

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Kommunalbericht zum Gebäude- und Energiemanagement in den Kommunen

Kiel, 30. September 2022



Kommunalbericht zum „Gebäude- und Energiemanagement in den Kommunen“



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
Glossar	3
Gebäude- und Energiemanagement in kommunalen Liegenschaften	5
1. Vorbemerkung	6
2. Der Prüfungsansatz	7
3. Folgekosten von Hochbaumaßnahmen	9
3.1 Gebäudemanagement	10
3.2 Energiemanagement	12
3.3 Der Energiebericht als Steuerungsinstrument	14
3.4 Darstellung spezifischer Energiebedarfe	16
4. Folgekostenbetrachtungen sind wichtiger als Investitionskosten- beschlüsse	18
5. Synergien nutzen - Fachdienstleistung „Gebäudebewirtschaftung“ der GMSH auch für Kommunalverwaltungen nutzbar machen	19
6. Bauunterhaltung auskömmlich finanzieren	20
6.1 Wie ermitteln die Kommunen, die für die Bauunterhaltung erforder- lichen Mittel?	22
6.2 Soll - Ist - Abgleich	23
6.2.1 Die Kreise	23
6.2.2 Die kreisfreien Städte	24
6.2.3 Die Mittelstädte	26
7. Gebäudemanagement - Aufgabenwahrnehmung vernachlässigt	28
8. Aktuelles und detailliertes Kataster des Immobilienvermögens sicherstellen	29
8.1 Der Gebäudezustand ist weitgehend „gefühl“	31
8.2 Kosten der Freiberuflich Tätigen waren nicht zu beziffern	33
8.3 Anlagevermögen und Betriebskosten der Straßenbeleuchtung häufig unbekannt	34
9. Energiemanagement - Anspruch und Wirklichkeit	36
9.1 Energieberichtswesen in allen Kommunen verpflichtend einführen	39
9.2 Einsparpotenziale im Vertragswesen für Energielieferverträge weiterhin möglich	40
10. Kommunale Klimaschutzkonzepte scheitern an fehlenden finanziellen und personellen Ressourcen	41
10.1 Die Rolle der Energieversorger im kommunalen Klimaschutz	43
10.2 Feststellungen zum Klimaschutzprozess in den geprüften Kommunen	44

Abkürzungsverzeichnis

Ages	Gesellschaft für Energieplanung und System analyse mbH
BGF	Bruttogeschossfläche
BHKW	Blockheizkraftwerk
BU	Bauunterhaltung
CAFM	Computer-Aided-Facility-Management = computerunterstützte Liegenschaftsverwaltung
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
EnEV	Energieeinsparverordnung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWh	Gigawattstunde
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungs- management
KSP	Kommunaler Servicebetrieb der Stadt Pinneberg
KW	Kilowatt
KWh	Kilowattstunde
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LSA	Lichtsignalanlage („Ampelanlagen“)
NGFe	beheizte (energetisch relevante) Netto-Grundfläche nach (früher geltenden) DIN 277-2005, sie entspricht der NRF in DIN 277-2016, sie beinhaltet Nutzfläche + Technische Funktionsfläche + Verkehrsfläche
NUF	Nutzungsfläche nach DIN 277-2016, sie ist Teil der Netto-Raumfläche (NRF)
WBW	Wiederbeschaffungswert/Wiederbeschaffungszeitwert

Glossar

Bauunterhaltung (BU)

Der Begriff Bauunterhaltung bezeichnet in diesem Bericht die Aufrechterhaltung der Nutzbarkeit von Gebäuden und baulichen Anlagen. Bei Anlagen und technischen Systemen spricht man von Instandhaltung.

Prinzipiell ist zwischen den Kosten der reinen Bauausführung (Investitionskosten) und den Kosten der Bauunterhaltung (Instandhaltungskosten) zu unterscheiden. Die Instandhaltungskosten beinhalten die regelmäßige Wartung und Reparatur von Bauwerken und den Austausch ganzer Gebäudeteile (z. B. einer Fenstererneuerung) sowie Schönheitsreparaturen.

CAFM (Computer Aided Facility Management)

CAFM-Systeme sind digitale Werkzeuge, die Aufgaben eines Gebäudemanagements in Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen, z. B. Hochschulen, unter Verwendung von Informationstechnik unterstützen.

Energiebedarf

Energie ist nötig, um Arbeit zu verrichten. Der Energiebedarf (fälschlicherweise häufig auch als „Energieverbrauch“ bezeichnet) kennzeichnet umgangssprachlich den Bedarf an Energie, beispielsweise für mechanische Arbeiten (Bewegen, Beschleunigen, Bremsen), Beleuchtung sowie Heiz- und Kühlvorgänge.

Instandhaltung

Instandhaltung (gemäß DIN 31051) ist die *„Gesamtheit aller technischen und administrativen Maßnahmen sowie Maßnahmen des Managements während des Lebenszyklus einer Betrachtungseinheit zur Bewahrung des Soll-Zustandes sowie zur Festlegung und Beurteilung des Ist-Zustandes.“* Hierzu gehören die Instandsetzung, die Inspektion und die Wartung.

Nicht zu den Instandhaltungskosten zählen Modernisierungskosten und solche Kosten, die z. B. aufgrund unterlassener Instandhaltung erforderlich sind. Modernisierungen sind u. a. bauliche Maßnahmen, die den Gebrauchswert der baulichen Anlagen wesentlich erhöhen, die allgemeinen Wohn- bzw. Arbeitsverhältnisse wesentlich verbessern oder eine wesentliche Einsparung von Energie oder Wasser bewirken.

Instandsetzung

Wiederherstellung des Soll-Zustands.

Inspektion

Feststellung und Beurteilung des Ist-Zustands.

Wartung

Bewahrung des Soll-Zustands.

Wiederbeschaffungswert

Der Wiederbeschaffungswert/Wiederbeschaffungszeitwert beziffert den Wert, der bei der Wiederbeschaffung oder Wiederherstellung von Gegenständen des Anlagevermögens gleicher Leistungsfähigkeit, Art und Güte im Zeitpunkt der Bewertung aufgewandt werden muss.

Gebäude- und Energiemanagement in kommunalen Liegenschaften

Das Immobilienvermögen einer Kommune muss professionell verwaltet, entwickelt und bewirtschaftet werden, denn nur ein nachhaltiges kommunales Gebäude- und Energiemanagement führt dauerhaft zu Einsparungen im kommunalen Haushalt. Gleichzeitig leistet es einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz. Hierfür bedarf es qualifizierten Personals mit den erforderlichen fachlichen und organisatorischen Kompetenzen.

57,26 Mio. € haben die 33 geprüften Kommunalverwaltungen 2019 für die Energieversorgung ihrer Liegenschaften und technischen Anlagen ausgegeben. Das ist gegenüber 2018 eine Steigerung von 3,44 Mio. €. Diese Kostensteigerung liegt im Wesentlichen in den 4 kreisfreien Städten begründet.

Die Einsparpotenziale bei den Energiekosten und beim Energiebedarf werden noch immer nicht konsequent genutzt. Sie liegen im Wesentlichen beim Nutzerverhalten, bei der Betriebsführung gebäudetechnischer Anlagen, den Energieversorgungsverträgen sowie in der bauphysikalischen Gestaltung und technischen Ausstattung des Gebäudebestands.

Die finanziellen und auch die personellen Ressourcen in einer Kommune sind begrenzt. Deshalb müssen energetische Optimierungsmaßnahmen priorisiert und zeitlich gestaffelt werden. Die erreichbaren finanziellen Einsparungen sind dabei ein wesentliches Kriterium. Der Energiebericht ist dafür die wichtigste Entscheidungsgrundlage. Kosten-Nutzen-Analysen weisen nach, dass dadurch jährlich Energiekosteneinsparungen von 10 bis 16 % erreicht werden können.

Alle geprüften Kommunen haben ein vergleichbares Gebäudeportfolio. Für dieses Anlagevermögen wurde in der Vergangenheit zu wenig Geld für die Bauunterhaltung zur Verfügung gestellt. Als Folge hat sich in allen Kommunen ein erheblicher Instandhaltungsstau aufgebaut, der in seiner tatsächlichen Höhe meist unbekannt ist. Spätere Sanierungen werden erheblich teurer als kontinuierliche Bauunterhaltung. Hier werden Werte vernichtet und Kosten in die Zukunft verlagert. Das ist weder wirtschaftlich noch nachhaltig.

1. **Vorbemerkung**

Seit 2007 hat der LRH das Gebäudemanagement und das Energiemanagement in den 4 kreisfreien Städten (2007), in den 11 Kreisen (2009 bis 2011) und in den 18 Mittelstädten (2008 und 2013 jeweils 5, 2015 und 2016 jeweils 4) geprüft. 2021 erfolgte eine übergreifende Querschnittsprüfung (Basisjahr für die Datenauswertung 2019). Geprüft wurden dabei gleichzeitig alle 11 Kreise, alle 4 kreisfreien Städte und alle 18 Mittelstädte Schleswig-Holsteins.

