



LANDESRECHNUNGSHOF
SCHLESWIG-HOLSTEIN

Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzender des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen
Landtages
Herr Peter Sönnichsen, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Nachrichtlich
Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Staatssekretär
Dr. Olaf Bastian
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

Gebäudemanagement
Schleswig-Holstein AöR
Geschäftsführung
Gartenstraße 6
24103 Kiel

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
LRH 33

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8992

Datum
2. September 2011

**Bericht der Landesregierung „Überprüfung der GMSH einleiten“
Drucksache 17/1572**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/2668**

zu dem Bericht der Landesregierung „Überprüfung der GMSH einleiten“ (Drucksache 17/1572) nimmt der Landesrechnungshof wie folgt Stellung:

Auf Grundlage des Berichts der Landesregierung sollen Möglichkeiten und Strategien abgeleitet werden, um die Wirtschaftlichkeit der GMSH zugunsten der öffentlichen Haushalte zu verbessern. Die ergebnisoffene Untersuchung sollte auch die Strukturen der GMSH umfassen.

Ein kurzer Blick auf die Entwicklung der GMSH seit ihrer Gründung 1999 macht deutlich, in welchem Umfeld und unter welchen Voraussetzungen mit wechselnden Vorgaben die GMSH ihre Aufgaben zu erfüllen hat. Der Bericht schildert in Ziffer 2 die Entwicklung der GMSH von ihrer Gründung bis heute ausführlich. Diese Entwicklung ist gekennzeichnet durch einen dauerhaften Umgestaltungsprozess, der vonseiten

des Landes und des Bundes bestimmt worden ist. In der zusammenfassenden Darstellung der Ergebnisse (Ziffer 5, Seite 72) heißt es dann:

„Die GMSH hat den Anspruch, ihre Leistungen nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erbringen und sich nach den Prinzipien eines modernen Unternehmens zu organisieren, um eine Effizienzsteigerung in allen Bereichen des staatlichen Bauens sowie des Liegenschaftsmanagements, der Gebäudebewirtschaftung und der Beschaffung zu erreichen. Damit möchte die GMSH ihren Beitrag zu einer strukturellen Lenkung der Personal- und Sachkosten sowie zu einer nachhaltigen Entlastung des Landeshaushalts leisten.

In welchem Ausmaß die GMSH diesen Anspruch erfüllt bzw. erfüllen kann, ist wegen der laufenden Veränderung der Rahmenbedingungen (vgl. Ziffer 2), die den Einfluss der Unternehmenssteuerung auf die wirtschaftliche Entwicklung deutlich relativieren, nur schwer zu quantifizieren. Erschwerend für die Analyse sind der mittel- bis langfristige Charakter des Optimierungsprozesses und die Veränderung der Grundlagen für die Datenerhebung.“

Aus Sicht des Landesrechnungshofs wird damit das Kernproblem der GMSH beschrieben. Ein Beispiel verdeutlicht das:

Nach Vorgaben des Landes und des Bundes wurde 1999 in der GMSH eine reine Bauherrenverwaltung installiert. Das heißt, die GMSH wurde ausschließlich als Bauherr tätig, die operative Aufgabenerledigung, nämlich die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen, sollten freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure übernehmen. Deshalb wurden in der GMSH im Baubereich Projektstrukturen eingerichtet und Mitarbeiter im Projektmanagement geschult bzw. entsprechend qualifiziertes Personal eingestellt. Zur Aufgabenerledigung wurden externe Architekten und Ingenieure eingeschaltet. In mehreren Prüfungen, zuletzt „Wirtschaftsführung der GMSH“ (2005), forderte der Landesrechnungshof, dass die GMSH durch Eigenerledigung von Aufgaben sich zurück zum **fachkundigen Bauherren** entwickelt, der in der Lage ist, die freiberuflich Tätigen qualifiziert anzuleiten und zu überwachen. Die Qualität der Aufgabenerledigung hatte nämlich erheblich gelitten. Auch Bund und Land forderten aus demselben Grund eine Umsteuerung. Daraufhin reagierte die GMSH mit einer Erhöhung der Eigenerledigung und einer Verstärkung der Überwachung der freiberuflich Tätigen. Das hierzu benötigte Fachpersonal war aber wegen der ange-

spannten Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht ohne Weiteres zu bekommen. Ein solcher Umsteuerungsprozess ist langwierig und schwierig, Ergebnisse sind kurzfristig nicht zu realisieren. Er belastet aber die Arbeitsfähigkeit einer Organisation erheblich.

