

Rechnungsprüfungsamt

Prüfbericht

des Rechnungsprüfungsamtes zum Thema

Überprüfung der Rechnungsstellung des ZGM für 531010 Grundmiete (Serviceentgelt), 531020 Bewirtschaftungskosten, 531030 Reinigung und 531040 Nachzahlung Bewirtschaftung aus VJ aus den Jahren 2008 und 2009 sowie der Kalkulation dieser Posten für das Jahr 2010 auf sachliche Richtigkeit und sachgemäße und eindeutige Zuordnung zu den einzelnen Schulen und Kindertagesstätten der Stadt

Halle, 15.03.2011

Mit der Prüfung beauftragt:

Ressort 14.03

Strategisches und operatives Prüfmanagement

**Amtsleiter
Prüfer**

Herr Kloppe
Herr Simeonow

Verteiler

**Frau Oberbürgermeisterin Szabados,
Rechnungsprüfungsausschuss,
Bildungsausschuss,
Stadtrat,
Rechnungsprüfungsamt**

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Zusammenfassung	5
2. Auftrag und Auftragsgegenstand	10
2.1 Auftrag	10
2.2 Gegenstand der Prüfung	10
2.3 Art und Umfang der Prüfung	10
3. Ausgangslage	12
3.1 Der EB ZGM als kommunales Wirtschaftsunternehmen der Stadt Halle (Saale) ohne eigene Rechtspersönlichkeit	12
3.2 Darstellung zur Entwicklung des EB ZGM	12
3.3 Darstellung zum Organisationsaufbau	14
4. Kaufmännisches Objektmanagement im EB ZGM	16
4.1 Ausgangslage	16
4.2 Mieter-Vermieter-Modell	16
4.2.1 Mieter-Vermieter-Modell bei kommunaler Vermietung	16
4.2.2 Mieter-Vermieter-Modell bei Dritt-Vermietung	19
5. Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungsstellung	20
5.1 Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsstellung	20
5.1.1 Grundmiete (Serviceentgelt)	20
5.1.2 Bewirtschaftungskosten	21
5.1.3 Reinigung	24
5.1.4 Nachzahlung Bewirtschaftung aus Vorjahren aus den Jahren 2008 und 2009	25
5.2 Gesamtaussage zur Rechnungsstellung	27
6. Mietkalkulation für das Jahr 2010 des EB ZGM	28
7. Ausblick	30

Anlagen

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
ca.	circa
d. h.	das heißt
Dipl.-Kfm.	Diplom Kaufmann
EB ZGM	EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement
EigBG	Gesetz über die kommunalen Eigenbetriebe im Land Sachsen-Anhalt
ff.	fortfolgende
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GWG	Gesellschaft für Wohn- und Gewerbeimmobilien Halle-Neustadt mbH
HWG	Hallesche Wohnungsgesellschaft mbH
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
LSA	Land Sachsen Anhalt
Mio.	Million
Nr.	Nummer
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem; unter anderen
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
WoFG.	Wohnraumförderungsgesetz
z. B.	zum Beispiel

Anlagenverzeichnis

- 1.) Prüfauftrag des Amtsleiters des Rechnungsprüfungsamtes Herr Stadtverwaltungsdirektor Kloppe an Herrn René Simeonow - Prüfer für strategisches und operatives Prüfmanagement - mit einvernehmlicher Zustimmung der Frau Oberbürgermeisterin Szabados
- 2.) Nebenkostenabrechnung 2009 einschließlich einer Anlage vom 01.01.2009 bis 31.12.2009, in der die Höhe aller Bewirtschaftungskostenarten der Einzelstichprobe aufgeschlüsselt dargestellt sind, die dazugehörigen Einzelrechnungen der Dienstleistungsunternehmen sowie verschiedene Kontenausdrucke
- 3.) Untersuchung von Schwachstellen im Bereich der Betriebskostenabrechnung und der Organisationsstruktur der Betriebskostenabteilung der Deloitte & Touche GmbH vom 21. Mai 2010

1. Zusammenfassung

- 1 Ziel des Prüfungsauftrages des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) war es, eine umfassende Überprüfung der Rechnungsstellung des ZGM für 531010 Grundmiete (Serviceentgelt), 531020 Bewirtschaftungskosten, 531030 Reinigung und 531040 Nachzahlung Bewirtschaftung aus VJ aus den Jahren 2008 und 2009 sowie der Kalkulation dieser Posten für das Jahr 2010 vorzunehmen, um den Ansprüchen des Bürgers an eine transparente wie effiziente Verwaltung gerecht zu werden. Der Stadtrat nimmt zudem durch die Prüfung seine Überwachungsfunktion wahr. Die nachfolgenden Ausführungen stellen eine Zusammenfassung der Prüfungsaussagen und -hinweise der Rechnungsprüfung dar.
- 2 **Im Rahmen der Prüfung der Rechnungsstellung des EB ZGM habe ich im üblichen Sinne Prüfungsergebnisse und Untersuchungen Dritter verwendet. Diese betreffen im vorliegenden Fall ein Konzept zur Detailplanung der Restrukturierung und Neuausrichtung des EB ZGM der Rauschenbach & Kollegen GmbH Steuerberatungsgesellschaft, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, ein Bericht zur Untersuchung von Schwachstellen im Bereich der Betriebskostenabrechnung und der Organisationsstruktur der Betriebskostenabteilung sowie ein Prüfbericht des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2009 und des Lageberichtes für das Wirtschaftsjahr 2009 der Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.**
- 3 Die Hauptaufgabe des EB ZGM bestand bis 31. Dezember 2010 in der Vermietung (ab 1. Januar 2011 Verwaltung der Objekte über individuell abgeschlossene Nutzungsvereinbarungen) und in der noch gegenwärtigen Bewirtschaftung von städtischen Vermögen. Darüber hinaus vermietet der EB ZGM nicht städtisches Immobilienvermögen (angemietetes Fremdvermögen). Teileigentum wird ebenfalls vom Eigenbetrieb verwaltet. Weiterhin nahm der EB ZGM Aufgaben des Nichtgebäudemanagements wahr. Infolge einer Studie gingen die Verwaltung und der Stadtrat davon aus, dass durch Bündelung der gebäudewirtschaftlichen und nichtgebäudewirtschaftlichen Leistungen in einer zentralen Einheit eine bessere Kostentransparenz und ein signifikanter Kosteneinspareffekt erzielt werden könnte.
- 4 Im EB ZGM wurde das Mieter-Vermieter-Modell eingeführt. Dieses Modell weist nach Angaben des Konzeptes zur Restrukturierung und Neuausrichtung des Eigenbetriebes Zentrales GebäudeManagement der Stadt Halle (Saale) der Rauschenbach & Kollegen GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft (vgl. Konzept Anlage 2 Abstimmung zum Bereich Kaufmännisches Objektmanagement, Mieten, Flächen u. a.) Abweichungen zu den Vorgaben auf. In ihrem Konzept führt sie auf, dass
„Aus Gründen der finanziellen Situation der Stadt Halle (Saale) wurden dem EB ZGM Mietungspreise vorgegeben, die nicht betriebswirtschaftlich begründet sind. Diese wurden in den letzten Jahren zwar überarbeitet, bilden aber trotz alledem die tatsächlichen Kosten nicht ab. Durchschnittliche Kaltmietpreise - seit August 2009 Serviceentgelte - von 1,78 €/m² bei kommunaler Vermietung und bis zu 3,13 €/m² bei Vermietung an Dritte, in Ausnahmefällen bis zu 7 €/m² (Stand Dezember 2010) können nicht kostendeckend sein. Der Hauptkritikpunkt besteht in der Nicht-Berücksichtigung der Abschreibung der Gebäude in der Miethöhe. Dies führt unweigerlich zu einem Werteverzehr an den Gebäuden sowie Anwachsen des Investitionsstaus. Durch die nicht kos-

tendeckenden Miethöhen bestehen für die Fachbereiche kaum Anreize zur Optimierung ihrer Mietflächen und somit Senkung der Mietkosten (Serviceentgelten).“

- 5 Im Hinblick der nicht kostendeckenden Serviceentgelte besteht keine Kostentransparenz für jedes Gebäude und jeden Nutzer. Eine betriebswirtschaftliche Berechnung nach dem Vollkostenprinzip (full cost principle) oder eine Ermittlung der Wirtschaftlichkeit ist unter diesen Umständen nicht sinnvoll und wird durch den Eigenbetrieb ZGM bis dato auch nicht durchgeführt. Detaillierte Analysen der Gebäudenutzungskosten oder Kosten-Nutzen-Analysen nach aktuellen Erkenntnissen aus dem Facility Management werden nur bedingt durchgeführt. Hierbei sei schon auf Punkt 6 des Prüfberichtes hingewiesen. Eine Überprüfung der Kalkulation der Grundmiete (Serviceentgelt), Bewirtschaftungskosten und Reinigung für die einzelnen Schulen und Kindertagesstätten der Stadt kann infolge der nichtvorhandenen Datenlage innerhalb des EB ZGM durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Halle (Saale) nicht vorgenommen werden, da die Rechnungsdaten einer wirtschaftlichen Grundlage entbehren. An dieser Stelle sei noch einmal auf die geschichtliche Entwicklung und die politischen Vorgaben seitens der Verwaltung aber auch seitens des Stadtrates hingewiesen. Aus diesen Vorgaben heraus bestehen und bestanden eine Reihe von Sondermietregelungen. Beispielsweise wurden bei einigen freien Trägern, Horten oder Jugendfreizeiteinrichtungen die Mietpreise dem EB ZGM vorgegeben, vgl. dazu auch Konzept zur Restrukturierung und Neuausrichtung des Eigenbetriebes Zentrales GebäudeManagement der Stadt Halle (Saale) der Rauschenbach & Kollegen GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft, Anlage 2 Abstimmung zum Bereich Kaufmännisches Objektmanagement, Mieten, Flächen u. a.).
- 6 Unter Anwendung der in Tz. 58 ff. beschriebenen Ausführungen entspricht das Serviceentgelt für den Bereich Schulen und Kindertagesstätten für die Jahre 2008 und 2009 gleichwohl den gesetzlichen Vorschriften des Landes Sachsen Anhalt sowie den getroffenen Servicevereinbarungen zwischen der Stadt Halle (Saale) und dem Eigenbetrieb Zentrales GebäudeManagement.
- 7 Nach meinen Feststellungen sind die buchungspflichtigen Serviceentgelte der Jahre 2008 und 2009 sachgemäß und eindeutig zu den einzelnen Schulen und Kindertagesstätten zugeordnet worden.
- 8 Ein Vergleich der Kosten mit Daten aus der Immobilienwirtschaft, wie aus dem Beschluss des Stadtrates vom 27.10.2010 zu entnehmen ist, konnte durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Halle (Saale) nicht vollzogen werden. Im Gegensatz zu vielen anderen Großstädten gibt es in Halle (Saale) so genannte Vergleichsmieten. Das bedeutet, gleiche Miete bei gleicher Lage, gleicher Ausstattung und gleichen Alter des Gebäudes. Allein ist dieser Vergleichspreis für die durch den EB ZGM städtisch verwalteten Objekte nicht anwendbar, da ein Marktbezug z. B. zu den städtischen Wohnungsgesellschaften Hallesche Wohnungsgesellschaft mbH (HWG mbH) und Gesellschaft für Wohn- und Gewerbeimmobilien Halle-Neustadt mbH (GWG mbH) entweder gar nicht und nur im geringem Umfang gegeben ist. Erfolgt dessen ungeachtet eine Anwendung des Preisspiegels, würde deutlich erkennbar werden, dass Büromieten in der Stadt Halle (Saale) von 4,00-6,00 €/m² (mittlere Lage) und 6,00-8,00 €/m² (Toplagen) in Relation zu den gegenwärtig von kommunalen

len Mietern zu zahlenden 1,78 €/m² signifikant höher liegen (vgl. Gewerberaummieten-Report 2008 der Wirtschaftsförderung Halle (Saale)).