Der vorliegende Kommunalbericht fasst die Ergebnisse der Querschnittsprüfung zusammen. Er ist eine Aktualisierung der Handreichung „Energiemanagement in schleswig-holsteinischen Kommunalverwaltung“ von 2019.

2. Der Prüfungsansatz

Die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -) in der Fassung vom 28. Februar 2003 schreibt in § 8 Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung vor:

„Die Gemeinden haben ihr Vermögen und ihre Einkünfte nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verwalten und eine wirksame und kostengünstige Aufgabenerfüllung sicherzustellen.“

Immobilien verursachen bei der Errichtung einmalig Investitionskosten. Die anschließende Nutzung der Gebäude und Anlagen hat dann langfristig und regelmäßig anfallende Kosten zur Folge. Diese müssen die Kommunen über die Nutzungsdauer des Projekts finanzieren.

Die Gemeindehaushaltsverordnung schreibt vor, nur die wirtschaftlichste Lösung zu verfolgen.¹ Vor einer Investitionsentscheidung von erheblicher finanzieller Bedeutung sollen mehrere in Betracht kommende Möglichkeiten verglichen werden. Die wirtschaftlichste Lösung ist zu ermitteln, indem Alternativen erarbeitet und deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten und deren Folgekosten miteinander verglichen werden.

Für kommunale Immobilien wird die Nutzungsdauer in der Regel mit 80 Jahren für Massivbauten bzw. 40 Jahren für „Teilmassivbauten“ angesetzt, im Schnitt also 60 Jahre. Für Gebäudetechnische Anlagen beträgt die Nutzungsdauer 15 Jahre, für Lichtsignalanlagen 25 Jahre und Straßenbeleuchtungsanlagen 30 Jahre.² Diese (standardisierten) Nutzungsdauern sind nicht nur Grundlage für die Berechnung der jährlichen Abschreibungen, die in die Bilanzen der doppisch geführten Kommunen einfließen. Die Nutzungsdauer implementiert auch, dass das Wirtschaftsgut danach „verbraucht“ ist und zu ersetzen ist. Daher sind jährlich ausreichend Mittel für Ersatzinvestitionen in den Haushalt einzustellen. Sie müssen sich an den Wiederbeschaffungswerten der Gesamtheit der Anlagen und der standardisierten Nutzungsdauer orientieren.

Die jährlichen Folgekosten von Immobilien und technischen Anlagen betragen etwa 10 % der erstmaligen Investitionskosten. Dies bedeutet, dass alle 10 Jahre erneut Kosten in Höhe der ursprünglichen Investitionssumme anfallen. Die ursprünglichen Investitionskosten werden somit über die Nutzungsdauer des Objekts um ein Vielfaches überschritten. Für die

¹ § 9 Abs. 2 der Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines kameralen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral - GemHVO-Kameral) vom 30.08.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 670, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 14.08.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 459, oder § 12 Abs. 1 der Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 14.08.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 433.

² Verwaltungsvorschriften über Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden (VV-Abschreibungen), Runderlass des Innenministeriums vom 08.01.2014 - IV 305 - 163.118.5.2.

Kalkulation der Lebenszykluskosten ist es daher zwingend notwendig, in die Investitionsentscheidung die gesamten Folgekosten mit einzubeziehen.

Die bisherigen Bemühungen der Landesregierung, die Kommunen mit dem Hinweis auf Ressourcenschonung und Klimaschutz zu deutlichen Energieeinsparungen anzuregen, waren nur teilweise erfolgreich. Vor dem Hintergrund drastisch steigender Preise bei der Wärme- und Stromversorgung hält der LRH es für notwendig, Kosteneinsparungen durch ein leistungsfähiges Gebäude- und Energiemanagement in den Vordergrund auch von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu stellen.

Eine Zielsetzung muss zukünftig die effiziente Nutzung der vorhandenen Technologien und zugleich der Einsatz erneuerbarer Energien sein. Zudem fordert die EU-Gebäuderichtlinie³, dass neue Gebäude, die von Behörden als Eigentümer genutzt werden, seit dem 31. Dezember 2018 als Niedrigstenergiegebäude konzipiert und errichtet werden müssen. Um diesen rechtlichen Anforderungen gerecht zu werden, besteht insbesondere auf kommunaler Ebene ein erhöhter Handlungsbedarf.

Der Kommunalbericht fasst die Ergebnisse der Prüfung „Gebäude- und Energiemanagement in den Kreisen, kreisfreien Städten und Mittelstädten“ zusammen. Er gibt einen Überblick über den aktuellen Stand des kommunalen Gebäude- und Energiemanagements, zeigt vorhandene Defizite auf und beschreibt Wege und Maßnahmen, diese abzustellen. Damit soll dieser Bericht eine Grundlage sein, ein landesweit einheitliches und vergleichbares Gebäude- und Energiemanagement in den Kommunalverwaltungen einzurichten und dauerhaft zu etablieren.

Dieser Kommunalbericht ist eine Fortführung der in 2019 veröffentlichten Handreichung zum kommunalen Energiemanagement, die sich auf Daten aus 2018 bezog. Als Bewertungsmaßstab werden die an ein Gebäude- und Energiemanagement zu stellenden Anforderungen und das damit verbundene Spektrum von Aufgaben und Verantwortlichkeiten angelegt. Grundlage sind nun die in den kommunalen Verwaltungen vorliegenden Daten zu ihren kommunalen Liegenschaften aus 2019, ohne die eine Bewirtschaftung dieser Liegenschaften nicht möglich ist.

³ RICHTLINIE 2010/31/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung) vom 19.05.2010.

3. **Folgekosten von Hochbaumaßnahmen**

Bereits in der Bauplanungsphase ist auf eine Minimierung der künftig anfallenden laufenden Kosten hinzuwirken. Dazu bieten sich grundsätzlich 2 Wege an:

- Das Begrenzen der zu erwartenden Folgekosten durch eine kostenorientierte bauphysikalische und anlagentechnische Auslegung und
- das Einbeziehen ermittelter Folgekosten in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, die für mögliche Lösungsalternativen anzustellen sind.

Zu den Folgekosten zählen neben den Finanzierungskosten der Investition insbesondere Kosten der Bewirtschaftung und der Bauunterhaltung. Die Kosten sind anhand von Erfahrungswerten oder im Wettbewerb ermittelter Preise zu berechnen. Ersatzweise können auch pauschalisierte Kostenschätzungen herangezogen werden.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) empfiehlt, 1,2 % des Wiederbeschaffungswerts des Liegenschaftsportfolios für eine auskömmliche Instandhaltung nach DIN 31051 bereitzustellen. Für ältere oder hoch installierte Gebäude sind Zuschläge anzusetzen.⁴

Zu den Aufwendungen für Dienstleistungen zählen insbesondere die Kosten für Hausmeister, Reinigung, Objektsicherung, Pflege der Außenanlagen einschließlich Winterdienst, Versicherungen, Betriebsführung und Instandhaltung technischer Anlagen (stark abhängig vom Technisierungsgrad), Entsorgung (Abwasser, Niederschlagswasser, Abfall) und das Energiemanagement. Regiekosten, die bei der Bewirtschaftung durch Dritte zu entrichten sind, gehören ebenfalls dazu. Die Versorgungskosten fallen an für Wärme (Fernwärme, Erdgas, Heizöl, regenerativ erzeugte Wärmeträger), Elektrische Energie und Wasser (Trink- und Brunnenwasser).

Organisatorische Einsparpotenziale beim Energiebedarf und den Energiekosten liegen im Wesentlichen im Nutzerverhalten, bei der Betriebsführung und in den Energieversorgungsverträgen. Technische Einsparpotenziale sind in der bauphysikalischen Gestaltung und technischen Ausstattung des Gebäudebestands begründet.

⁴ KGSt-Bericht Nr. 7/2009, Kapitel 4.3, S. 19 ff.

3.1 Gebäudemanagement

Das Gebäudemanagement (GM) ist ein Teil des Facilitymanagements (FM) und beschäftigt sich mit der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Gebäuden und Anlagen über deren gesamte Lebensdauer hinweg. Gebäude, Liegenschaften und betriebliche Abläufe werden im FM ganzheitlich betrachtet. Ziel ist es, Gebäude und Anlagen auf die dort arbeitenden Menschen und die betrieblichen Bedürfnisse einzustellen, um eine höchstmögliche Wertschöpfung aus dem Zusammenwirken sämtlicher Ressourcen eines Unternehmens zu erreichen.

Allgemeine Anforderungen an das FM sind:

- Erhöhen der Leistungsfähigkeit betrieblicher Arbeitsplätze,
- Gewährleisten von Sicherheit und Gesundheitsschutz für die Mitarbeiter,
- Erhalten baulicher und anlagentechnischer Werte,
- Einhalten gesetzlicher Vorschriften,
- Erhöhen von Nutzungsqualitäten,
- Dauerhaftes Reduzieren der Betriebs- und Bewirtschaftungskosten.

