Ausschreibungen der GW. Die durch zahlreiche signifikante Beispiele untermauerte Kritik der befragten Büros betrifft vor allem die Planungs- und Entscheidungspraxis, die Projektsteuerung und Vergabepaxis sowie die Kommunikations- und Informationskultur der GW.

Es kommt beispielsweise immer wieder vor, dass aufgrund fehlender vorausschauender Planungen Projekte in Auftrag gegeben werden, die nach der vollständigen Durchplanung durch ein Architektenbüro aus Gründen nicht realisiert werden, die prinzipiell vorhersehbar hätten sein können und müssen. Die bisweilen erheblichen Planungskosten belasten dann das Budget der Gebäudewirtschaft und fehlen an anderer Stelle, ohne dass jemand dafür zur Verantwortung gezogen würde. Transparent gemacht werden derlei Fehlplanungen nicht, die i. d. R. auf Mängel in der Projektsteuerung und in der Kommunikation zwischen verschiedenen Ämtern

zurückzuführen sind. Welche Kosten sie aufs Geschäftsjahr bezogen verursachen, bleibt somit undurchsichtig.

Die im Auftrag der Gebäudewirtschaft als Bauherrin erfolgende Projektplanung wird von den Architekturbüros durchgängig als ein viel zu zeitaufwendiges, konfliktträchtiges und unnötig kompliziertes Verfahren beschrieben. Beklagt wird vor allem, dass die Projektbetreuung nicht durch einen, das Projekt von Anfang bis Ende begleitenden Ansprechpartner durchgeführt wird, der Kompetenz mitbringen und entscheidungsbefugt sein müsste. Stattdessen wechseln die Ansprechpartner häufig, oft ohne dass dies überhaupt mit externen Auftragnehmern kommuniziert wird.

Mangelnde Sachkompetenz, unzureichende Entscheidungsbefugnis und überhaupt die Angst, Entscheidungen zu treffen, verhindern zudem systematisch eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen dem Bauherrn Gebäudewirtschaft und den Architekten. Damit sind Zeitverzögerungen und Kostensteigerungen vorprogrammiert.

Das der hierarchischen Entscheidungsstruktur der Gebäudewirtschaft geschuldete Fehlen einer kompetenten und entscheidungsbefugten Projektbetreuung hat zur Folge, dass über jedes Detail – von der Form der Türklinke bis zur Farbe von Fliesen – in zeitaufwendigen Sitzungen oder sich lange hinziehenden Schriftwechseln verhandelt werden muss, wodurch es regelmäßig zu weiteren Zeitverzögerungen und Kostensteigerungen kommt, die seitens der Gebäudewirtschaft den Architekten angelastet werden.

Immer wieder werden von überforderten Sachbearbeitern „Entscheidungsvorlagen“ auch zu Nebensächlichkeiten von den Architekten gefordert, weil der einzelne Sachbearbeiter nichts entscheiden darf. Stattdessen reicht er lediglich die „Entscheidungsvorlage“ auf die nächst höhere Hierarchieebene weiter, von wo aus sie weiter durch die GW mäandriert. So werden Entscheidungsprozesse über das notwendige Maß hinaus verzögert, weil die Behörde Gebäudewirtschaft mehr mit sich selbst beschäftigt und in ihren ineffektiven Organisationsabläufen befangen ist, als dass sie das Bauprojekt zeitnah vorantreiben würde.

Statt als Bauherr auf die Kompetenz der jeweils beauftragten Architekten zu vertrauen und auf eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit zwischen Liegenschaftsamt, Rechnungsprüfungsamt und Vergabeamt hinzuarbeiten, zieht sich die Gebäudewirtschaft allzu häufig auf die Position eines „stillen Beobachters des Projekts“ zurück. Notwendig wäre stattdessen, die Kommunikation zwischen den beteiligten Ämtern besser zu koordinieren und gegenüber externen Auftragnehmern als tatsächlicher Partner mit Controlling-Funktion zu agieren.

Die Planungsfehler, Zeitverzögerungen und Kostensteigerungen bei zahlreichen von der Gebäudewirtschaft betreuten Bauprojekten, für die letztlich niemand die Verantwortung übernimmt, sind für die Bürger nicht länger hinnehmbar. Wer nach innen Überbürokratisierung betreibt und für ein Klima der Angst sorgt und externen Dienstleistern mit Arroganz gegenüber tritt, muss sich nicht wundern, wenn er als autoritär strukturierte und ineffizient operierende Quasibehörde wahrgenommen wird, durch deren Flure noch immer der Geist eines antiquierten obrigkeitstaatlichen Denkens weht.

Angesichts der zahlreichen internen Mängel und der Tendenz zur Abschottung der Gebäudewirtschaft der Stadt Köln sind daher dringend geboten:

- Eine gründliche Evaluation der Arbeit der Gebäudewirtschaft durch eine unabhängige und kompetente Kommission, deren Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen. Der Kommission sollten auch mit einer solchen Arbeit vertraute Bürgervertreter angehören, um sicherzustellen, dass die Arbeit der Kommission nicht vordergründigen parteitaktischen Zielen dient.
- Die Entwicklung von überzeugenden Vorschlägen zu einer grundlegenden Reorganisation der Gebäudewirtschaft hinsichtlich der Planungs-, Entscheidungs-, Kommunikations- und Informationskultur.
- Die Entwicklung eines überzeugenden Konzepts zur Verbesserung der Koordination von Bauamt, Vergabeamt, Rechnungsprüfungsamt und Gebäudewirtschaft.
- Die intensive Fortbildung des entsprechenden Führungspersonals in modernen Managementtechniken.