- 9 Die durch die Nutzung von Gebäuden und Anlagen der städtischen Ämter sowie Ressourcenverbrauch der Nutzer entstandenen Betriebskosten werden, wie übrigens im privaten Wohnungsbereich auch, durch den EB ZGM vereinbart und direkt mit den Versorgungs- und anderen Unternehmen abgerechnet. Es handelt sich für den EB ZGM um eine durchlaufende Bilanzposition, die keinen Überschuss in der Gewinn und Verlustrechnung des EB ZGM generiert.
- 10 Infolge der in Tz. 69 beschriebenen Ausführungen habe ich im Rahmen der Prüfung des EB ZGM eine Funktionsprüfung anhand eines ausgewählten Mietobjektes, hier das Georg Cantor Gymnasium, Torstraße 13, 06110 Halle (Saale), vorgenommen und dokumentiert. Mittels der Einzelstichprobe sollte die ordnungsgemäße Zuordnung der Bewirtschaftungskosten auf die einzelnen Schulen und Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) untersucht werden. Als Prüfungsunterlagen dienten mir die Nebenkostenabrechnung 2009 einschließlich einer Anlage vom 01.01.2009 bis 31.12.2009 des EB ZGM ausgehändigt an das Schulverwaltungsamt, in der die Höhe aller Bewirtschaftungskostenarten der Einzelstichprobe aufgeschlüsselt dargestellt sind, die dazugehörigen Einzelrechnungen der Dienstleistungsunternehmen sowie verschiedene Kontenausdrucke. Darüber hinaus habe ich korrespondierend die Aufwandspositionen Betriebskostenvorauszahlung der Haushaltsrechnung 2009 bzw. der Kosten-Leistungs-Rechnung des Unterabschnittes Georg Cantor Gymnasiums des Schulverwaltungsamtes der Stadt Halle (Saale) mit den buchungspflichtigen Vorgängen des EB ZGM abgestimmt.
- 11 Als Ergebnis der Prüfung ist festzuhalten, dass die Wurzelstichprobe nur geringfügige Beanstandungen im EB ZGM ergab. Im Verlauf der sachgerechten Zuordnung der Bewirtschaftungskosten wurden 52,34 € zu viel dem Mietobjekt zugeordnet. Ein Hinweis zur Umbuchung im Zuge der nächsten Betriebskostenabrechnung erging durch die Rechnungsprüfung an den EB ZGM. Die Abstimmung der korrespondierenden Aufwandspositionen im Unterabschnitt der Kosten-Leistungs-Rechnung des Schulverwaltungsamtes für die Einzelstichprobe ergab keine Beanstandungen. Als Hinweis möchte ich nur hier aufführen, dass die Kostenart 531020 (Betriebskostenvorauszahlung) in Höhe von 148.494,87 €, 41.340,99 € enthält, die eine Nachzahlung aus der Betriebskostenabrechnung des Jahres 2007 darstellt und erst im Jahr 2009, auf Grund der späteren Abrechnung des EB ZGM, durch die Stadt Halle (Saale) gezahlt wurde. Ohne diese Hinzurechnung stimmen die Werte in der Kosten-Leistungs-Rechnung des Schulverwaltungsamtes mit den Werten des EB ZGM überein.
- Gleichwohl ist eine schlüssige Kongruenz der Zahlenwerke zwischen den Beteiligten nur durch wiederholtes Hinterfragen herzustellen gewesen. Dieses ist nicht nur im Interesse einer gebotenen Transparenz der Zahlenwerke unverzüglich zu optimieren, um für die Zukunft eine durchgehende Erledigungskontrolle sicherstellen zu können.*
- 12 Unter Anwendung der in Tz. 64 ff. beschriebenen Ausführungen entsprechen die Betriebskosten für den Bereich Schulen und Kindertagesstätten für die Jahre 2008 und 2009 den gesetzlichen Vorschriften des Landes Sachsen An-

halt, den satzungsmäßigen Vorgaben der Stadt Halle (Saale) sowie zwischen den Vertragspartnern geschlossenen Servicevereinbarungen.

- 13 Nach meinen Feststellungen sind die buchungspflichtigen Betriebskosten der Jahre 2008 und 2009 sachgemäß und eindeutig zu den einzelnen Schulen, mit Ausnahme der in Tz. 70 beschriebenen geringfügigen Beanstandung, und Kindertagesstätten zugeordnet worden.
- 14 Die Betriebskostenart Reinigung stellt für den Eigenbetrieb ZGM auf Grund der Verrechnung einen durchlaufenden Posten dar. Eine Gewinnerzielung erfolgt dementsprechend nicht durch den EB ZGM.
- 15 Im Rahmen der Prüfung des EB ZGM habe ich eine Funktionsprüfung für die in der Servicevereinbarung genannten Kostenart Reinigung anhand eines ausgewählten Mietobjektes, hier das Georg Cantor Gymnasium, Torstraße 13, 06110 Halle (Saale), vorgenommen und dokumentiert. Mittels der Einzelstichprobe sollte die ordnungsgemäße Zuordnung der Kostenart Reinigung auf die einzelnen Schulen und Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) untersucht werden. Als Prüfungsunterlagen dienten mir die Nebenkostenabrechnung 2009 einschließlich einer Anlage vom 01.01.2009 bis 31.12.2009 des EB ZGM ausgereicht an das Schulverwaltungsamt, in der die Höhe aller Bewirtschaftungskostenarten der Einzelstichprobe aufgeschlüsselt dargestellt sind, die dazugehörigen Einzelrechnungen der Dienstleistungsunternehmen sowie verschiedene Kontenausdrucke. Darüber hinaus habe ich korrespondierend die Aufwandspositionen Gebäudereinigung der Haushaltsrechnung 2009 bzw. der Kosten-Leistungs-Rechnung des Unterabschnittes Georg Cantor Gymnasiums des Schulverwaltungsamtes der Stadt Halle (Saale) mit den buchungspflichtigen Vorgängen des EB ZGM abgestimmt.
- 16 Als Ergebnis der Prüfung ist festzuhalten, dass die Wurzelstichprobe sowohl in der Zuordnung als auch in der Prüfung der korrespondierenden Posten keine Beanstandungen ergab. Als Hinweis möchte ich aufführen, dass die Kostenposition 531030 (Gebäudereinigung) eine Rechnung in Höhe von 393,41 € für einen Reinigungsauftrag enthält, der selbstständig durch das Schulverwaltungsamt in Auftrag gegeben wurde und nicht in die Abrechnung des EB ZGM mit einfluss. Ohne diese Hinzurechnung stimmen die Werte in der Kosten-Leistungs-Rechnung des Schulverwaltungsamtes mit den Werten des EB ZGM überein.
- 17 Unter Anwendung der in Tz. 74 ff. beschriebenen Ausführungen entspricht die Kostenart Reinigung für den Bereich Schulen und Kindertagesstätten den gesetzlichen Vorschriften des Landes Sachsen Anhalt, den satzungsmäßigen Vorgaben der Stadt Halle (Saale) sowie zwischen den Vertragspartnern geschlossenen Servicevereinbarungen.
- 18 Nach meinen Feststellungen sind die buchungspflichtigen Reinigungskosten sachgemäß und eindeutig zu den einzelnen Schulen und Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) zugeordnet worden.

- 19 Die unterschiedlichen Nachzahlungen aus der Bewirtschaftung für die Jahre 2008 und 2009 resultieren hauptsächlich aus der Nichtberücksichtigung des individuellen Verbrauchsverhaltens der Schulen und städtischen Kindertagesstätten.

Während der Planung sollte daher die Betriebskostenabrechnung der einzelnen Schulen und städtischen Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) zur Grundlage gemacht werden. Da zum Zeitpunkt der Planung eine Abrechnung der Bewirtschaftungs-/Betriebskosten des Vorjahres noch nicht in jedem Fall vorliegt, müssten im Einzelfall mieterbezogene Simulationsrechnungen auf Basis der letzten aktuellen Betriebskostenabrechnung durchgeführt werden. Weiterhin sollte mit dem Ziel, eine Vorfinanzierung künftiger Kostensteigerungen durch den EB ZGM zu vermeiden, künftige Kostenentwicklungen in die Planung der Vorauszahlungen der Bewirtschaftungs-/Betriebskosten stärker Berücksichtigung finden. Die Prämissen des oben beschriebenen Planungsprozesses für die Stadt Halle (Saale) sollten auch bei Drittmietern berücksichtigt werden (vgl. Bericht der Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Untersuchung von Schwachstellen im Bereich der Betriebskostenabrechnung und der Organisationsstruktur der Betriebskostenabteilung des EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement). In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass nach Aussage des EB ZGM derzeit in diesem Bereich eine vollständige Überarbeitung der Vorgehensweise mit dem Ziel stattfindet, die Auswirkungen individuellen Verbrauchsverhaltens in die Planung mit einfließen zu lassen.

- 20 Unter Anwendung der in Tz. 81 ff. beschriebenen Ausführungen entsprechen die Nachzahlungen der Bewirtschaftung der Jahre 2008 und 2009 für den Bereich Schulen und Kindertagesstätten den gesetzlichen Vorschriften des Landes Sachsen Anhalt, den satzungsmäßigen Vorgaben der Stadt Halle (Saale) sowie zwischen den Vertragspartnern geschlossenen Servicevereinbarungen.
- 21 Nach meinen Feststellungen sind die buchungspflichtigen Nachzahlungen aus der Bewirtschaftung der Jahre 2008 und 2009 sachgemäß und eindeutig zu den einzelnen Schulen und Kindertagesstätten zugeordnet worden.