Das FM geht mit seinem Lebenszyklusansatz vom Kauf eines Grundstücks bis hin zum Rückbau des Gebäudes und der Verwertung des Grundstücks weit über das reine GM hinaus. In der Praxis müssen diese allgemeingültigen Anforderungen an individuelle Zielvorgaben angepasst werden. Der Anwender legt die auf sein Kerngeschäft abgestimmten Erfordernisse und Erwartungen an das FM fest.⁵

Das GM beinhaltet ein Kaufmännisches, ein Technisches und ein Infrastrukturelles Gebäudemanagement.

Das Kaufmännische Gebäudemanagement nimmt alle Aufgaben einer Immobilien- oder Liegenschaftsverwaltung wahr. Hierzu gehören die Mieter- bzw. Nutzerbetreuung und Neuvermietung, die Bedarfs- und Kostenerfassung, die Finanzverwaltung mit Nebenkostenabrechnungen und Zahlungskontrollen, aber auch die Eigentümer- bzw. Gesellschafterbetreuung.

Das Technische Gebäudemanagement ist verantwortlich für die Erstellung und Unterhaltung der Gebäude und der Technischen Gebäudeausstattung, insbesondere der Heizungs-, Klima-, Sanitär- und Elektrotechnik.

Zum Technischen Gebäudemanagement gehören:

- Im Hochbau
 - die Planung und Durchführung von Neubaumaßnahmen bzw. größeren Sanierungsmaßnahmen sowie

⁵ Deutscher Verband für Facility Management e.V. GEFMA e.V. - Dottendorfer Str. 86 - D-53129 Bonn.

- die bauliche Unterhaltung der kommunalen Liegenschaften (Bauunterhaltung).
- In der Technischen Gebäudeausrüstung
 - die Planung und Durchführung von Maßnahmen aus den Bereichen Heizungs-, Klima-, Sanitär- und Elektrotechnik sowie
 - das Energiemanagement (Gebäudetechnik/Technischer Ausbau).

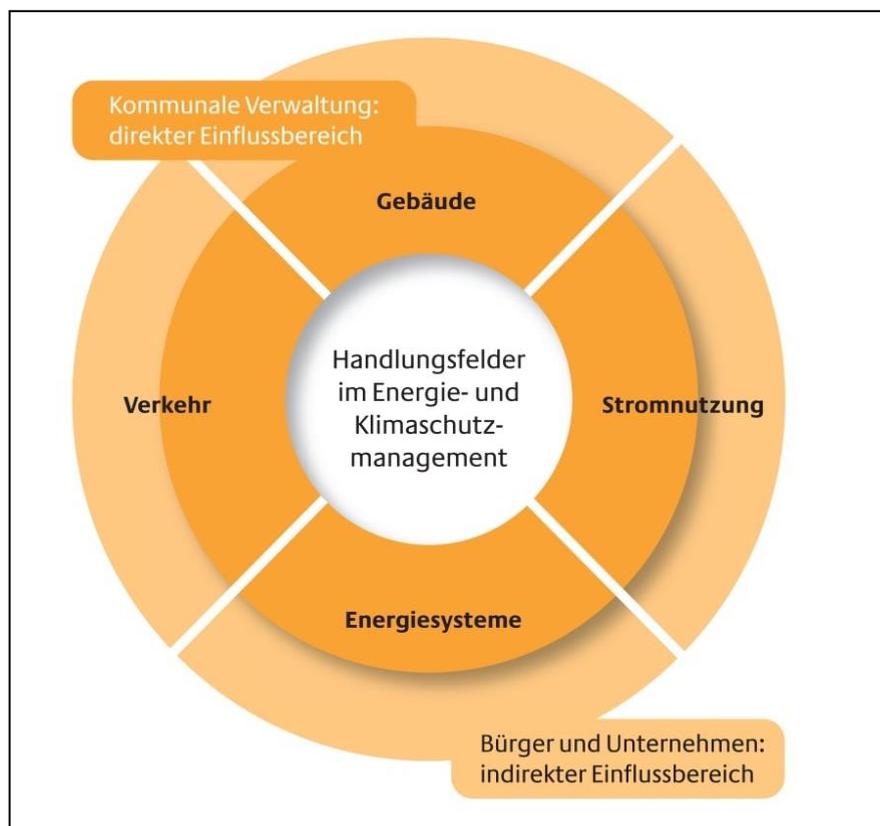
Das Infrastrukturelle Gebäudemanagement ist u. a. zuständig für die laufende Pflege von Gebäuden und Außenanlagen, Hausmeisterarbeiten und Sonderleistungen, wie Empfangs-, Sekretariats- und Sicherheitsdienste. Das Infrastrukturelle Gebäudemanagement kann auch Transport- und Logistikaufgaben übernehmen bzw. Beschaffungs- und Vergabestellen vorhalten.

3.2 Energiemanagement

Das nachhaltige Energiemanagement (EM) ist ein wesentlicher Bestandteil des Technischen Gebäudemanagements. Ziel des EM ist eine ökonomische und ökologische Energiebewirtschaftung der Liegenschaften. Damit reduziert das EM nicht nur dauerhaft die Kosten, sondern leistet darüber hinaus einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz. Ein nachhaltiges Energiemanagement ist damit immer auch ein Klimaschutzmanagement.

Das Energiemanagement ist eine übergeordnete, zeitlich nicht begrenzte und mit erheblichem Koordinierungsaufwand verbundene interdisziplinäre Querschnittsaufgabe.

Handlungsfelder im Energie- und Klimaschutzmanagement



Quelle: Deutsche Energie-Agentur (dena)

Es ist deshalb unabhängig von der bestehenden Struktur der Verwaltung zentral zu organisieren und hat folgende Aufgaben wahrzunehmen:

- Aufbau und Pflege einer Gebäudedatei,
- Energiediagnose und Energiecontrolling,
- Energieeinkauf, Energiebewirtschaftung und Vertragswesen,
- Betriebsoptimierung technischer Anlagen,
- Realisierung investiver Energiesparmaßnahmen, u. a. durch Nutzung innovativer und regenerativer Energietechnik,

- Mitwirkung bei Bauvorhaben und Bauunterhaltungsmaßnahmen (im Sinne von Folgekostenbetrachtungen und Schadstoffemissionsminderung),
- Erarbeitung von technischen Standards und Dienstanweisungen und
- Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, u. a. durch das Erstellen eines qualifizierten „Energieberichts“.

Das Energiemanagement benötigt konkrete Zielvorgaben, verbunden mit handhabbaren Teilzielen auf dem Weg zur Zielerreichung. Daraus leitet es konkrete Maßnahmen ab und trifft entsprechende Entscheidungen zur Maßnahmendurchführung. Anhand der Zielvorgaben ist das tatsächlich Erreichte zu messen und zu beurteilen. Diese Erfolgskontrolle ist für die Akzeptanz des Energiemanagements von entscheidender Bedeutung.

Für das Energiemanagement qualifiziertes Personal in ausreichendem Maße bereitzustellen ist eine Grundvoraussetzung, um diese Ziele zu erreichen. Fachliche und organisatorische Kompetenzen, Motivation und Ressourcenverantwortung sind die entscheidenden Voraussetzungen, die den Mitarbeitern des Energiemanagements die erfolgreiche Umsetzung ihrer gestellten Aufgaben ermöglichen.

Nach Erhebungen des Deutschen Städtetages überschreiten die erzielten Energiekosteneinsparungen die Kosten des Energiemanagements dauerhaft. Kosten-Nutzen-Analysen wiesen nach, dass dadurch jährlich Energiekosteneinsparungen von 10 bis 16 % erreicht werden können.⁶ Die bisherigen Prüfungen des LRH bestätigen diese Aussage vollumfänglich.

Die Aufwendungen für ein qualifiziertes Energiemanagement (Personal, Informationstechnik, Sachaufwendungen) sind für die Kommunen also gewinnbringend angelegt.

Die Erfahrungen mit dem wirtschaftlichen Betrieb öffentlicher Liegenschaften, unter Beachtung der Klima- und Umweltschutzanforderungen, machen das Energiemanagement zu einem unverzichtbaren Bestandteil des kommunalen Gebäudemanagements. Damit stellt das Energiemanagement ein kommunalpolitisches Gestaltungsfeld der Zukunft dar.⁷

⁶ Deutscher Städtetag: „Hinweise zum kommunalen Energiemanagement - Das Energiemanagement im Rahmen der kommunalen Gebäudewirtschaft (2010)“.

⁷ Deutscher Städtetag „Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten, Teil I – Grundlagen, Teil II – Anforderungen und Empfehlungen“ (Berlin und Köln Juli 2021).