Die Abhängigkeit der GMSH als Dienstleister von den Vorgaben der Landesregierung, aber auch von ihren Nutzern lässt sich beispielhaft auch in anderen Bereichen aufzeigen.

Der Start der Zentralen Beschaffungsstelle war, auch darauf weist der Bericht der Landesregierung (Seite 71) richtigerweise hin, schwierig, da es erhebliche Widerstände seitens der Nutzer und zunächst unrealistischer Erwartungen an die Zentrale Beschaffungsstelle gab. Der Landesrechnungshof hat dies in seinen Prüfungen „Zentrale Beschaffung durch die GMSH“ (2001) und „Wirtschaftsführung der GMSH“ (2005) dargelegt. Er hat Landesregierung und Nutzer aufgefordert, die Zentrale Beschaffungsstelle zu nutzen und die GMSH in ihrer Aufgabenerledigung zu unterstützen.

Regelmäßig hat der Landesrechnungshof dort, wo besonders lange Projektentwicklungs- und Planungsphasen erheblichen Zeitdruck erzeugt haben, den dann in der Bauphase die GMSH aufzufangen hatte, von den jeweiligen Fachministerien und Nutzern gefordert, ihre Beiträge zu einer zeitgerechten Planung rechtzeitig und dann abschließend zu erbringen. Nur so kann eine regelmäßig teure „Baubegleitende Planung“ vermieden werden, die die GMSH nicht zu vertreten hat.

Die Landesregierung ist aufgefordert, die GMSH als Teil der Landesverwaltung zu verstehen, der eine Fülle von Aufgaben wahrnimmt, die nicht zum Kerngeschäft der Landesregierung zählen. Die Konzentration dieser Aufgaben bei der GMSH ist aus Sicht des Landesrechnungshofs richtig und alternativlos. Dabei darf nicht unbeachtet bleiben, dass allein die zentrale Wahrnehmung dieser Aufgaben per se günstiger ist als die dezentrale. Dass dieser Kostenvorteil nicht beziffert werden kann, liegt allein daran, dass die Kosten der früheren dezentralen Aufgabenwahrnehmung nie erhoben wurden.

Die Möglichkeiten der GMSH, weitere erhebliche Einsparbeiträge zu erbringen, sind nicht zuletzt durch die ihr vorgegebenen Rahmenbedingungen begrenzt.

Die GMSH wird nach kaufmännischen Grundsätzen geführt. Die primäre Aufgabe öffentlicher Unternehmen besteht nicht in der Maximierung des betrieblichen Gewinns, sondern der möglichst wirtschaftlichen Wahrnehmung der Aufgaben. Der Begriff Wirtschaftlichkeit ist vorwiegend auf den Unternehmenserfolg, die Relation zwischen Erträgen und Aufwendungen ausgerichtet. Da der Gewinn nicht das Ergebnis des öffentlichen Wirtschaftens abbildet, kann die Wirtschaftlichkeit nur näherungsweise durch ein laufendes Controlling der Zielvorgaben auf der Basis einer fortlaufenden Unternehmensanalyse erreicht werden. Dabei ist für die GMSH insbesondere zu berücksichtigen, dass

- sie sich überwiegend nicht im Wettbewerb bewegt,
- sie bei der Errichtung mit bestimmten Ressourcen und Vorgaben ausgestattet wurde, mit denen sie die maßgeblich vom Land und vom Bund definierten Leistungen zu erbringen hat,
- das Land nicht nur als Anstaltsträger, sondern zugleich als dominanter „Kunde“ die Entwicklung der GMSH entscheidend beeinflusst.

Die GMSH hatte durchgängig eine Monopolstellung und nimmt ihre Aufgaben bis heute außerhalb jeglichen Wettbewerbs wahr. In den Teilbereichen Landesbau und Bundesbau wird eine Vergleichsberechnung angestellt, die als Parameter die Kosten darstellt, die bei einer vollständigen Fremdvergabe anfallen würden. Diese Berechnung ist ein theoretischer Marktvergleich, der dennoch Schwachstellen in der GMSH aufdecken kann. Für die interne Steuerung lassen sich ausreichende Erkenntnisse gewinnen.