2. Auftrag und Auftragsgegenstand

2.1 Auftrag

- 22 Der Stadtrat der Stadt Halle (Saale) hat das Rechnungsprüfungsamt mit der Überprüfung der Rechnungsstellung des

EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement
Halle (Saale)
(im Folgenden auch „EB ZGM“ genannt)

für 531010 Grundmiete (Serviceentgelt), 531020 Bewirtschaftungskosten, 531030 Reinigung und 531040 Nachzahlung Bewirtschaftung aus VJ aus den Jahren 2008 und 2009 sowie der Kalkulation dieser Posten für das Jahr 2010 auf sachliche Richtigkeit und sachgemäße und eindeutige Zuordnung zu den einzelnen Schulen und Kindertagesstätten der Stadt beauftragt. Die Entwicklung der Kosten ist dabei mit den Daten aus der Immobilienwirtschaft wie z. b. den städtischen Wohnungsgesellschaften HWG und GWG zu vergleichen. Kostensteigerungen von mehr als 10 % und das Verfahren zur Errechnung der Grundmiete sind dabei besonders zu untersuchen. Über die Prüfung ist ein Prüfbericht zu erstellen und dem Rechnungsprüfungsausschuss, dem Bildungsausschuss und dem Stadtrat vorzulegen. Darüber hinaus wird im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens der Bericht dem EB ZGM vorgelegt.

- 23 Das Rechnungsprüfungsamt hat den Auftrag mit der Bitte um einvernehmliche Zustimmung der Oberbürgermeisterin Frau Szabados vorgelegt. Die Gegenzeichnung erfolgte am 17. Februar 2011. Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung wurden zudem beschrieben.

2.2 Gegenstand der Prüfung

- 24 Gegenstand der Prüfung nach § 129 GO LSA war der in Textziffer 1 und 22 definierte Prüfungsauftrag seitens des Stadtrates der Stadt Halle (Saale). Rechtsgrundlage bildeten die Gemeindeordnung des Landes Sachsen Anhalt, das Gesetz über die kommunalen Eigenbetriebe im Land Sachsen-Anhalt sowie die Satzung des "Eigenbetriebes Zentrales GebäudeManagement der Stadt Halle (Saale)."

2.3 Art und Umfang der Prüfung

- 25 Die örtlichen Prüfungshandlungen habe ich in der Zeit von Dezember 2010 bis März 2011 vorgenommen. Hierzu habe ich mit ausgewählten Vertretern des EB ZGM Abstimmungstermine initiiert und durchgeführt.
- 26 Folgende erbetenen Aufklärungen und Nachweise wurden durch den EB ZGM erbracht:
- Servicevereinbarung zwischen der Stadt Halle (Saale) und dem EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement (EB ZGM) vom 1. August 2008
 - Servicevereinbarung zwischen dem EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement (EB ZGM) und dem Eigenbetrieb Kindertagesstätten (EB Kita) vom 1. Dezember 2006
 - Satzung des Eigenbetriebes Zentrales GebäudeManagement der Stadt Halle (Saale) vom 1. Januar 2008

- Untersuchung von Schwachstellen im Bereich der Betriebskostenabrechnung und der Organisationsstruktur der Betriebskostenabteilung der Deloitte & Touche GmbH vom 21. Mai 2010
- Konzept zur Restrukturierung und Neuausrichtung des Eigenbetrieb Zentrales GebäudeManagement der Stadt Halle (Saale) der Rauschenbach & Kollegen GmbH vom 20. März 2008
- Umsetzungskonzept Zentrales Gebäudemanagement der Mummert + Partner Unternehmensberatung AG vom 17. Dezember 2001
- Jahresabschlüsse der Jahre 2003 bis 2009
- Wirtschaftspläne 2008, 2009, 2010 und 2011
- Darstellung Serviceentgelt (Mietkalkulation) des Eigenbetriebes Zentrales GebäudeManagement, Stand Mai 2010
- Übersicht der Miet-, Neben- sowie Reinigungskosten der Jahre 2008 und 2009 der Schulen und Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale), Stand 27. Januar 2011
- ausgewählte Verträge mit den Stadtwerken sowie Rechnungen der Dienstleistungsunternehmen

27 Die Prüfung habe ich nach den Grundsätzen der Gemeindeordnung des Landes Sachsen Anhalt, der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Halle (Saale), der Verwaltungsvorschrift Nr. 05/2002 - Vermeidung und Bekämpfung der Korruption innerhalb der Stadtverwaltung Halle (Saale) unter Beachtung der einschlägigen Verlautbarungen des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Halle (Saale) vorgenommen.

28 **Im Rahmen der Prüfung der Rechnungsstellung des EB ZGM habe ich aus rationellen Gründen Prüfungsergebnisse und Untersuchungen Dritter verwendet. Diese betreffen im vorliegenden Fall ein Umsetzungskonzept Zentrales Gebäudemanagement der Mummert + Partner Unternehmensberatung AG vom 17. Dezember 2001, ein Konzept zur Detailplanung der Restrukturierung und Neuausrichtung des EB ZGM der Rauschenbach & Kollegen GmbH Steuerberatungsgesellschaft, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 20. März 2008, ein Bericht zur Untersuchung von Schwachstellen im Bereich der Betriebskostenabrechnung und der Organisationsstruktur der Betriebskostenabteilung sowie ein Prüfbericht des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2009 und des Lageberichtes für das Wirtschaftsjahr 2009 der Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 21. Mai 2010 sowie 24. Juni 2010.**

3. Ausgangslage

3.1 Der EB ZGM als kommunales Wirtschaftsunternehmen der Stadt Halle (Saale) ohne eigene Rechtspersönlichkeit

- 29 Gemäß § 1 des Gesetzes über die kommunalen Eigenbetriebe im Land Sachsen-Anhalt (EigBG) können Gemeinden, Landkreise und Verwaltungsgemeinschaften Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit als Eigenbetriebe nach Maßgabe des § 116 der Gemeindeordnung des Landes Sachsen Anhalt führen, wenn deren Art und Umfang eine selbständige Wirtschaftsführung rechtfertigen.
- 30 Der Eigenbetrieb stellt somit eine klassische Unternehmensform für Gesellschaften einer Gemeinde dar, welche wirtschaftliches Handeln verfolgen. In rechtlicher Hinsicht verkörpert der Eigenbetrieb eine nicht rechtsfähige öffentliche Anstalt. Zwar bildet der Eigenbetrieb aus rechtlicher Sicht einen Teil der Gemeindeverwaltung, innerhalb der Verwaltung der Gemeinde genießt er jedoch durch seine organisatorische Verselbstständigung eine bedeutende Stellung.
- 31 Die Rechtsgrundlage des EB ZGM der Stadt Halle (Saale) bilden die Gemeindeordnung des Landes Sachsen Anhalt, das Gesetz über die kommunalen Eigenbetriebe im Land Sachsen-Anhalt sowie die Eigenbetriebsverordnung und die jeweilige gültige Betriebssatzung. Die Gemeindeordnung enthält vor allem in § 116 grundlegende Bestimmungen über die Führung des Eigenbetriebs. Im EigBG sowie in der Eigenbetriebsverordnung finden sich vorwiegend Regelungen zur Verfassung und Verwaltung sowie Wirtschaftsführung und Rechnungswesen des Eigenbetriebes. Die Satzung des Eigenbetriebes Zentrales GebäudeManagement enthält darüber hinaus spezielle Vorschriften. Für den Eigenbetrieb ZGM haftet die Stadt Halle (Saale) unmittelbar und uneingeschränkt.
- 32 Die Verselbstständigung zeigt sich vor allem darin, dass der Eigenbetrieb ZGM
- als Sondervermögen der Stadt Halle (Saale) geführt wird,
 - über eigene Organe verfügt,
 - ein eigenes Rechnungswesen besitzt.
- 33 Nach § 116 Abs. 1 GO LSA i. V. m. § 12 Abs. 1 EigBG bildet der EB ZGM als ein wirtschaftliches Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit ein Sondervermögen der Stadt Halle (Saale). Sondervermögen sind nach den Vorschriften über die Haushaltswirtschaft zu führen. Zudem müssen sie im Haushaltsplan der Gemeinde gesondert nachgewiesen werden.

3.2 Darstellung zur Entwicklung des EB ZGM

- 34 Die Stadt Halle (Saale) gründete nach denen in Tz. 29 ff. beschriebenen Maßgaben mit Wirkung zum 1. Januar 2003, durch Beschluss des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) vom 19. Juni 2002, den Eigenbetrieb Zentrales GebäudeManagement. Geführt wird der EB ZGM als organisatorisch und finanzwirtschaftlich selbstständiges Unternehmen der Stadt Halle (Saale) ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Der Gründung gingen verschiedenste Neuorganisationen voraus. Im Ergebnis wurden das Hochbauamt, das Hauptamt und Teile des Liegenschaftsamts zu einer vorläufigen Organisationseinheit zusammengeführt. Im Jahre 2003 wurden zudem Aufgabentei-

le dieser Ämter nebst dem mit diesen Aufgaben betrauten Personal als Eigenbetrieb aus der Stadt ausgelagert und im Jahr 2004 das Mieter-Vermieter-Modell eingeführt.

- 35 **Die Hauptaufgabe des EB ZGM bestand bis 31. Dezember 2010 in der Vermietung (ab 1. Januar 2011 Verwaltung der Objekte über individuell abgeschlossene Nutzungsvereinbarungen) und in der noch gegenwärtigen Bewirtschaftung von städtischen Vermögen. Darüber hinaus vermietet der EB ZGM nicht städtisches Immobilienvermögen (angemietetes Fremdvermögen). Teileigentum wird ebenfalls vom Eigenbetrieb verwaltet. Weiterhin nahm der EB ZGM Aufgaben des Nichtgebäudemanagements wahr. Infolge einer Studie gingen die Verwaltung und der Stadtrat davon aus, dass durch Bündelung der gebäudewirtschaftlichen und nichtgebäudewirtschaftlichen Leistungen in einer zentralen Einheit eine bessere Kostentransparenz und ein signifikanter Kosteneinspareffekt erzielt werden könnte.**
- 36 Aus diesem Grund beschloss der Stadtrat in seiner Sitzung am 18. Juli 2007, dass der EB ZGM umstrukturiert und auf seine Kernfunktionen sowie eine effektive Aufgabenerfüllung ausgerichtet werden sollte. Die Nichtgebäudemanagementaufgaben sollten zu diesem Zweck aus dem EB ZGM ausgegliedert und optimiert in den Bereich Zentraler Service überführt werden. Mit Datum vom 12. Dezember 2007 wurde überdies das Anlagevermögen und die Betriebs- und Geschäftsausstattung aus dem EB ZGM herausgelöst und als Verwaltungsvermögen zum 1. Januar 2008 der Stadt Halle (Saale) wieder zugeordnet.
- 37 Grundlage für diesen Grundsatzbeschluss zur Neuausrichtung des städtischen Immobilienmanagements war das Konzept zur Restrukturierung und Neuausrichtung des EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement der Rauschenbach & Kollegen GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft vom 20. März 2008. Nach den Kernaussagen des Gutachtens verbleibt im Eigenbetrieb einzig die administrative Betreuung des verwaltungsnotwendigen Immobilienvermögens, insbesondere die Verwaltung, Dokumentation und Verkehrssicherung der Immobilien. Alle Dienstpflichten mit Querschnittsaufgaben für die Stadtverwaltung sind in die Kernverwaltung der Stadt Halle (Saale) zu integrieren. Ziel dieser Ausgliederungsstrategie von Nichtmanagementaufgaben aus dem EB ZGM und Eingliederung in die Kernverwaltung war die über alle Zeiten gewollte Erreichung einer effektiven Aufgabenerfüllung.
- 38 Die Transformation des Ausgliederungsbeschlusses der Nichtgebäudemanagementaufgaben erfolgte zum 1. November 2010. Zu diesem Zeitpunkt wurden die Bereiche Poststelle, Kopierstelle, Fuhrpark/Fahrer, Zentraler Einkauf, Pfortendienste, Telefonvermittlung und Veranstaltungstechnik aus dem EB ZGM ausgegliedert und im Ressort 10.3 Zentrale Dienste des neugeschaffenen Hauptamtes der Stadt Halle (Saale) zusammengeführt.
- 39 Inwieweit die restlichen im EB ZGM verbliebenen Aufgaben weiterhin im Rahmen des Sondervermögens verwaltet werden, steht derzeit zur Diskussion. Die Meinungsbildung ist dazu noch nicht abgeschlossen.