3.3 Der Energiebericht als Steuerungsinstrument

Im Wesentlichen sind es der Klimaschutz und steigende Energiepreise, die Kommunen motivieren, ihre Energieeffizienz nachhaltig zu verbessern. Notwendige Voraussetzung hierfür sind die Kenntnis und die Analyse der aktuellen Energiebedarfe und Energiekosten sowie die vorausgehender Jahre.

Energie wird in Kommunen in vielfältiger Weise benötigt, z. B. für die Straßenbeleuchtung und Lichtsignalanlagen, den Betrieb von Klär- und Wasserwerken oder in den kommunalen Gebäuden. Die Kommunen müssen bestehende Energieeinsparpotenziale richtig einschätzen und fundierte Entscheidungen für die Priorisierung von Maßnahmen auf einer übergeordneten Ebene treffen. Dazu ist eine Analyse und Darstellung der gesamten Energiebedarfe in jeder Kommune notwendig. Das kann und muss ein Energiebericht leisten.

Der Energiebericht ist die wichtigste Grundlage des kommunalen Energiemanagements. Er schlüsselt Verbrauchs- und Kostendaten über mehrere Jahre nach Medien (Wärme, Elektrische Energie und Wasserversorgung), Verbrauchsgruppen und Einzelleigenschaften auf, analysiert diese und stellt die Ergebnisse anschaulich dar. Mögliche Einsparpotenziale kann das Energiemanagement dann über die Bewertung der spezifischen Kennwerte ermitteln. Dazu vergleicht es die spezifischen Kennwerte der eigenen Kommune mit deutschlandweit gebildeten statistischen oder empirischen Kennwerten für alle Verbrauchsgruppen und für Gebäude.

Um die Energiebedarfe mehrerer Jahre miteinander vergleichen zu können, werden alle in dem Energiebericht enthaltenen Heizenergiebedarfe gemäß Energieeinsparverordnung (EnEV)⁸ bzw. Gebäudeenergiegesetz (GEG)⁹ witterungsbereinigt. Mit diesen Werten werden dann die Jahresheizkosten berechnet. Auf Basis der im Bericht festgehaltenen Dokumentation können dann Konzepte zur Energieeinsparung und zum Klimaschutz entwickelt und sogar ein Energiemanagementsystem aufgebaut werden.

Da sowohl die finanziellen als auch die personellen Ressourcen in einer Kommune begrenzt sind, ist es notwendig, energetische Optimierungsmaßnahmen zu priorisieren und zeitlich zu staffeln. Die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen hinsichtlich der erreichbaren monetären Einsparungen ist dabei ein wesentliches Kriterium.

Der Energiebericht leitet daraus Handlungsempfehlungen für die Betriebsführung, das Vertragswesen und für notwendige Sanierungs- bzw. Moder-

⁸ „Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung - EnEV)“ vom 24.07.2007, zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 24.10.2015, BGBl. I S. 1789.

⁹ „Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden* (Gebäudeenergiegesetz - GEG) vom 08.08.2020, in Kraft getreten am 01.11.2020, BGBl. I S. 1728.

nisierungsmaßnahmen ab. Er ist in den Selbstverwaltungsgremien vorzustellen. Das Gebäude- und Energiemanagement hat mit dem Energiebericht die Möglichkeit, energiesparende - und damit mittel- bis langfristig haushaltsentlastende - Maßnahmen darzustellen und zu begründen. Die Selbstverwaltungsgremien werden so in die Lage versetzt, ihre Beschlüsse über haushaltsrelevante Maßnahmen auf fundierte Daten zu stützen.

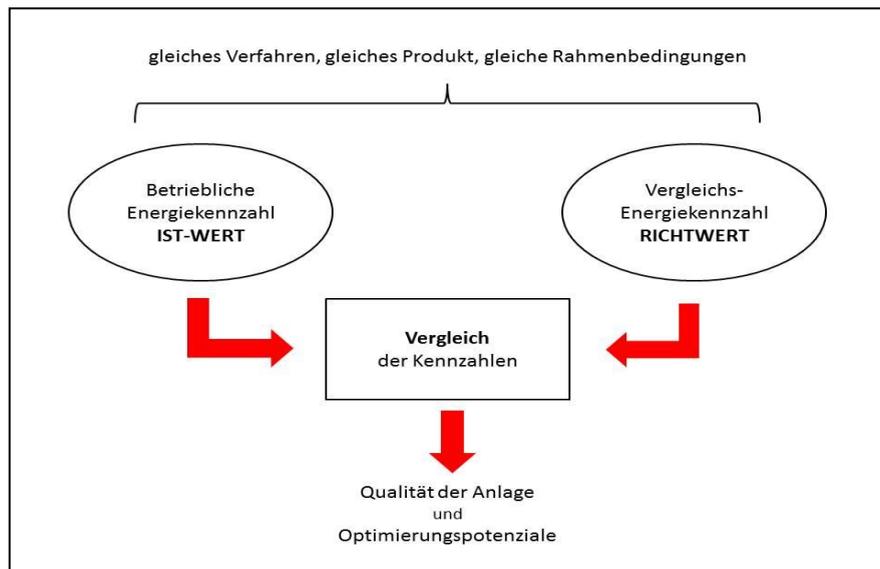
Zudem ermöglicht der Energiebericht eine regelmäßige Erfolgskontrolle und Berichterstattung nach Umsetzung von Energiesparmaßnahmen.

3.4 Darstellung spezifischer Energiebedarfe

Der Vergleich und die Beurteilung der energetischen Qualität von Geräten, Anlagen, Immobilien und ihre technische und wirtschaftliche Optimierung erfolgt auf der Grundlage von Energiekenngrößen. Sie sind in den meisten Fällen Verhältniszahlen, die sowohl dimensionsbehaftet als auch dimensionslos sein können. Kennwerte lassen sich gliedern in

- absolute Kennwerte, z. B. Kosten, Energiebedarf,
- dimensionsbehaftete relative Kennzahlen, z. B. spezifischer Energiebedarf, spezifische Treibhausgas-Emissionen und
- dimensionslose relative Kennzahlen, z. B. Wirkungsgrad, Leistungszahl.

Beurteilung energetischer Effizienz durch Kennzahlen



Quelle: Darstellung LRH

Kenntnisse über den spezifischen Energieeinsatz sind die wichtigste Grundvoraussetzung zur Beurteilung energieintensiver technischer Anlagen bzw. Immobilien. Damit können mögliche Energieeinsparungen und daraus resultierende Umweltentlastungen quantifiziert werden.

Die Ermittlung und Dokumentation von Kennzahlen zum spezifischen Energiebedarf dient folgenden Zwecken:

- Beurteilung der energetischen Effizienz von technischen Anlagen und Immobilien,
- Bewertung des Ressourcenaufwands und der Emissionen und
- Erkennen von Potenzialen zur Senkung von Energiebedarf und Emissionen durch den Vergleich mit ähnlichen Anlagen bzw. Prozessen in der eigenen und in anderen Kommunen.

Daraus lassen sich Basisdaten generieren für

- Energienutzungskonzepte, die der Kommune Ansatzpunkte für immobilien- und prozessbezogene Kostenreduzierungen geben,
- eine ganzheitliche Betrachtung von Immobilien und technischen Anlagen (Kosten-Nutzen-Analyse, Öko-Bilanzierung, Lebenszyklusanalyse) und
- ein Energie- und Umweltmanagement im Betrieb (Öko-Audit, Klimaschutzkonzept).

Häufig sind diese Kenntnisse und Daten in den Kommunalverwaltungen nur unzureichend vorhanden. Daher erkennen sie viele Möglichkeiten für einen rationelleren Energieeinsatz nicht.

Die spezifischen Kennwerte der einzelnen geprüften Kommunen ermittelte der LRH, indem er die absoluten Energiebedarfe zu den Gebäudeflächen ins Verhältnis setzte. Diese dimensionsbehafteten relativen Kennzahlen beziehen sich auf ein komplettes Jahr, sind jedoch unabhängig vom Erhebungsjahr. Über diese spezifischen Kennwerte sind die Kommunen direkt miteinander vergleichbar.

4. **Folgekostenbetrachtungen sind wichtiger als Investitionskostenbeschlüsse**

Die Gemeindehaushaltsverordnung schreibt vor, nur die wirtschaftlichste Lösung zu verfolgen. Vor einer Investitionsentscheidung von erheblicher finanzieller Bedeutung sollen mehrere in Betracht kommende Möglichkeiten verglichen werden. Die wirtschaftlichste Lösung ist zu ermitteln, indem Alternativen erarbeitet und deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten und deren Folgekosten miteinander verglichen werden.

Für Bau- und Beschaffungsmaßnahmen erstellten die Kommunalverwaltungen nur in Ausnahmefällen Folgekostenberechnungen und alternative Planungen. Grundsätzlich beinhalteten die Haushaltsanmeldungen als Entscheidungsgrundlagen der Selbstverwaltung nur die Investitionskosten. Die über den Lebenszyklus einer Immobilie oder technischen Anlage auflaufenden Betriebs- und Folgekosten waren nicht bekannt. Die Beurteilung von Planungs- oder Beschaffungsalternativen war damit nicht möglich. Das ist unzureichend und unwirtschaftlich.