Für die GMSH bestehen umfangreiche Reglementierungen und Einwirkungsmöglichkeiten des Landes und des Bundes. Die Regelwerke zwischen dem Land und der GMSH sind maßgeblich vom Land selbst gestaltet worden. Zum weitaus überwiegenden Teil werden die Aufgaben in Organleihe vorgenommen, das heißt die GMSH handelt wie ein Organ des Landes nach Weisungen des Landes. Die Vergütungen an die GMSH erfolgen regelmäßig zu den tatsächlich angefallenen Kosten (Ist-Kosten). Die Berechnungen ergeben sich aus der Kosten- und Leistungsrechnung. Da die tariflichen und beamtenrechtlichen Regelungen des Landes über Lohn, Bezahlung, Versorgung, Urlaub und alle damit in Zusammenhang stehenden sonstigen

Leistungen uneingeschränkt auch für die Mitarbeiter der GMSH gelten, entstehen bei der GMSH keine Personalkostenvorteile. Auch gibt es keine besonderen Haftungsregelungen bei Schlechtleistungen oder besondere Anreize zur Leistungssteigerung.

Vor diesem Hintergrund hat die GMSH eine nahezu identische Kostenstruktur wie Landesbehörden. Der Unterschied zwischen einer Erledigung mittels eigener Behörden und einer Erledigung über die GMSH besteht im Wesentlichen darin, dass die von der GMSH erbrachten Dienstleistungen genau erfasst und mit dem Land abgerechnet werden.

Das regelmäßige Bauvolumen war bislang im Mittel mit 105 Mio. € jährlich vereinbart, wurde aber im Rahmen der Konsolidierung auf künftig 75 Mio. € jährlich angepasst. Hinzu kommt, dass bei einem Verkauf der UKSH-Liegenschaften ein weiteres beträchtliches Bauvolumen für die GMSH wegfallen würde. Die freiwerdenden Kapazitäten der GMSH lassen sich nicht kurzfristig durch Abschmelzungen ausgleichen. Die GMSH wird sich nach Ansicht des Landesrechnungshofs darauf einstellen und ihre Strukturen, Abläufe und ihr Personal anpassen müssen. Dem Geschäftsbereich Gebäudebewirtschaftung wird nicht zuletzt auch wegen der Notwendigkeit, mit einem gut funktionierenden Energiemanagement Energie und Kosten zu sparen, ein erhöhter Stellenwert zukommen. Hierzu ist der Geschäftsbereich Gebäudebewirtschaftung personell und finanziell entsprechend auszustatten. Eine höhere Eigenerledigung ist künftig zwingend. Die Eigenerledigung findet aus Sicht des Landesrechnungshofs dort ihre Grenzen, wo Spezialwissen benötigt, aber nicht dauerhaft vorgehalten werden kann. Auch dieser Prozess der Umsteuerung wird Zeit benötigen. Ob dadurch eine höhere Effizienz erreicht werden kann, lässt sich derzeit nicht abschließend beurteilen.

Der Bericht der Landesregierung weist aus Sicht des Landesrechnungshofs zu Recht darauf hin, dass bei der GMSH ein bestimmtes Einsparpotenzial vorhanden ist. Dieses ist aber begrenzt und abhängig von den Vorgaben von Land und Bund und andererseits abhängig von dem Willen zur Mitwirkung seitens der Stellen, die die GMSH nutzen.

Fazit des Landesrechnungshofs

Die wiederholten Änderungen wesentlicher Rahmenbedingungen in einem vergleichsweise starren Regelungskorsett erleichtern die Steuerung der GMSH nicht. Ein Messen des „Erfolgs“ der GMSH am freien Wettbewerb ist nur sinnvoll, soweit auch Wettbewerbsbedingungen in der GMSH bestehen. Das allerdings ist durch die vielfältigen Auflagen des Landes und zum Teil des Bundes praktisch nicht gegeben.

Die Ansätze zur weiteren Kostenoptimierung der GMSH sollte ein fortlaufendes und intensives Controlling liefern, wie es bereits der Landesrechnungshof in seiner Prüfung „Wirtschaftsführung der GMSH“ gefordert hatte. Die theoretische Vergleichsrechnung mit dem Wettbewerb bietet Ansätze, um Optimierungspotenzial zu erkennen. Die Analyse von Zeitreihen, Periodenvergleiche, Benchmarks soweit die Rahmenbedingungen vergleichbar sind, oder weitere Maßnahmen der Qualitätskontrolle in allen Geschäftsbereichen sollten ausreichende Handlungsansätze liefern können.

Das Erfordernis einer „weiteren“ grundlegenden Umstrukturierung der GMSH vermag der Landesrechnungshof derzeit nicht zu erkennen. Es bleibt abzuwarten, ob die GMSH unter den gegebenen Bedingungen in der Lage ist, in angemessenem Zeitraum ihre Kosten dem veränderten Aufgabenumfang anzupassen und darüber hinaus einen weiteren Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts zu leisten.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Dr. Aloys Altmann