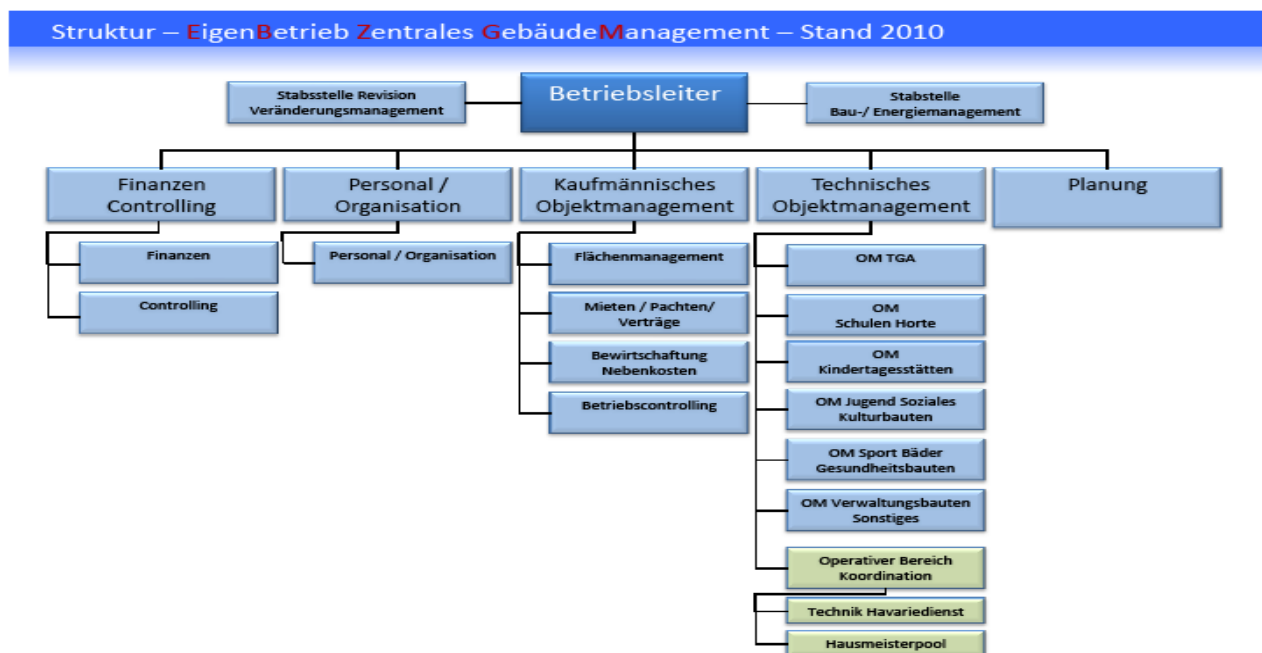
3.3 Darstellung zum Organisationsaufbau

- 40 Der EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement wurde, wie schon in Tz. 34 ff. beschrieben, gegründet mit der Zielstellung alle Gebäudeaktivitäten der Stadt Halle (Saale) zu bündeln und über die Neuorganisation und Neuausrichtung zu deutlichen Einspareffekten zu kommen (vgl. das damalige Gutachten der Mummert + Partner Unternehmensberatung AG vom 17. Dezember 2001). Das Ergebnis der ersten Abschlussprüfung des EB ZGM durch die WIBERA Wirtschaftsberatung AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft reichte allein zu einem eingeschränkten Bestätigungsvermerk für das Wirtschaftsjahr 2003 (vgl. Prüfbericht des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2003 der WIBERA Wirtschaftsberatung AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft). Bei der Gesamtbeurteilung der Betriebsentwicklung durfte jedoch nicht verkannt werden, dass bei der Organisation des Betriebsübergangs ein bis an die Grenzen einer soliden Vorgehensweise reichendes Machbarkeitsrisiko einzugehen war, um den Handlungsdruck auf Grund der notwendigen und finanziell dringend erforderlichen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zumindest in Ansätzen gerecht zu werden (vgl. auch eindringliche Appelle der Rechnungsprüfung im Rahmen der Entscheidungsreife).
- 41 In diesem Zusammenhang verweise ich auf einen Vermerk des Rechnungsprüfungsamtes vom 2. Dezember 2004. Diesem Vermerk war zu entnehmen, dass der Jahresabschluss 2003 „nicht mehr und nicht weniger die Situation vermittelt, wie sie anders kaum erwartet werden konnte. Die Unerfahrenheit weiter Teile der Belegschaft mit den Maßgaben und Handlungsweisen der kaufmännischen Buchführung und der unzureichende Stand der Überleitungsorganisationsmaßnahmen haben für den laufenden Betrieb des ZGM teilweise zu unüberbrückbaren Problemen in der Praxis beigetragen. Die Zuspitzung der darauf fußenden täglichen Auseinandersetzungen mit der Stadtverwaltung haben dann auch zu der Entlassung des kaufmännischen Leiters geführt“ (vgl. Vermerk zur Besprechung zum Eigenbetriebsjahresabschluss des EB ZGM am 2.12.2004).
- 42 Die Rechnungsprüfung sah deshalb nur dann eine reale Chance für den ordnungsgemäßen Betrieb des EB ZGM, wenn die Anstrengungen um die Standortbestimmungen des EB ZGM innerhalb des Konzerns Stadt noch weiter verstärkt werden. Unrationelle Verfahrensstrukturen sollten sonach umgehend beseitigt werden. Der Eigenbetrieb ZGM sowie dessen Schnittstellen mit der Stadtverwaltung Halle (Saale) sollten demzufolge einer umfassenden Organisationsumstrukturierung mit dem Ziel zugeführt werden, eine stringente Verschlinkung und Sicherung der Verfahrensabläufe zu erfahren (vgl. Vermerk zur Besprechung zum Eigenbetriebsjahresabschluss des EB ZGM am 2.12.2004).
- 43 Die von der Rechnungsprüfung oben beschriebenen Hinweise führten in der Folge zu einem Umdenken in der Organisation des EigenBetriebs Zentrales GebäudeManagement und zur Beauftragung zur Erstellung eines Konzeptes zur Detailplanung der Restrukturierung und Neuausrichtung des EB ZGM an die Rauschenbach & Kollegen GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft.
- 44 Mittels des Konzeptes zur Restrukturierung und Neuausrichtung des EigenBetriebs Zentrales GebäudeManagement der Stadt Halle (Saale) der Rauschenbach & Kollegen GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft wurden Vorschläge zur grundlegenden Umstrukturierung erarbeitet. Darin sind die struktu-

rellen, organisatorischen und methodischen Defizite beschrieben, die die Effizienz der Aufgabenerledigung im EB ZGM bis dato beeinträchtigt haben (vgl. Konzept der Rauschenbach & Kollegen GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft).

- 45 Im Zuge der Weiterführung und Neuausrichtung wurde die Organisationsstruktur des Betriebes weiter ausgedünnt. Die Konzentration der Organisationsstruktur und die Reduzierung der Hierarchiestufen ermöglicht es, klar strukturierte und vereinfachte Abläufe zur Grundlage des betrieblichen Handelns zu machen.
- 46 Seit dem Jahr 2008 sind vorhandene Hierarchieebenen deutlich reduziert worden. Die neue Struktur des EB ZGM ist wesentlich flacher. Es wurden übersichtlichere und einfachere Abläufe geschaffen. So sind die Leitung und Führung des EB ZGM in der Hand eines Betriebsleiters konzentriert worden, die Zahl der Bereiche wurde deutlich reduziert sowie die Abschaffung der Abteilungsleitersebene wurde eingeleitet. Die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen sind sowohl in der Optimierung der Arbeitsabläufe als auch in der Reduzierung der Personalkosten zu sehen.
- 47 Die gegenwärtige Organisationsstruktur ist folgender Abbildung zu entnehmen. Sie diene mir im Verlauf der Prüfung, um Auskünfte über folgende organisatorische Sachverhalte des EB ZGM zu entnehmen:
- Verteilung betrieblicher Aufgaben auf Stellen und Abteilungen
 - hierarchische Struktur der Aufbau- bzw. Leitungsorganisation und der Weisungsbeziehungen
 - Personelle Besetzung

Darüber hinaus soll mit Hilfe des Organigramms ein effizienter Kommunikations- und Informationsaustausch während der Prüfung erfolgen.



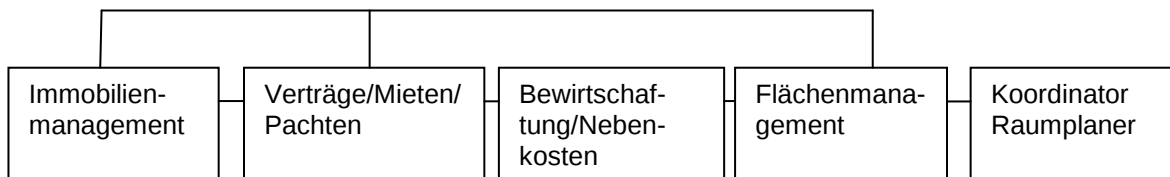
Quelle: EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement

4. Kaufmännisches Objektmanagement

4.1 Ausgangslage

48 Der Bereich Immobilienmanagement des EB ZGM umfasste sämtliche Belange der Verwaltung des Sonder- und Verwaltungsvermögens. Dazu zählten hauptsächlich die Verwaltung, Instandhaltung und Bewirtschaftung des eigenen Immobilienbestandes der Stadt Halle (Saale) sowie der angemieteten Objekte, die Erfassung und Verbuchung von Bewirtschaftungskosten sowie das Flächenmanagement. Diese Ausrichtung sollte ein ganzheitliches Facility Management zum Ziel haben.