5. **Synergien nutzen - Fachdienstleistung „Gebäudebewirtschaftung“
der GMSH auch für Kommunalverwaltungen nutzbar machen**

Die Fachexpertise Gebäude- und Energiemanagement ist weiterhin in vielen Kommunalverwaltungen nicht ausreichend vorhanden, da die Bewirtschaftung der genutzten Liegenschaften nicht zu deren Kernkompetenzen zählt. Gründe sind im Wesentlichen fehlendes Fachpersonal und dezentrale Verantwortlichkeiten innerhalb der Kommunalverwaltungen. Im Ergebnis steigen die Bewirtschaftungskosten, da Leistungs- und Kostentransparenz fehlen.

Der Geschäftsbereich „Gebäudebewirtschaftung“ der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) nimmt für die meisten vom Land genutzten Immobilien die Bewirtschaftungsaufgaben wahr. Einen Tätigkeitsschwerpunkt bildet dabei aufgrund der zunehmenden Technisierung der Gebäude, der gesetzlichen Betreiberpflichten und der Verbesserung der Energieeffizienz die Betriebsführung der technischen Anlagen. Das für diese Aufgaben erforderliche qualifizierte Fachpersonal stellt der Geschäftsbereich Gebäudebewirtschaftung bereit.

Grundsätzlich ist die GMSH berechtigt, Bau-, Bewirtschaftungs- und Beschaffungsleistungen im Rahmen ihres Hoheitsbetriebs auch für die Hoheitsbereiche sonstiger Träger der öffentlichen Verwaltung zu erbringen. Hierzu gehören u. a. der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (LBV-SH) sowie die Hochschulen, Kommunen und Zweckverbände des Landes.

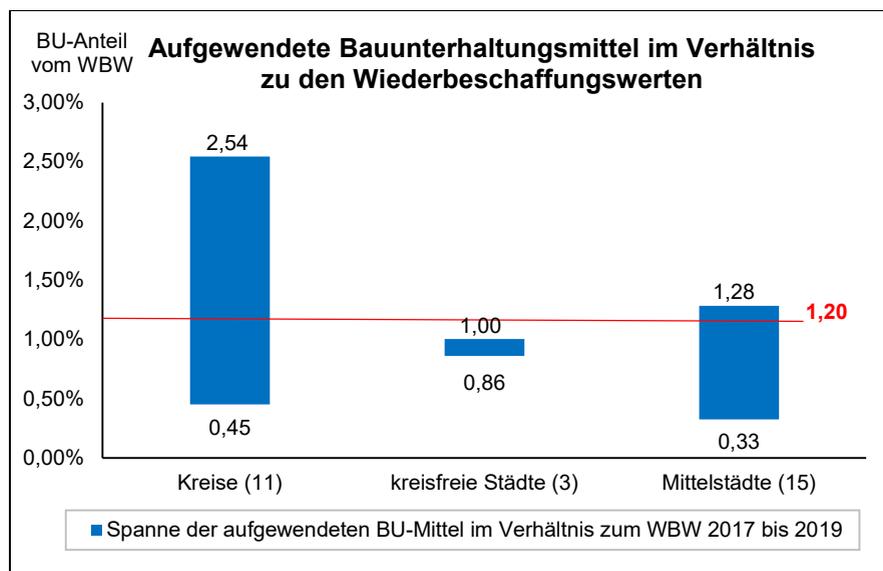
Würde die GMSH ihre Dienstleistung „Gebäudebewirtschaftung“ auch den Kommunalverwaltungen anbieten, wären damit erhebliche Synergieeffekte verbunden. Die Kommunalverwaltungen erhielten in dieser Konstellation qualifizierte Fachdienstleistungen, die nachvollziehbar kalkuliert wären und finanzielle Planungssicherheit böten. Die GMSH könnte ihren Geschäftsbereich „Gebäudebewirtschaftung“ fachlich und personell weiterentwickeln und zusätzlich finanzieren. Voraussetzung ist, dass die GMSH zusätzliches und gut qualifiziertes Personal rekrutieren kann.

Eine weitere Möglichkeit, ein wirtschaftlich arbeitendes kommunales Gebäude- und Energiemanagement aufzubauen und zu etablieren, sind Wege der interkommunalen Zusammenarbeit. Kleinere Kommunalverwaltungen würden qualifiziertes technisches Personal anteilig mitfinanzieren und davon fachlich profitieren. Gleichzeitig wäre das technische Personal mit den Aufgaben des Gebäude- und Energiemanagements voll ausgelastet.

6. Bauunterhaltung auskömmlich finanzieren

Die regelmäßige Unterhaltung kommunaler Gebäude dient der Aufrechterhaltung deren Funktionsfähigkeit und dem Werterhalt kommunalen Vermögens. Die Basis für die Berechnung einer auskömmlichen Finanzierung der Bauunterhaltung bilden die Wiederbeschaffungswerte (WBW). Sie sind auch die Grundlage der Gebäudeversicherungsverträge. Aus diesem Grund sollten für alle kommunalen Liegenschaften die aktuellen Wiederbeschaffungswerte ermittelt und fortgeschrieben werden. Die von den Kommunalverwaltungen gemeldeten Werte waren in vielen Fällen nicht plausibel.

Das Verhältnis der von den Kommunalverwaltungen aufgewendeten Bauunterhaltungsmittel zu den Wiederbeschaffungswerten veranschaulicht die nachstehende Grafik. Die blauen Säulen stellen den Wertebereich zwischen den minimalen und maximalen Bauunterhaltungsaufwendungen der geprüften Kreise, kreisfreien Städte und Mittelstädte dar.



Quelle: LRH. 1,2% vom WBW werden von der KGSt empfohlen. Vier Kommunen machten keine Angaben zum WBW.

Die KGSt empfiehlt, für eine auskömmliche Bauunterhaltung mindestens 1,2 % des Wiederbeschaffungswerts des Gebäudeportfolios bereitzustellen. Damit kann dauerhaft der ordnungsgemäße Erhalt der Gebäude gewährleistet werden.

Mit nur 27 % der von der KGSt als erforderlich angesehenen Mittel verausgabte eine Mittelstadt am wenigsten für Bauunterhaltung. Sie stellte auch nur 36 % der erforderlichen Mittel im Haushalt zur Verfügung und gab gleichzeitig an, dass zwischen 17 und 29 % ihrer Gebäude sanierungsbedürftig seien. Und das war kein Einzelfall. Hier wird deutlich, dass im Bereich Bauunterhaltung dringend ein Paradigmenwechsel notwendig

ist. Soweit die von einigen Kommunen für Bauunterhaltung im Haushalt zur Verfügung gestellten Mittel gemeldet wurden, die bis zu 445 % über dem erforderlichen Wert lagen, ist davon auszugehen, dass hier Mittel für Sanierungen und Modernisierungen eingerechnet wurden. Sanierung und Modernisierung sind aber keine Bauunterhaltung, sondern erforderliche Investitionen zur Beseitigung von Schäden infolge jahrelang unterlassener Bauunterhaltung.

Bauunterhaltung setzt viele Detailkenntnisse über den kommunalen Gebäudebestand voraus. Diese Aufgaben müssen von eigenen qualifizierten Mitarbeitern erledigt werden. Sie können nicht ausschließlich an freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure übertragen werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass viele Kommunen in der Vergangenheit, aber auch aktuell, der Unterhaltung ihres Liegenschaftsvermögens viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt haben bzw. schenken. Damit werden Werte vernichtet und Kosten schlicht in die Zukunft verlagert. Ein Paradigmenwechsel ist hier dringend nötig. Wollen die Kommunen ihren Liegenschaftsbestand in einem bestimmungsgemäßen Zustand und im Wert erhalten und nicht künftige Generationen mit immensen Kosten belasten, müssen sie heute die notwendigen Mittel im Haushalt zur Verfügung stellen und dafür sorgen, dass diese auch für den vorgesehenen Zweck der Bauunterhaltung verausgabt werden.¹⁰

¹⁰ Deutscher Städtetag „Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten, Teil I - Grundlagen, Teil II - Anforderungen und Empfehlungen“ (Berlin und Köln Juli 2021).

6.1 **Wie ermitteln die Kommunen, die für die Bauunterhaltung erforderlichen Mittel?**

Der LRH hält eine Budgetierung der Mittel für die Bauunterhaltung für die Gesamtheit der Liegenschaften für ausreichend. Die KGSt empfiehlt, für eine auskömmliche Bauunterhaltung mindestens 1,2 % des Wiederbeschaffungswerts des Gebäudeportfolios bereitzustellen. Damit kann dauerhaft der ordnungsgemäße Erhalt der Gebäude gewährleistet werden. Der LRH schließt sich dieser Empfehlung an. Grundlage hierfür ist allerdings, dass die Kommunen die Wiederbeschaffungswerte ihrer Immobilien kennen.