Mehr Fragen als Antworten

Aus den nur spärlich vorhandenen öffentlich zugänglichen Informationen sowie aus den uns vertraulich gegebenen Informationen ergeben sich insgesamt mehr Fragen als Antworten:

- Welche Bilanz ziehen die politisch Verantwortlichen aus der bisherigen Arbeit der Gebäudewirtschaft?
- Haben sie überhaupt jemals eine solche Bilanz – über die bloße Zurkenntnisnahme der Jahresabschlüsse hinaus – gezogen?
- Welche genauen Ziele hatte man sich in Köln mit der Einrichtung der Gebäudewirtschaft gesteckt?
- Werden bzw. wurden diese erreicht?
- Hat sich das Organisationsmodell „Gebäudewirtschaft“ bewährt?
- Gibt es Mängel am Modell oder mangelte es an „solider Anschubfinanzierung“ oder gar an „Ausdauer und Hartnäckigkeit“?
- Ist die „eigenbetriebsähnliche Struktur“ der Gebäudewirtschaft tatsächlich zukunftsweisend für einen nachhaltigen Umgang mit öffentlichen Gebäuden? Wurden Alternativen (z. B. Anstalt öffentlichen Rechts) geprüft und bewertet?
- Hat die Einrichtung der Gebäudewirtschaft tatsächlich zu mehr Effizienz, zu transparenten Kostenbetrachtungen und Kostensenkungen geführt?
- Wie steht es um die Zielvorgaben „bessere Instandhaltung“ und „größere Nutzerfreundlichkeit“?

Zusammengefasst lauten unsere Fragen

... an OB Roters und Baudezernent Streitberger:

- Wie gedenken Sie das suboptimale Zusammenspiel der Gebäudewirtschaft mit den unterschiedlichen Verwaltungseinheiten in absehbarer Zeit nachhaltig zu verbessern?
- Wann können die Bürger mit einer unabhängigen Evaluation der Leistungsfähigkeit der Gebäudewirtschaft rechnen?
- Werden Sie sicherstellen, dass die Ergebnisse öffentlich gemacht werden?
- Welchen Zeitrahmen mit welchen Teilzielen setzen sie, um die Gebäudewirtschaft in eine gut funktionierende Einrichtung umzustrukturieren?
- Wie gedenken Sie das offensichtliche Problem der Personalknappheit bei der Gebäudewirtschaft anzugehen, um die daraus resultierenden Versäumnisse und Defizite im Bereich der Bestandserhaltung nachhaltig abzubauen?
- Welche Schritte wollen Sie in absehbarer Zeit einleiten, um die miserable und intransparente Informationspolitik der Gebäudewirtschaft merklich zu verbessern?

... an die Fraktionen im Rat der Stadt Köln:

- Kennen Sie die Prioritätenliste, nach der die Gebäudewirtschaft den Instandhaltungstau in Köln abarbeiten will? Falls ja, sind Sie mit den darin vorgenommenen Setzungen einverstanden?
- Welche politische Strategie betrachten Sie als sinnvoll, um den Instandhaltungstau abzuarbeiten?
- Kennen Sie den Portfoliobericht der Gebäudewirtschaft?
- Wissen Sie, welche kommunalen Liegenschaften veräußert werden sollen, um außerordentliche Einnahmen zu erzielen? Falls ja: sind Sie damit einverstanden?
- Mit welchen politischen Vorgaben nehmen die von Ihnen in das Kontrollorgan Betriebsausschuss entsandten Vertreter ihre Kontrollaufgabe wahr?
- Wie gedenken Sie, darauf hinzuwirken, dass es zu einer zeitnahen Evaluation der Arbeit und Struktur der Gebäudewirtschaft kommt?

KÖLN KANN AUCH ANDERS erstellt in unregelmäßigen Abständen Dossiers zu Fragen der Stadtpolitik und zur Entwicklung städtischer Einrichtungen und Verwaltungen.

Zielgruppe der Dossiers sind Medienvertreter/innen und Multiplikator/innen innerhalb und außerhalb Kölns. Ihnen möchte KÖLN KANN AUCH ANDERS Hintergrundmaterial für eine fundierte und kritische Berichterstattung über wesentliche Aspekte der Entwicklung Kölns zur Verfügung stellen und sie dazu ausdrücklich ermuntern.

So sollen gleichermaßen Langzeitbeobachtungen von Entwicklungsprozessen wie auch die kritische Begleitung der Arbeit des Leitungspersonals städtischer Einrichtungen und Behörden gefördert werden.

Aus Sicht von KÖLN KANN AUCH ANDERS ein unerlässlicher Beitrag zur demokratischen Kontrolle und langfristigen Sanierung der politischen Kultur Kölns.

Die Dossiers werden unentgeltlich zur Verfügung gestellt und auf der Homepage www.koelnkannauchanders.de zeitnah freigeschaltet.

Bislang sind außer dem vorliegenden Dossier erschienen:

Dossier 1:

„1514 antwortet nicht mehr. Eine Geschichte von Verlust, Verantwortung und vom Nutzen eines Archivs“ (2010)

http://www.koelnkannauchanders.de/content/pdf/1514_antwortet_nicht_mehr.pdf

Dossier 2:

„Zur Zukunft von Stadtmuseum und Stadtarchiv in Köln. Eine kritische Zwischenbilanz“ (2010)

http://www.koelnkannauchanders.de/content/pdf/Dossier_Stadtarchiv_und_Stadtmuseum_Koeln.pdf

Dossier 3:

„Kann Köln auch anders? Der Zustand der politischen Kultur zwei Jahre nach dem Archiveinsturz“ (2011)

http://www.koelnkannauchanders.de/content/pdf/Kann_Koeln_auch_anders__Protokoll_2.3.2011.pdf