49 Die damalige Struktur lässt sich an folgender Grafik erkennen:



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Rauschenbach & Kollegen GmbH

4.2 Mieter-Vermieter-Modell

4.2.1 Mieter-Vermieter-Modell bei kommunaler Vermietung

50 Gemäß dem Beschluss des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) vom 12. Dezember 2007 wurde auf Veranlassung das Anlagevermögen mit Ausnahme der immateriellen Vermögensgegenstände sowie der Betriebs- und Geschäftsausstattung zum 1. Januar 2008 aus dem EB ZGM herausgelöst und als Verwaltungsvermögen der Stadt Halle (Saale) zurückgeführt. Die Rückführung des Immobilienvermögens in den Haushalt der Stadt Halle (Saale) erfolgte zu Buchwerten. Das Immobilienvermögen wird weiterhin vom EB ZGM im Auftrag der Stadt verwaltet. Diese Erbringung von gebäudewirtschaftlichen Leistungen an den städtischen und städtisch angemieteten Gebäuden erfolgt auf der Basis von Serviceverträgen zwischen der Stadt Halle (Saale) und dem EB ZGM. Die Bilanzierung des Anlagevermögens erfolgt zudem nicht mehr beim EB ZGM.

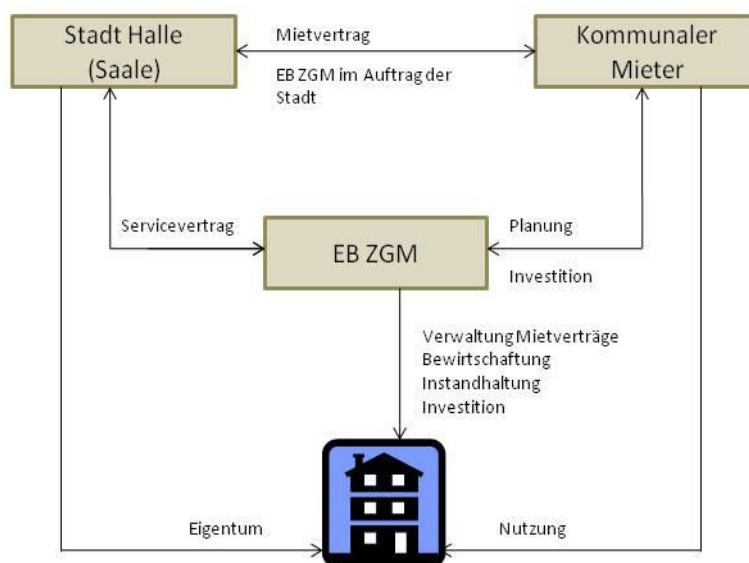
51 Für die bebauten städtischen Grundstücke wurde im August 2008 ein Servicevertrag zwischen dem EB ZGM und der Stadt Halle (Saale) abgeschlossen, der die Erbringung der Dienstleistungen des EB ZGM an den Grundstücken und den dazu gehörigen Gebäuden regelt. Der Eigenbetrieb ZGM bleibt sonach weiterhin ganzheitlicher Dienstleister im Sinne einer Verwaltungsgesellschaft und erhält hierfür ein Serviceentgelt in Höhe der bisherigen Mietzahlungen und Bewirtschaftungskosten. Die Betreuung von Objekten des Eigenbetrieb Kita erfolgt gemäß separater Servicevereinbarung.

52 Innerhalb der Vermietung an die Stadt Halle (Saale) werden laut Servicevertrag insbesondere folgende Leistungen erbracht:

- Der EB ZGM übernimmt die fachliche Betreuungs- und Verwaltungsfunktion der Objekte. Dazu gehören unter anderem die Verwaltung der Mietverträge, die Koordination und Verrechnung der Betriebsleistungen, Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen.

- Investitionen werden durch die Ämter geplant und angemeldet. Der EB ZGM hat eine reine Unterstützungsfunktion. Die Durchführung und fachliche Absicherung der Investitionen erfolgt durch den EB ZGM im Auftrag der Stadt Halle (Saale).
- Der EB ZGM pflegt alle kommunalen Mietverträge im SAP RE. Eine Abrechnung bzw. Zahlungsabwicklung zwischen dem EB ZGM und den einzelnen Ämtern erfolgt mittels Lastschriftverfahren. Der EB ZGM stellt eine Aufbereitung aller zu erhebenden Mietzahlungen und Betriebskostenzahlungen den Mietern als zahlungsbegründende Unterlagen zur Verfügung.

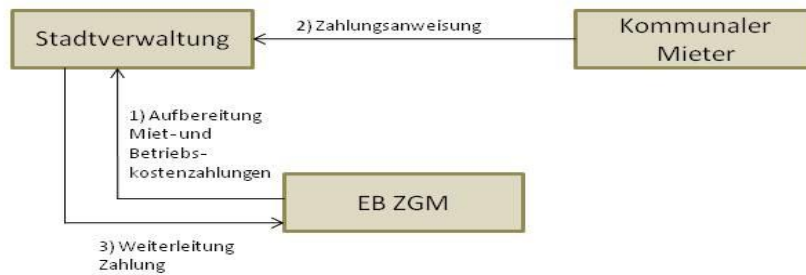
53 Die derzeitige vertragliche Konstellation lässt sich in folgender Abbildung zusammenfassen:



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Rauschenbach & Kollegen GmbH

54

Die Zahlungsströme sind in folgender Abbildung zu entnehmen:



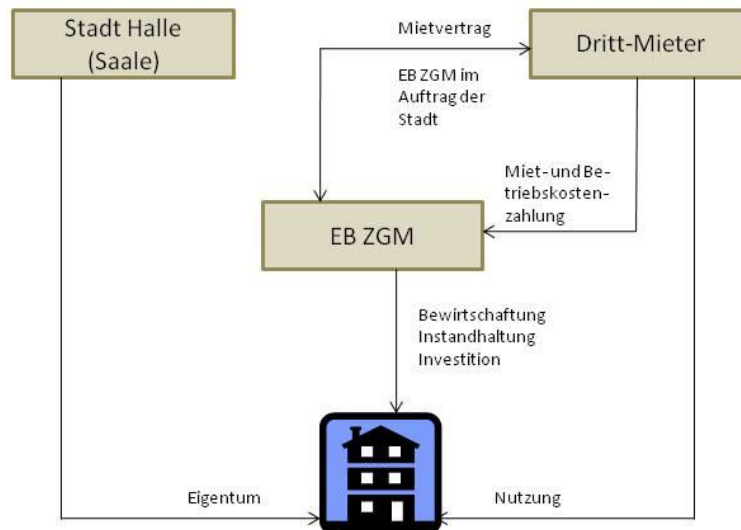
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Rauschenbach & Kollegen GmbH

55

Ziel der Servicevereinbarung ist es, die Bewirtschaftung der bebauten städtischen Grundstücke zu vereinfachen und den Aufwand bei gleichzeitiger Erhaltung und Verbesserung der Transparenz der gebäudewirtschaftlichen Prozesse zu reduzieren. Die Zahlungsströme sollen im Gegensatz zur bisherigen Praxis konzentriert werden, um dadurch den gesamten Aufwand für die Abbildung der Gebäudenutzung im Haushalt und im Buchwerk zu vereinfachen. Als Folge müssen ferner die Miet- bzw. Nutzungsvereinbarungen angepasst werden. Zukünftig werden nicht mehr jährlich zu erneuernde Mietverträge abgeschlossen. Die Inanspruchnahme von Gebäudeflächen bedarf dennoch einer verbindlichen Regelung.

4.2.2 Mieter-Vermieter-Modell bei Dritt-Vermietung

- 56 Sämtliche Anmietungen, Vermietungen an und von Dritten werden im Auftrag der Stadt Halle (Saale) vom EB ZGM durchgeführt und finanziell begleitet. Die Stadt als Eigentümerin tritt nicht in Erscheinung.
- 57 Folgende Abbildung verdeutlicht das Modell:



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Rauschenbach & Kollegen GmbH

5. Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungsstellung

5.1 Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsstellung

5.1.1 Grundmiete (Serviceentgelt)

- 58 Im EB ZGM wurde das Mieter-Vermieter-Modell eingeführt. Dieses Modell weist nach Angaben des Konzeptes zur Restrukturierung und Neuausrichtung des Eigenbetriebes Zentrales GebäudeManagement der Stadt Halle (Saale) der Rauschenbach & Kollegen GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft (vgl. Konzept Anlage 2 Abstimmung zum Bereich Kaufmännisches Objektmanagement, Mieten, Flächen u. a.) Abweichungen zu den Vorgaben auf. In ihrem Konzept führt sie auf, dass „Aus Gründen der finanziellen Situation der Stadt Halle (Saale) dem EB ZGM Vermietungspreise vorgegeben wurden, die nicht betriebswirtschaftlich begründet sind. Diese wurden in den letzten Jahren zwar überarbeitet, bilden aber trotz alledem die tatsächlichen Kosten nicht ab. Durchschnittliche Kaltmietpreise - seit August 2009 Serviceentgelte - von 1,78 €/m² bei kommunaler Vermietung und bis zu 3,13 €/m² bei Vermietung an Dritte, in Ausnahmefällen bis zu 7 €/m² (Stand Dezember 2010) können nicht kostendeckend sein (vgl. dazu Tz. 62, Ausführungen zum Gewerberaummieten-Report 2008 der Wirtschaftsförderung Halle (Saale)). Der Hauptkritikpunkt besteht in der Nicht-Berücksichtigung der Abschreibung der Gebäude in der Miethöhe. Dies führt unweigerlich zu einem Werteverzehr an den Gebäuden sowie Anwachsen des Investitionsstaus. Durch die nicht kostendeckenden Miethöhen bestehen für die Ämter/Bereiche kaum Anreize zur Optimierung ihrer Mietflächen und somit Senkung der Mietkosten (Serviceentgelten).“
- 59 Im Hinblick der nicht kostendeckenden Serviceentgelte besteht keine Kostentransparenz für jedes Gebäude und jeden Nutzer. Eine betriebswirtschaftliche Berechnung nach dem Vollkostenprinzip (full cost principle) oder eine Ermittlung der Wirtschaftlichkeit ist unter diesen Umständen nicht sinnvoll und wird durch den Eigenbetrieb ZGM bis dato auch nicht durchgeführt. Detaillierte Analysen der Gebäudenutzungskosten oder Kosten-Nutzen-Analysen nach aktuellen Erkenntnissen aus dem Facility Management werden nur bedingt durchgeführt. Hierbei sei schon auf Punkt 6 des Prüfberichtes hingewiesen. Eine Überprüfung der Kalkulation der Grundmiete (Serviceentgelt), Bewirtschaftungskosten und Reinigung für die einzelnen Schulen und Kindertagesstätten der Stadt kann infolge der nichtvorhandenen Datenlage innerhalb des EB ZGM durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Halle (Saale) nicht vorgenommen werden. An dieser Stelle sei noch einmal auf die geschichtliche Entwicklung und die politischen Vorgaben seitens der Verwaltung aber auch seitens des Stadtrates hingewiesen. Aus diesen Vorgaben heraus bestehen und bestanden zu viele Sondermietregelungen. Beispielsweise wurden bei einigen freien Trägern, Horten oder Jugendfreizeiteinrichtungen die Mietpreise dem EB ZGM vorgegeben, (vgl. dazu auch Konzept zur Restrukturierung und Neuausrichtung des Eigenbetriebes Zentrales GebäudeManagement der Stadt Halle (Saale) der Rauschenbach & Kollegen GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft, Anlage 2 Abstimmung zum Bereich Kaufmännisches Objektmanagement, Mieten, Flächen u. a.).