Die Berechnung des Budgets für Bauunterhaltung anhand einer Bestandsaufnahme jedes einzelnen Gebäudes und die jährliche Fortschreibung anhand von Begehungen ist deutlich genauer und zeigt den Bedarf jedes einzelnen Gebäudes auf. Mit Hilfe eines CAFM-Systems ließe sich hier gebäudescharf der jährliche Bedarf abbilden, ohne großen Aufwand fortschreiben und jederzeit auch darstellen und ggf. begründen.

Die Auswertung der angegebenen Antworten der Kommunen macht deutlich, dass in manchen Verwaltungen die Bauunterhaltungsmittel unterschiedlich ermittelt werden.

In mehr als der Hälfte der Fälle werden die erforderlichen Mittel schlicht über die Gesamtheit der Liegenschaften ermittelt. In den restlichen Kommunen wird die Berechnung des Budgets für jede einzelne Liegenschaft aufgrund einer Vor-Ort-Begehung erstellt. In einem Fünftel der Fälle wurde angegeben, dass Maßnahmen nur nach einer vollständigen Planung für den Haushalt angemeldet werden.

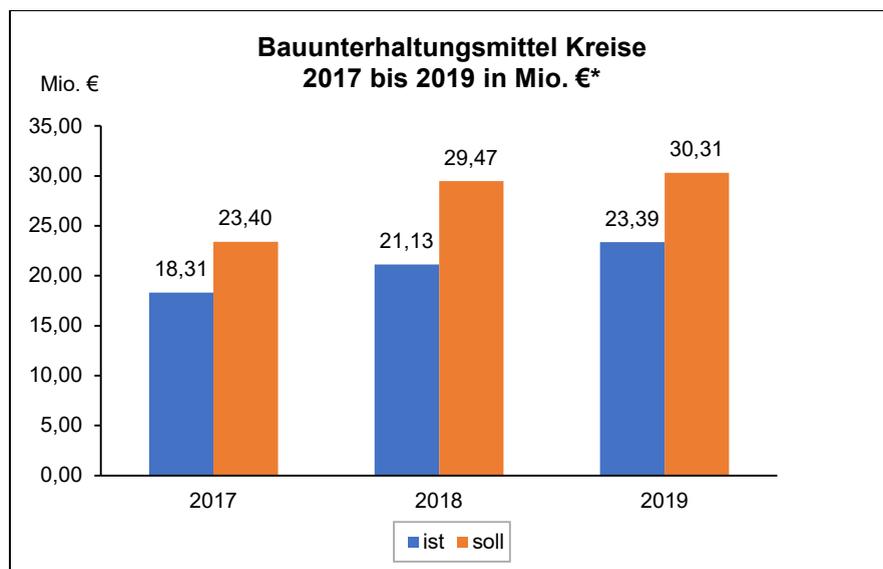
6.2 Soll - Ist - Abgleich

Der LRH hat abgefragt, wieviel Geld die Kommunen 2017 bis 2019 für die Bauunterhaltung im Haushalt zur Verfügung stellten und wieviel sie dafür tatsächlich verausgabt haben.

Die Abfrage der veranschlagten (Soll) und verausgabten (Ist) Bauunterhaltungsmittel für die Jahre 2017 bis 2019, differenziert nach Liegenschaftsgruppen, stellte erstaunlicherweise für etwa ein Drittel der Verwaltungen ein größeres Problem dar. Erst auf Nachfrage konnten hier Daten, zumindest als Gesamtangaben über alle Liegenschaften, für die einzelnen Jahre geliefert werden.

6.2.1 Die Kreise

Für die **Kreise** ergibt sich folgendes Bild:



Quelle: LRH. * Die Zahlen sind gerundet.

Die Grafik weist aus, dass die Kreise in ihrer Gesamtheit in allen 3 Jahren mehr Bauunterhaltungsmittel zur Verfügung stellten als ausgegeben wurden. Dies kann mehrere Ursachen haben. Die starke Baukonjunktur, Verzögerungen von Planungsprozessen, Personalmangel, politische Entscheidungen. Grundsätzlich muss es Ziel der Kreise sein, wenigstens die zur Verfügung stehenden Mittel auch umzusetzen, um die eigenen Liegenschaften in einem guten Zustand zu erhalten und keinen weiteren Bauunterhaltungsstau zu erzeugen.

Vor diesem Hintergrund ist bedenklich, dass die zur Verfügung gestellten Mittel in einigen Kreisen nicht die für eine ordnungsgemäße Bauunterhaltung erforderliche Höhe von jährlich 1,2 % des Wiederbeschaffungswerts erreichen. Auf Grundlage der Aufaddierung der angegebenen Wiederbe-

schaffungs- und Ist-Werte für Bauunterhaltungsmittel 2017 bis 2019 wurde insgesamt ein Erreichen der empfohlenen Quote von 38 % bis 250 % ermittelt.

Inbesondere 2 Kreise gaben mit 38 % und 47% über die Jahre viel zu wenig Mittel für Bauunterhaltung aus. Andererseits ist beim einem Kreis, der auf einen Wert von 250 % kommt, davon auszugehen, dass die gemeldeten Mittel teilweise für Maßnahmen verausgabt wurden, die keine Bauunterhaltung sind. Maßnahmen, die der Sanierung, d. h. der Beseitigung eines Bauunterhaltungsstaus, oder Modernisierung dienen, sind Investitionen, keine Bauunterhaltung.

Bei der Gegenüberstellung der verausgabten Mittel (Ist) gegenüber die im Haushalt veranschlagten (Soll) zeigt sich ein differenziertes Bild:

Ein Kreis stellt nicht nur viel zu wenig Mittel für die Bauunterhaltung in den Haushalt ein, er gibt auch tatsächlich nicht mehr dafür aus. Die von ihm genannten Sanierungsbedarfe von 70 % der Verwaltungsgebäude, 40 % der Schulen, 70 % der Kindertagesstätten, 100 % der Kultur- und Freizeiteinrichtungen und 85 % der technischen Liegenschaften legen beredtes Zeugnis für die Folgen unterlassener Bauunterhaltung ab.

Ein zweiter Kreis sollte seine Bauunterhaltungsmittel deutlich aufstocken. Den Sanierungsstau könne er nicht beziffern, da dazu keine Ermittlungen vorlägen. Es seien aber große mehrjährige Sanierungsmaßnahmen in der Realisierung. Hier besteht in jeder Hinsicht Handlungsbedarf.

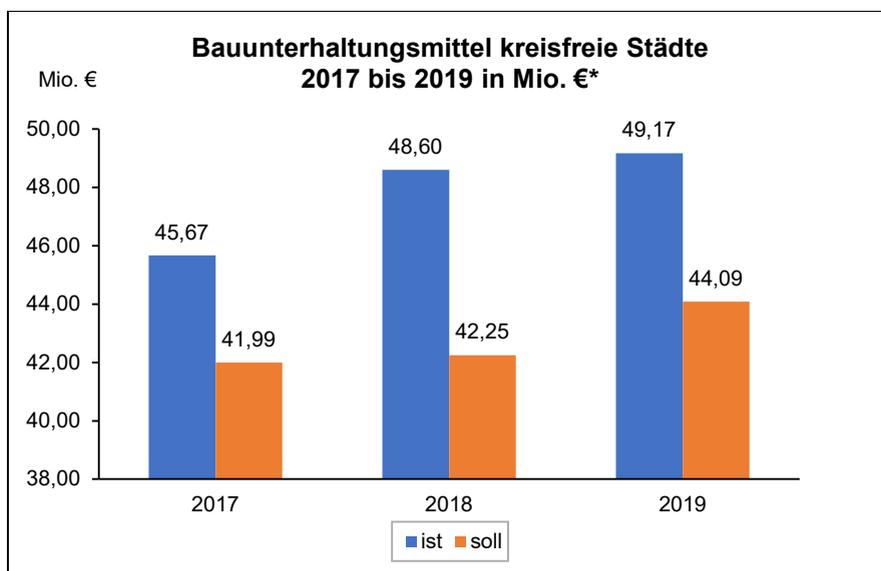
Ein anders Bild bietet sich bei 3 Kreisen. Die gemeldeten Bauunterhaltungsmittel liegen bei 445 % (des erforderlichen Werts), 203 % und 206%. Sie sind in keiner Weise belastbar. Hier dürften Mittel für Bauunterhaltung und Mittel für Sanierungen sowie Modernisierungen zusammengerechnet worden sein. Sanierung und Modernisierung sind aber keine Bauunterhaltung.

Die übrigen Kreise liegen nach eigenen Angaben dicht am oder über dem empfohlenen Wert.