- 60 Unter Anwendung der in Tz. 58 ff. beschriebenen Ausführungen entspricht das Serviceentgelt für den Bereich Schulen und Kindertagesstätten für die Jahre 2008 und 2009 gleichwohl den gesetzlichen Vorschriften des Landes Sachsen Anhalt sowie den getroffenen Servicevereinbarungen zwischen der Stadt Halle (Saale) und dem EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement.
- 61 Nach meinen Feststellungen sind die buchungspflichtigen Serviceentgelte der Jahre 2008 und 2009 sachgemäß und eindeutig zu den einzelnen Schulen und Kindertagesstätten zugeordnet worden.
- 62 Ein Vergleich der Kosten mit Daten aus der Immobilienwirtschaft, wie aus dem Beschluss des Stadtrates vom 27.10.2010 zu entnehmen ist, konnte durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Halle (Saale) nicht vollzogen. Mit aller Wahrscheinlichkeit ist der vorgegebene Mietpreis Diskussionspunkt zwischen den Parteien kommunaler Mieter und EB ZGM als Verwalter des Immobilienvermögens der Stadt Halle (Saale). Im Gegensatz zu vielen anderen Großstädten gibt es in Halle (Saale) so genannte Vergleichsmieten. Das bedeutet, gleiche Miete bei gleicher Lage, gleicher Ausstattung und gleichem Alter des Gebäudes. Allein ist dieser Vergleichspreisspiegel für die durch den EB ZGM städtisch verwalteten Objekte nicht anwendbar, da ein Marktbezug z. B. zu den städtischen Wohnungsgesellschaften Hallesche Wohnungsgesellschaft mbH (HWG mbH) und Gesellschaft für Wohn- und Gewerbeimmobilien Halle-Neustadt mbH (GWG mbH) entweder gar nicht und nur im geringem Umfang gegeben ist. Erfolgt dessen ungeachtet eine Anwendung des Preisspiegels, würde deutlich erkennbar werden, dass Büromieten in der Stadt Halle (Saale) von 4,00-6,00 €/m² (mittlere Lage) und 6,00-8,00 €/m² (Toplagen) in Relation zu den gegenwärtig von kommunalen Mietern zu zahlenden 1,78 €/m² signifikant höher liegen (vgl. Gewerberaummieten-Report 2008 der Wirtschaftsförderung Halle (Saale)).

5.1.2 Bewirtschaftungskosten

- 63 Das BGB spricht nur vom Mietzins. Eine Trennung des Mietzinses in Grundmiete und Bewirtschaftungskosten/Betriebskosten ist nach dem BGB nicht vorgesehen. Der Vermieter hat den Gebrauch der vermieteten Sache zu gewähren und die auf der vermieteten Sache ruhenden Lasten zu tragen. Will der Vermieter - hier der EB ZGM - Lasten z. B. Bewirtschaftungskosten/Betriebskosten neben dem Serviceentgelt (Mietzins) erheben, bedarf es einer ausdrücklichen Vereinbarung, welche bestimmaren Lasten, hier im Folgenden nur noch als Betriebskosten bezeichnet, der Mieter zusätzlich neben dem Serviceentgelt zu tragen hat. Eine solche Vereinbarung wurde in Form einer Servicevereinbarung mit Unterzeichnung der Stadt Halle (Saale) - im Folgenden Auftraggeber - und dem EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement - im Folgenden Auftragnehmer - zum 1. August 2008 wirksam.
- 64 Gemäß Punkt 1.3 der Servicevereinbarung zwischen der Stadt Halle (Saale) und dem EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement hat der Auftragnehmer die ordnungsgemäße Ver- und Entsorgung der Gebäude mit den Medien und gebäudespezifischen Dienstleistungen gemäß § 19 Abs. 2 Satz 1 WoFG, § 1 Abs. 1 Satz 1 Betriebskostenverordnung sicherzustellen.

- 65 Als gebäudespezifische Dienstleistungen für kommunal genutzte Grundstücke mit Außenanlagen werden den Mietern die Kosten für
- Medienver- und -entsorgung
 - Hausmeister-, Pförtner- und Sicherheitsdienstleistungen
 - Gebäudereinigung
 - Winterdienst
 - Notdienst
- berechnet. Dabei ist durch beide Vertragsparteien auf Aspekte der Nachhaltigkeit Rücksicht zu nehmen.
- 66 Der Auftragnehmer hat laut Punkt 1.4 der Servicevereinbarung für die in Tz. 65 genannten gebäudespezifischen Dienstleistungen eine objektbezogene Betriebskostenvorschau zu erstellen. Auf dieser Grundlage wird die Höhe der Betriebskostenvorauszahlung festgelegt. Es erfolgt eine monatliche Vorauszahlung der Betriebskosten per Lastschriftverfahren durch den Auftraggeber bis zum 3. Werktag des jeweiligen Monats. Weiterhin hat der Auftragnehmer dem Auftraggeber die anfallenden Rechnungen der Betriebskosten:
- Medienver- und -entsorgung
 - Hausmeisterleistungen
 - Reinigungsleistungen
 - Grünflächenpflege
 - Kosten der Betriebskostenabrechnung
 - sonstige Betriebskosten
- aufgeschlüsselt nach Wirtschaftseinheiten und Kostenarten umzulegen.
- 67 **Die durch die Nutzung von Gebäuden und Anlagen der städtischen Ämter sowie Ressourcenverbrauch der Nutzer entstandenen Betriebskosten werden, wie übrigens im privaten Wohnungsbereich auch, durch den EB ZGM vereinbart und direkt mit den Versorgungs- und anderen Unternehmen abgerechnet. Es handelt sich für den EB ZGM um eine durchlaufende Bilanzposition, die keinen Überschuss in der Gewinn und Verlustrechnung des EB ZGM generiert.**
- 68 Bei der Gas und Fernwärmeversorgung bestehen laut Rauschenbach & Kollegen GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft (vgl. Konzept Anlage 2 Abstimmung zum Bereich Kaufmännisches Objektmanagement, Mieten, Flächen u. a.) i. d. R. Einzelverträge für jedes Objekt. Die Abrechnung der Medienversorger erfolgt im Allgemeinen über Einzelabrechnungen für jedes Gebäude, die im EB ZGM erneut erfasst werden müssen. Die Betriebskosten werden über Nebenkostenabrechnungen an die Ämter weiter gegeben.
- 69 In einer Untersuchung von Schwachstellen im Bereich der Betriebskostenabrechnung und der Organisationsstruktur der Betriebskostenabteilung des Eigenbetriebes Zentrales GebäudeManagement, Halle (Saale) wird dargestellt, dass eine sach- und verursachergerechte Zuordnung der Betriebskosten auf Sachkonten und Objekte

bereits im Rahmen der Kontierung erfolgen muss. Zur Vermeidung von Fehlern und zeitaufwendigen Eingriffen bei der Erstellung der Betriebskostenabrechnung empfehlen sie daher eine kontenmäßige getrennte Erfassung der umlagefähigen Kosten (vgl. Bericht der Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Untersuchung von Schwachstellen im Bereich der Betriebskostenabrechnung und der Organisationsstruktur der Betriebskostenabteilung des EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement). Auskunftsgemäß wird dies im Rahmen der Betriebskostenabrechnung des EB ZGM vorgenommen.

- 70 Infolge der in Tz. 69 beschriebenen Ausführungen habe ich im Rahmen der Prüfung des EB ZGM eine Funktionsprüfung anhand eines ausgewählten Mietobjektes, hier das Georg Cantor Gymnasium, Torstraße 13, 06110 Halle (Saale), vorgenommen und dokumentiert. Mittels der Einzelstichprobe sollte die ordnungsgemäße Zuordnung der Bewirtschaftungskosten auf die einzelnen Schulen und Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) untersucht werden. Als Prüfungsunterlagen dienten mir die Nebenkostenabrechnung 2009 einschließlich einer Anlage vom 01.01.2009 bis 31.12.2009 des EB ZGM ausgehört an das Schulverwaltungsamt, in der die Höhe aller Bewirtschaftungskostenarten der Einzelstichprobe aufgeschlüsselt dargestellt sind, die dazugehörigen Einzelrechnungen der Dienstleistungsunternehmen sowie verschiedene Kontenausdrucke. Darüber hinaus habe ich korrespondierend die Aufwandspositionen Betriebskostenvorauszahlung der Haushaltsrechnung 2009 bzw. der Kosten-Leistungs-Rechnung des Unterabschnittes Georg Cantor Gymnasiums des Schulverwaltungsamtes der Stadt Halle (Saale) mit den buchungspflichtigen Vorgängen des EB ZGM abgestimmt.
- 71 Als Ergebnis der Prüfung ist festzuhalten, dass die Wurzelstichprobe nur geringfügige Beanstandungen im EB ZGM ergab. Im Verlauf der sachgerechten Zuordnung der Betriebskosten wurden 52,34 € zu viel dem Mietobjekt zugeordnet. Ein Hinweis zur Umbuchung im Zuge der nächsten Betriebskostenabrechnung erging durch die Rechnungsprüfung an den EB ZGM. Die Abstimmung der korrespondierenden Aufwandspositionen im Unterabschnitt der Kosten-Leistungs-Rechnung des Schulverwaltungsamtes für die Einzelstichprobe ergab keine Beanstandungen. Als Hinweis möchte ich nur hier aufführen, dass die Kostenart 531020 (Betriebskostenvorauszahlung) in Höhe von 148.494,87 €, 41.340,99 € enthält, die eine Nachzahlung aus der Betriebskostenabrechnung des Jahres 2007 darstellt und erst im Jahr 2009, auf Grund der späteren Abrechnung des EB ZGM, durch die Stadt Halle (Saale) gezahlt wurde. Ohne diese Hinzurechnung stimmen die Werte in der Kosten-Leistungs-Rechnung des Schulverwaltungsamtes mit den Werten des EB ZGM überein. Gleichwohl ist eine schlüssige Kongruenz der Zahlenwerke zwischen den Beteiligten nur durch wiederholtes Hinterfragen herzustellen gewesen. Dieses ist nicht nur im Interesse einer gebotenen Transparenz der Zahlenwerke unverzüglich zu optimieren, um für die Zukunft eine durchgehende Erledigungskontrolle sicherstellen zu können.
- 72 Unter Anwendung der in Tz. 64 ff. beschriebenen Ausführungen entsprechen die Betriebskosten für den Bereich Schulen und Kindertagesstätten für die Jahre 2008 und 2009 den gesetzlichen Vorschriften des Landes Sachsen Anhalt, den satzungsmäßigen Vorgaben der Stadt Halle (Saale) sowie zwischen den Vertragspartnern geschlossenen Servicevereinbarungen.