6.2.2 Die kreisfreien Städte

Für die **kreisfreien Städte** lässt sich feststellen:

Die kreisfreien Städte geben mehr Geld für Bauunterhaltung aus als in ihren Haushalten zur Verfügung gestellt werden. Das liegt fast ausschließlich daran, dass beispielsweise eine der kreisfreien Städte erhebliche Sondermittel (u. A. Bundesmittel aus dem KInvFG) für die Sanierung ihrer Schulen zur Verfügung stellt und diese als Bauunterhaltungsmittel gemeldet hat.



Quelle: LRH. * Die Zahlen sind gerundet.

Nicht alle kreisfreien Städte erreichen den von der KGSt empfohlenen Wert von jährlich 1,2 % des Wiederbeschaffungswerts für eine auskömmliche Bauunterhaltung. Auf Grundlage der Aufaddierung der angegebenen Wiederbeschaffungs- und Ist-Werte für Bauunterhaltungsmittel 2017 bis 2019 wurde ein Erreichen der empfohlenen Quote von 72 % bis 156 % ermittelt.

Nur bei einer kreisfreien Stadt halten sich eingeplante und verausgabte Mittel im Bereich der von der KGSt empfohlenen Höhe.

Mit durchschnittlich 84 % liegt eine kreisfreie Stadt deutlich unter dem für eine ordnungsgemäße Bauunterhaltung erforderlichen Mitteln, verausgabt letztlich auch nur 72 %. Die Stadt hat nur für ihre Verwaltungsgebäude einen Sanierungsstau von 5,6 Mio. € gemeldet, der gebäudescharf festgestellt wurde und für den ein Sanierungsplan vorliegt, so die Aussage der Stadt. Die Sanierungsbedarfe der Schulen, Sporthallen und Kindertageseinrichtungen würden turnusgemäß festgestellt und abgearbeitet. Künftig sollte diese kreisfreie Stadt ihre Bauunterhaltungsmittel auf das empfohlene Niveau anheben, damit ein Sanierungsstau von vornherein vermieden wird.

Eine kreisfreie Stadt stellt neben den nach KGSt empfohlenen Mitteln weitere Gelder aus Sondermitteln für die Schulen sowie Mittel für größere Einzelmaßnahmen zur Verfügung. So kommt sie auf einen Wert, der die von der KGSt empfohlenen 1,2 % des WBW weit überschreitet. Sie hat zunächst nur für Schulen und Sporthallen eine systematische Zustandserfassung und Bewertung vorgenommen. Für die übrigen Liegenschaften sei diese im Entstehen. Allein für Schulen und Sporthallen errechnete die

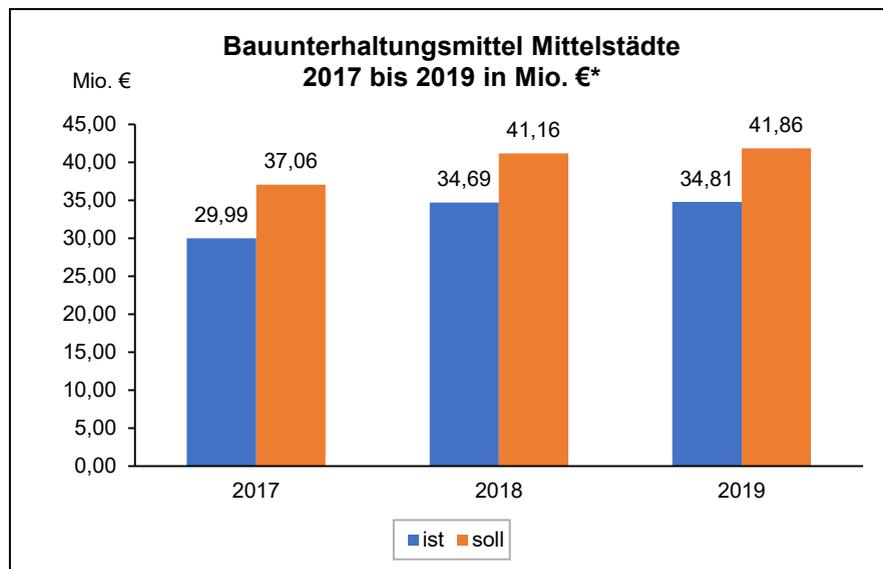
Stadt einen Sanierungsstau von 336 Mio. €. Ganz offensichtlich ist hier an der Bauunterhaltung „gespart“ worden.

Von einer kreisfreien Stadt sind keine Angaben zum Wiederbeschaffungswert ihrer Liegenschaften gemacht worden. Sie stellte für ihre Liegenschaften (881.135 m² BGF) Bauunterhaltungsmittel von 16,9 Mio. € (2017), 17,8 Mio. € (2018) und 18,4 Mio. € (2019) zur Verfügung. Ob dies ausreichend ist, kann mangels Angabe eines WBW nicht beurteilt werden. Der gemeldete Sanierungsstau von über 886 Mio. € spricht für eine in der Vergangenheit vernachlässigte Bauunterhaltung. Die Ausgaben für Bauunterhaltung sind für die Jahre 2017 bis 2019 auf annähernd gleichbleibendem Niveau.

6.2.3 Die Mittelstädte

Für die **Mittelstädte** ergibt sich folgendes Bild:

Die folgende Grafik zeigt, dass die Mittelstädte die zur Verfügung stehenden Mittel für Bauunterhaltung 2017 bis 2019 nicht verausgaben konnten.



Quelle: LRH. * Die Zahlen sind gerundet

Die KGSt empfiehlt, jährlich 1,2 % des Wiederbeschaffungswerts für eine auskömmliche Bauunterhaltung zu veranschlagen. Dieser Wert wird nicht von allen Mittelstädten erreicht. Auf Grundlage der Aufaddierung der angegebenen Wiederbeschaffungs- und Ist-Werte für Bauunterhaltungsmittel 2017 bis 2019 wurde ein Erreichen der empfohlenen Quote von 27 % bis 134 % ermittelt.

3 Städte machten keine Angaben zum Wiederbeschaffungswert ihrer Liegenschaften.

Bei Werten zwischen 27 bis 75 % gaben 7 Mittelstädte im 3-Jahres-Zeitraum deutlich zu wenig Geld für die Bauunterhaltung ihrer Immobilien aus. Der Soll-/Ist-Vergleich zeigt dieses ebenfalls sehr deutlich.

Eine Mittelstadt stellt nur 36 % der von der KGSt empfohlenen Mittel in ihrem Haushalt zur Verfügung und verausgabt nur 27 %. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei einer weiteren Mittelstadt: 52 % veranschlagt, nur 40 % verausgabt. Sie meldete einen Sanierungsstau von 18,1 Mio. €. Eine weitere Mittelstadt gab für Verwaltungsgebäude, Schulen, Turnhallen, Kindertagesstätten und Kultureinrichtungen zwischen 17 % und 29 % der Gebäude als sanierungsbedürftig an, bei den technischen Liegenschaften waren es 100 %. Ein Sanierungsstau konnte aber nicht beziffert werden. Stattdessen wurden Maßnahmen in Höhe von 42,2 Mio. € gemeldet, die für Sanierungen und Neubau eingeplant würden. Die Kommunen sollten ihre Bauunterhaltungsmittel auf das notwendige Maß erhöhen, um künftig einen Bauunterhaltungsstau bzw. dessen Anwachsen zu vermeiden.

In einer Mittelstadt dagegen konnten die in den 3 Jahren - nach eigener Meldung - zur Verfügung stehenden Mittel nicht ansatzweise verbaut werden. Hier wird für die sanierungsbedürftigen Schulen und Sporthallen ein Sanierungsfahrplan im Abgleich mit der Schulentwicklungsplanung erstellt.

3 Mittelstädte stellten über 150 % der geforderten Mittel für Bauunterhaltung zur Verfügung und verausgabten Mittel in der Höhe, wie sie für eine ordnungsgemäße Bauunterhaltung erforderlich sind.

Es wird deutlich, dass einige Städte viel zu wenig in die Bauunterhaltung ihrer Liegenschaften investieren.

7. **Gebäudemanagement - Aufgabenwahrnehmung vernachlässigt**

Der LRH hat in seinen seit 2007 durchgeführten Prüfungen zu diesem Thema regelmäßig die Einführung eines Zentralen GM gefordert, da nur so der Immobilienbestand einer Kommune wirtschaftlich verwaltet, bewirtschaftet und genutzt werden kann. Die Schwierigkeiten in der Datenlieferung zeigen deutlich, dass einige Kommunen 2021 immer noch keinen Überblick über ihr Immobilienvermögen, dessen Zustand, dessen Kosten und die Höhe der erforderlichen Finanzmittel zur Erhaltung dieses Vermögens haben. Das Immobilien- und Liegenschaftsvermögen stellt aber neben den Straßen den wesentlichen Teil des Vermögens einer Kommune dar. Es sollte entsprechend wertgeschätzt und vor allem im Wert erhalten werden. Dafür ist eine zentrale Verwaltung und Bewirtschaftung durch ein Zentrales GM unerlässlich.