- 73 **Nach meinen Feststellungen sind die buchungspflichtigen Betriebskosten der Jahre 2008 und 2009 sachgemäß und eindeutig zu den einzelnen Schulen, mit Ausnahme der in Tz. 70 beschriebenen geringfügigen Beanstandung, und Kindertagesstätten zugeordnet worden.**

5.1.3 Reinigung

- 74 Gemäß Punkt 1.6 der Servicevereinbarung sind sämtliche Reinigungsarbeiten durch den Auftragnehmer nach den entsprechenden Richtlinien durchzuführen, um einen sauberen und hygienischen Betrieb zu ermöglichen. Dabei sind die Nutzungs- und Verfügbarkeitszeiten der Mieter nicht zu gefährden. Die Gebäudereinigung der kommunalen Gebäude erfolgt auf Grundlage des bestehenden Reinigungsvertrages der Stadt Halle (Saale) und der Stadtwirtschaft GmbH (heute Hallesche Wasser und Stadtwirtschaft GmbH). Dieser umfasst Vereinbarungen zu:

- Unterhaltsreinigung
- Grundreinigung
- Reinigungsmittel und -materialien
- Sonderreinigung

- 75 Die Reinigungskosten - Personal- und Sachkosten - spiegeln sonach die an Schulen und städtischen Kindertagesstätten erbrachten Gebäudereinigungsdienstleistungen wieder. Diese werden im Rahmen der abgeschlossenen Servicevereinbarung innerhalb der Betriebskostenvorauszahlung auf den Mieter umgelegt und den Vertragsparteien mit der Betriebskostenabrechnung objektkonkret und vertragsgenau dargestellt.

- 76 **Die Betriebskostenart Reinigung stellt für den Eigenbetrieb ZGM auf Grund der Verrechnung einen durchlaufenden Posten dar. Eine Gewinnerzielung erfolgt dementsprechend nicht durch den EB ZGM.**

- 77 **Im Rahmen der Prüfung des EB ZGM habe ich eine Funktionsprüfung für die in der Servicevereinbarung genannten Kostenart Reinigung anhand eines ausgewählten Mietobjektes, hier das Georg Cantor Gymnasium, Torstraße 13, 06110 Halle (Saale), vorgenommen und dokumentiert. Mittels der Einzelstichprobe sollte die ordnungsgemäße Zuordnung der Kostenart Reinigung auf die einzelnen Schulen und Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) untersucht werden. Als Prüfungsunterlagen dienten mir die Nebenkostenabrechnung 2009 einschließlich einer Anlage vom 01.01.2009 bis 31.12.2009 des EB ZGM ausgereicht an das Schulverwaltungsamt, in der die Höhe aller Bewirtschaftungskostenarten der Einzelstichprobe aufgeschlüsselt dargestellt sind, die dazugehörigen Einzelrechnungen der Dienstleistungsunternehmen sowie verschiedene Kontenausdrucke. Darüber hinaus habe ich korrespondierend die Aufwandspositionen Gebäudereinigung der Haushaltsrechnung 2009 bzw. der Kosten-Leistungs-Rechnung des Unterabschnittes Georg Cantor Gymnasiums des Schulverwaltungsamtes der Stadt Halle (Saale) mit den buchungspflichtigen Vorgängen des EB ZGM abgestimmt.**

- 78 **Als Ergebnis der Prüfung ist festzuhalten, dass die Wurzelstichprobe sowohl in der Zuordnung als auch in der Prüfung der korrespondierenden Posten keine Beanstandungen ergab. Als Hinweis möchte ich aufführen, dass die Kostenposition 531030 (Gebäudereinigung) eine Rechnung in Höhe von 393,41 € für einen Reinigungsauftrag enthält, der selbstständig durch das Schulverwaltungsamt in Auftrag gegeben wurde und nicht in die Abrechnung des EB ZGM mit einfluss. Ohne diese Hinzurechnung stimmen die Werte in der Kosten-Leistungs-Rechnung des Schulverwaltungsamtes mit den Werten des EB ZGM überein.**
- 79 **Unter Anwendung der in Tz. 74 ff. beschriebenen Ausführungen entspricht die Kostenart Reinigung für den Bereich Schulen und Kindertagesstätten den gesetzlichen Vorschriften des Landes Sachsen Anhalt, den satzungsmäßigen Vorgaben der Stadt Halle (Saale) sowie zwischen den Vertragspartnern geschlossenen Servicevereinbarungen.**
- 80 **Nach meinen Feststellungen sind die buchungspflichtigen Reinigungskosten sachgemäß und eindeutig zu den einzelnen Schulen und Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) zugeordnet worden.**

5.1.4 Nachzahlung Bewirtschaftung aus Vorjahren aus den Jahren 2008 und 2009

- 81 Die Planung für die in den Haushalt der Stadt Halle (Saale) eingebrachten Bewirtschaftungs- /Betriebskostenvorauszahlungen werden in einem zweistufigen Prozess durch den EB ZGM durchgeführt. Hierbei werden zunächst die erforderlichen objektkonkreten Vorauszahlungen ermittelt und daraufhin entsprechend der Flächenverteilung auf die einzelnen Mieter aufgeteilt.
- 82 Nach Einschätzung der Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erscheint diese Vorgehensweise des EB ZGM als grundsätzlich geeignet, die notwendigen Vorauszahlungen zu ermitteln. Jedoch weisen sie in ihrem Gutachten darauf hin, dass der Planungsprozess in seiner derzeitigen Ausgestaltung sehr aufwendig ist. Auch wird das individuelle Verbrauchsverhalten einzelner Mieter nicht berücksichtigt (vgl. Bericht der Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Untersuchung von Schwachstellen im Bereich der Betriebskostenabrechnung und der Organisationsstruktur der Betriebskostenabteilung des Eigenbetrieb Zentrales GebäudeManagement).
- 83 Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres beginnt der EB ZGM im Allgemeinen im Juni mit der Abrechnung der Bewirtschaftungs-/Betriebskosten gegenüber den Mietern. Dies setzt voraus, dass zu diesem Zeitpunkt sämtliche Betriebskosten sowie Vorauszahlungen der Schulen und städtischen Kindertagesstätten in der Buchhaltung erfasst sind. Die eigentliche Abrechnung erfolgt automatisch und zieht eine automatische Buchung nach sich. Diese führt entweder zur einer Nachforderung oder zu einer Auszahlung von Guthaben gegenüber den Schulen und städtischen Kindertagesstätten. Im Anschluss daran wird eine Planung der Vorauszahlungen der Bewirtschaftungs-/Betriebskosten basierend auf der vorangegangenen Betriebskostenabrechnung vorgenommen.

- 84 **Die unterschiedlichen Nachzahlungen aus der Bewirtschaftung für die Jahre 2008 und 2009 resultieren hauptsächlich aus der Nichtberücksichtigung des individuellen Verbrauchsverhaltens der Schulen und städtischen Kindertagesstätten. Während der Planung sollte daher, die Betriebskostenabrechnung der einzelnen Schulen und städtischen Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) zur Grundlage gemacht werden. Da zum Zeitpunkt der Planung eine Abrechnung der Bewirtschaftungs-/Betriebskosten des Vorjahres noch nicht in jedem Fall vorliegt, müssten im Einzelfall mieterbezogene Simulationsrechnungen auf Basis der letzten aktuellen Betriebskostenabrechnung durchgeführt werden. Weiterhin sollte mit dem Ziel, eine Vorfinanzierung künftiger Kostensteigerungen durch den EB ZGM zu vermeiden, künftige Kostenentwicklungen in die Planung der Vorauszahlungen der Bewirtschaftungs-/Betriebskosten Berücksichtigung finden. Die Prämissen des oben beschriebenen Planungsprozesses für die Stadt Halle (Saale) sollten auch bei Drittmietern berücksichtigt werden (vgl. Bericht der Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Untersuchung von Schwachstellen im Bereich der Betriebskostenabrechnung und der Organisationsstruktur der Betriebskostenabteilung des EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement). In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass nach Aussage des EB ZGM derzeit in diesem Bereich eine vollständige Überarbeitung der Vorgehensweise mit dem Ziel stattfindet, die Auswirkungen individuellen Verbrauchsverhaltens in die Planung mit einfließen zu lassen.**
- 85 **Unter Anwendung der in Tz. 81 ff. beschriebenen Ausführungen entsprechen die Nachzahlungen der Bewirtschaftung der Jahre 2008 und 2009 für den Bereich Schulen und Kindertagesstätten den gesetzlichen Vorschriften des Landes Sachsen Anhalt, den satzungsmäßigen Vorgaben der Stadt Halle (Saale) sowie zwischen den Vertragspartnern geschlossenen Servicevereinbarungen.**
- 86 **Nach meinen Feststellungen sind die buchungspflichtigen Nachzahlungen aus der Bewirtschaftung der Jahre 2008 und 2009 sachgemäß und eindeutig zu den einzelnen Schulen und Kindertagesstätten zugeordnet worden.**

5.2 Gesamtaussage zur Rechnungsstellung

- 87 **Im Rahmen meiner Prüfung habe ich keine Anhaltspunkte darüber erlangt, mit Ausnahme der in Tz. 70 beschriebenen geringfügigen Beanstandung, dass der EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement die Positionen 531010 Grundmiete (Serviceentgelt), 531020 Bewirtschaftungskosten, 531030 Reinigung und 531040 Nachzahlung Bewirtschaftung aus VJ nicht sachgemäß und eindeutig zu den einzelnen Schulen und Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) zuordnet. Die vorgenommenen Zuordnungen stimmen mit Gesetz, Satzung sowie den bindenden Servicevereinbarungen der Vertragsparteien überein. Die sachlich richtige Zuordnung erfüllt jedoch allein kein ordnungsgemäßes Verfahren. Die Bestrebungen um wirtschaftliche Vorgehensweisen müssen aktuell weiterhin im Focus der Organisationsanstrengungen liegen. Nur so kann das Ziel eines effizienten Verwaltungshandelns erreicht werden.**

6. Mietkalkulation für das Jahr 2010 des EB ZGM

- 88 Auf Grund des Stadtratsbeschlusses wurde das Immobilienvermögen des EB ZGM zum 1. Januar 2008 in das Verwaltungsvermögen der Stadt Halle (Saale) zurückgeführt. Grund dafür waren Auflagen des Landesverwaltungsamtes, die Abschreibung der Gebäude in die Mietberechnung zu integrieren. Diese Rückführung hatte weit reichende Folgen für das bestehende Mieter-Vermieter-Modell hinsichtlich des Vertragsverhältnisses und der Zahlungsmodalitäten. Nur die Stadt Halle (Saale) kann als Eigentümerin Mieten von Ämtern und Drittnutzern verlangen. Infolgedessen musste eine Servicevereinbarung zur Erbringung aller mit den Gebäuden und den dazugehörigen Außenanlagen/Dienstleistungen zwischen der Stadt Halle (Saale) und dem Eigenbetrieb ZGM geschlossen werden. Der EB ZGM erhält seit dieser Zeit für diese Dienstleistungen ein monatliches Serviceentgelt in Höhe der bisherigen Mietzahlungen und der Bewirtschaftungskosten, die weiterhin innerhalb des EB ZGM den einzelnen Objekten zuzuordnen sind. Eine Miete im Sinne des Mietrechts wird nicht mehr erhoben.
- 89 Das Serviceentgelt beinhaltet gemäß der Servicevereinbarung alle Leistungen des EB ZGM an den städtischen und städtisch angemieteten Grundstücken und Gebäuden (vgl. Servicevereinbarung vom 1. August 2008 zwischen der Stadt Halle (Saale) und dem EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement).
- 90 Aus Gründen der finanziellen Situation der Stadt Halle (Saale) wurden dem EB ZGM mit Einführung des Mieter-Vermieter-Modells Vermietungspreise vorgegeben, die nicht betriebswirtschaftlich begründet waren. Zwar wurden diese in den zurück liegenden Jahren überarbeitet, bilden bis zum heutigen Zeitpunkt gleichwohl die faktischen Kosten nicht ab. Die Rauschenbach & Kollegen GmbH Steuerberatungsgesellschaft, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft kommt in ihrem Konzept zu Restrukturierung und Neuausrichtung des EB ZGM zu der Aussage, dass „durchschnittliche Kaltmietpreise - seit August 2009 Serviceentgelte - von 1,78 €/m² bei kommunaler Vermietung und bis zu 3,13 €/m² bei Vermietung an Dritte, in Ausnahmefällen bis zu 7 €/m² (Stand Dezember 2010) nicht kostendeckend sein können“ (vgl. Konzept zur Restrukturierung und Neuausrichtung des Eigenbetriebes Zentrales GebäudeManagement der Stadt Halle (Saale) der Rauschenbach & Kollegen GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft, Anlage 2 Abstimmung zum Bereich Kaufmännisches Objektmanagement, Mieten, Flächen u. a.). Nach Angaben des Eigenbetriebes ZGM werden ab dem Wirtschaftsjahr 2011 durchschnittlich 1,50 €/m² als Serviceentgelt von den kommunalen Mietern verlangt (vgl. Wirtschaftsplan 2011 für den EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement der Stadt Halle (Saale), Erarbeitungsstand 22. Dezember 2010).
- 91 Im Hinblick auf die nicht kostendeckenden Mietpreise (Serviceentgelte) mangelt es an der Kostentransparenz für jedes Gebäude und jeden Nutzer. Unter diesen Umständen ist es nicht substantiiert eine Berechnung der Vollkosten oder eine Ermittlung der Wirtschaftlichkeit vorzunehmen.
- 92 Auf Grund der in Tz. 88 ff. beschriebenen Sachverhalte führt der EB ZGM, nach den Vorgaben der Stadt Halle (Saale), seit seiner Gründung keine echte Mietkalkulation (Serviceentgeltkalkulation) nach Zustand und Ausstattung für jedes einzelne Objekt durch. Detaillierte Analysen der Gebäudenutzungskosten oder Kosten-Nutzen-Analysen nach aktuellen Erkenntnissen aus dem Facility Management werden darüber hinaus nur bedingt durchgeführt.

- 93 Angesichts des geringen Serviceentgelts ist die Verwalterrolle des EB ZGM nur eingeschränkt möglich. Instandhaltungs/-setzungsleistungen, wie z. B. Reparaturen an Gemäuern und Dächern, Wartung von Aufzügen und technischen Anlagen, Beseitigung von Feuchtigkeitsschäden, Beseitigung von Schäden von Unwettern, Maßnahmen zur Verkehrssicherungspflicht usw. können nur noch in geringerem Umfang ausgeführt werden, da sie mit dem Serviceentgelt abgegolten sind. In der Folge führt ein solches Vorgehen zu einem schon jetzt sichtbar gewordenen Instandhaltungsrückstau.
- 94 **Um den bestehenden Instandhaltungsrückstau abzubauen und zu einer regelmäßig und angemessenen Instandhaltung zu gelangen, müsste sich das Serviceentgelt an wohnungswirtschaftlichen Grundsätzen orientieren. Bedeuten würde dies, dass in die Kalkulation des Serviceentgelts die Kostenarten**
- Kalkulatorische Abschreibung
 - Kalkulatorische Zinsen
 - Kalkulatorisches Wagnis
 - Anteil für den Bauunterhalt
 - Anteil für die Eigenleistung des EB ZGM
- mit einfließen müssten. Das sich hieraus neu ergebende Serviceentgelt würde allerdings dazu führen, dass die Zahlungen der einzelnen kommunalen Mieter (Ämter, Schulen, Kindertagesstätten) sich erhöhen.
- 95 Nach Angaben einer Darstellung des Serviceentgelt (Mietkalkulation) des Eigenbetriebes ZGM am 23. Juni 2010 vor dem Stadtrat der Stadt Halle (Saale) liegt der derzeitige Instandhaltungsrück- sowie Investitionsstau bei ca. 180.000.000 €, welcher sich auf Kultur-, Bildungs-, Sport-, Verwaltungs- oder andere öffentliche im Eigentum der Stadt Halle (Saale) befindlichen Bauten verteilt. In der Konsequenz würde dies signalisieren, dass zur Abdeckung der planmäßigen Instandhaltung sowie zum Abbau des Investitionsstaus Mietbestandteile in Höhe von:
- 1,22 €/m²/Monat für die planmäßige Instandhaltung
 - 3,87 €/m²/Monat für den Abbau des Investitionsstaus
- notwendig wären. Um den Aufwand je m² indes nicht so spürbar für die kommunalen Mieter ausfallen zu lassen, empfiehlt der EB ZGM eine Anpassung des Mietniveaus (Serviceentgelt-niveaus) auf 2,59 €/m²/Monat (derzeitiges Mietniveau 1,78 €/m²/Monat + Anhebung planmäßige Instandhaltung nach KGSt von 0,81 €/m²/Monat). Der EB ZGM kann aus diesem Serviceentgelt die notwendigen Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an den Gebäuden durchführen und den so bestehenden Instandhaltungsrück-sowie Investitionsstau in geringem Umfang abbauen. Die abgebildete Vorgehensweise zum erforderlichen Mitteleinsatz bei der Gebäudeinstandhaltung ist als dabei Handlungsalternative zu verstehen.
- 96 Als Schlussfolgerung zu den vor genannten Ausführungen war eine Überprüfung der Kalkulationen bzw. die Untersuchung des Verfahrens zur Errechnung der Grundmiete für das Jahr 2010 der Schulen und Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) seitens des Rechnungsprüfungsamtes nicht möglich.

7. Ausblick

- 97 Mit der Gründung des EigenBetriebes Zentrales GebäudeManagement galt es das Modell unter den vier in der wissenschaftlichen Literatur unterschiedenen Organisationsmodellen der Gebäudewirtschaft zu bestimmen, welches die Ziele der Stadt Halle (Saale) und die damit gebotenen Anforderungen erfüllt. Folgende vier Modelle standen zur Disposition:
- Optimierte Verwaltungs-Modell
 - Eigentümer-Modell
 - Vermieter-Mieter-Modell
 - Management Modell
- 98 Ausgehend von den Modellanforderungen der Stadt Halle (Saale) für ein Zentrales Gebäudemanagement entschieden sich die Verwaltung und der Stadtrat, den EB ZGM auf Basis des Mieter-Vermieter-Modells aufzubauen.
- 99 Im Zuge der Umsetzung des Stadtratsbeschlusses vom 18. Juli 2007 wurde das Mieter-Vermieter-Modell zum 31. Dezember 2010 aufgelöst. Als Folge wird sich auch die Praxis der Miet- und Nutzungsvereinbarungen einer Anpassung unterziehen müssen, um Optimierungspotenziale generieren zu können. Zukünftig werden nicht mehr jährlich zu erneuernde Mietverträge abgeschlossen werden. Die Inanspruchnahme von Gebäudeflächen bedarf indessen einer bindenden Regelung.
- 100 Als eine weitere Folge stellt sich die Verringerung der monetären Belastung des städtischen Haushaltes 2011 gegenüber 2010 um 4 Mio. € dar. Ursächlich hierfür sind vor allem die Reduzierung des Anteils am Serviceentgelt für die in das neu gegründete Ressort Zentrale Dienste der Stadt Halle (Saale) überführten Mitarbeiter/innen zum 15. September 2010 in Höhe von ca. 1,6 Mio. €, die Reduzierung der Betriebskosten durch den Wegfall nicht mehr genutzter Flächen und den dadurch nicht mehr einbezogenen Preiserhöhungen für Energie, Wasser, Abwasser u.a. Leistungen in Höhe von 1,5 Mio. € sowie die nicht mehr zu berücksichtigenden Kosten für Leerstand in Höhe von ca. 0,9 Mio. €. Daraus resultierend ergibt sich ab dem Jahr 2011 für jeden kommunalen Mieter ein fest budgetiertes Serviceentgelt von **1,50 €/m²/Monat** (vgl. Wirtschaftsplan 2011 für den EigenBetrieb Zentrales GebäudeManagement der Stadt Halle (Saale), Erarbeitungsstand 22. Dezember 2010).

Halle, 15. März 2011

Rechnungsprüfungsamt der Stadt Halle (Saale)



Kloppe
Amtsleiter



Simeonow
Prüfer für strategisches und operatives
Prüfmanagement