Die Angaben der vorliegenden 29 Datensätze der Kreise, kreisfreien Städte und Mittelstädte sind teilweise widersprüchlich (z. B. ja und nein gleichzeitig angegeben) und in ihrer Gesamtheit von erschreckend schlechter Qualität. Nachfragen zur Datenermittlung ergaben in vielen Fällen eine Überlastung der mit dem Zusammenstellen der Daten betrauten Personen oder Personalmangel. Die für ein funktionierendes Gebäudemanagement notwendigen Daten waren schlicht nicht vorhanden oder hätten teilweise von mehreren Stellen beigebracht werden müssen, wenn ein Zentrales GM nicht vorhanden war. Die Schwierigkeiten, Daten zu liefern, bestanden dabei unabhängig davon, ob das GM zentral oder dezentral organisiert war.

Schon an dieser Stelle lässt sich festhalten, dass das Immobilienmanagement auf kommunaler Ebene häufig ein vernachlässigtes Aufgabengebiet ist, das allein schon wegen der immensen Werte, um die es geht, deutlich mehr Aufmerksamkeit seitens der Verwaltungen, aber auch seitens der politischen Verantwortlichen verdient. Es zeigt sich auch, dass es nicht genügt, ein Zentrales GM einzurichten. Es muss auch mit Leben erfüllt werden. Das heißt, es muss mit qualifiziertem Personal und Ressourcen ausgestattet werden. Nur so können die erforderlichen Daten erhoben, ausgewertet, verwaltet, regelmäßig auf den aktuellen Stand gebracht und die richtigen Schlüsse gezogen werden.

8. **Aktuelles und detailliertes Kataster des Immobilienvermögens sicherstellen**

Die Erhaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaften ist eine wesentliche Aufgabe des Gebäude- und des Energiemanagements. Unabdingbare Voraussetzung ist die detaillierte Kenntnis der Liegenschaften und des Gebäudebestands. Hierzu bedarf es einer fundierten und aktuellen Datenbasis der Gebäude und der Gebäudetechnischen Anlagen. Dieses Liegenschaftskataster müssen die Kommunen sicherstellen. Alle für Bewirtschaftung und Betrieb relevanten Daten sind aktualisiert vorzuhalten.

Die systematische Bestandserfassung und Aktualisierung fehlender Daten kann auf externe Dienstleister ausgelagert werden. Die qualifizierte Auswertung und die kontinuierliche Pflege der Datenbestände muss die Verwaltung leisten und organisatorisch und personell sicherstellen.

Notwendig ist die Zusammenführung aller in den Verwaltungen vorhandenen relevanten Datenbestände im zentralen Gebäudemanagement. Die Datenverwaltung und -auswertung mithilfe eines CAFM-Systems ist sinnvoll. Der Einsatz eines CAFM-Systems (Computer Aided Facility Management) erfordert Mittel für die Beschaffung und die Softwarepflege, für die Datenerfassung und -fortschreibung sowie ggf. zusätzliche Personalressourcen. Vor Einrichtung eines CAFM-Systems muss die Verwaltung deshalb festlegen, welche Daten für die Gebäudebewirtschaftung unbedingt erforderlich sind. Eine Beschränkung auf die notwendigen Daten erleichtert die Systemeinführung und den effizienten CAFM-Einsatz sowie die Datenpflege.

Zugriffsrechte auf die CAFM-Datenbestände sollten auch andere Verwaltungseinheiten des Kaufmännischen und des Infrastrukturellen Gebäudemanagements erhalten, um weitere Gebäudedienstleistungen zu verwalten. Beispiele hierfür sind die Gebäudereinigung, Versicherungen, Raumbelegungen oder die Vermietung von Räumlichkeiten (z. B. Sporthallen, Veranstaltungsräume).

Eine einheitliche Datenerhebung und Datenverwaltung für Gebäude und technische Anlagen mittels einer CAFM-Software wird nur bei einem Drittel der Kommunalverwaltungen umgesetzt. Das mag eine Erklärung dafür sein, dass die Verwaltungen so große Schwierigkeiten hatten, die erbetenen Daten zum Immobilienbestand und dessen Zustand, d. h. zu einem möglichen Sanierungsstau zu liefern. Der Einsatz eines CAFM-Systems sollte Standard im Gebäude- und Energiemanagement sein.

Auch die Instandhaltungs- und Folgekostenplanung wird lediglich in 42 % der Fälle vom GM selbst gemacht. Gerade die Planung von Bauunterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sollten Kommunen in Eigenregie mit eigenem Bausachverstand durchführen. Bauunterhaltung setzt viele

Detaillkenntnisse über den kommunalen Gebäudebestand voraus. Diese Aufgaben müssen von eigenen qualifizierten Mitarbeitern erledigt werden. Sie können nicht ausschließlich an freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure übertragen werden.

Nicht alle Verwaltungen konnten Bruttogeschossfläche (BGF) und Nutzungsfläche (NUF) angeben. Dies führte zu einem auffälligen Missverhältnis von BGF 3,4 zu NUF 1. Das Standardverhältnis dieser beiden Werte liegt für den Gebäudebestand einer Verwaltungseinheit im Mittel bei BGF 1,45 bis 1,65 zu NUF 1. Dies spricht dafür, dass die gelieferten Daten in vielen Fällen wahrscheinlich nicht der Realität entsprechen. Das wiederum würde bedeuten, dass es eine Reihe Kommunen gibt, die nicht wissen, über welche Flächen sie tatsächlich verfügen. Das ist bedenklich vor dem Hintergrund, dass jeder Quadratmeter Fläche Vermögen darstellt, aber auch Geld kostet, weil er unterhalten, bewirtschaftet, gereinigt, beheizt, beleuchtet werden muss und genutzt werden sollte. Ein „gelebtes“ Gebäudemangement sollte dies Daten problemlos liefern können.

8.1 **Der Gebäudezustand ist weitgehend „gefühl“**

Der LRH wollte wissen, ob den verantwortlichen Verwaltungen der Zustand ihrer zu betreuenden Liegenschaften bekannt ist. Auf die Frage, wie hoch der festgestellte Sanierungsstau zu beziffern ist, waren nur 18 von 33 befragten Verwaltungen in der Lage zumindest für Teile der Liegenschaften einen Sanierungsstau anzugeben: 7 von 11 Kreisverwaltungen, 3 von 4 kreisfreien Städten und 8 von 18 Mittelstädten. Begründungen waren die Überlastung der mit dem Zusammenstellen der Daten betrauten Personen, Personalmangel oder schlichtes Nichtvorhandensein von Daten zu den Liegenschaften.

So gaben beispielsweise eine kreisfreie Stadt nur für Verwaltungsgebäude, eine weitere nur für Schulen und Sporthallen, eine Mittelstadt nur für Sporthallen und ein Kreis nur für Schulen und Sporthallen einen bezifferten Sanierungsstau an. Ein Kreis führte für ein Sanierungskonzept ohne Schulen nicht weiter differenzierte 55 Mio. € an.

Nur 12 % der Kommunen haben den Sanierungsstau für jedes Gebäude festgestellt und in einem Gebäudekataster festgehalten. Das heißt, fast 90 % der Kommunen wissen zwar, dass Gebäude sanierungsbedürftig sind, aber mehr auch nicht. Die weit überwiegende Zahl der geprüften Kommunen verzichtet darauf, den „gefühlten“ und zweifelsohne tatsächlichen Sanierungsstau festzustellen und in einem Sanierungskataster zu erfassen. Ein solches Sanierungskataster ist aber die Voraussetzung dafür, den Abbau des Sanierungsstaus zu planen, und zwar in technischer, zeitlicher und finanzieller Hinsicht.

Immerhin ein gutes Drittel der Kommunen haben eine fortgeschriebene, technische, zeitliche und finanzielle Planung zum Abbau des Sanierungsstaus. Fast 2 Drittel der Kommunen verzichten aber darauf oder halten eine solche Planung für nicht notwendig. Sie betreiben den Abbau ohne System nach ggf. Dringlichkeit, Haushaltslage oder politischen Forderungen. Dem Werterhalt des Immobilienvermögens ist das nicht förderlich.

Der Vorteil einer Planung liegt darin, dass anhand des Gesamtüberblicks Prioritäten nach objektiven Kriterien festgelegt, Haushaltsmittel mittel- und langfristig eingeplant und eingeworben werden können, Personalressourcen dabei berücksichtigt und die kommunalen Gremien jederzeit aktuell und substantiiert informiert werden können.

Die hier gemeldeten 1,66 Mrd. € an Sanierungsstau des kommunalen Immobilienvermögens von 33 Kommunen sind daher nur ein kleiner Ausschnitt. Die tatsächliche Höhe des über Jahre aufgebauten Sanierungsstaus dürfte weit darüber liegen.

Berichten müssen nach eigenen Angaben nur 15 % der Verwaltungen an die politischen Gremien. Das bedeutet, dass 85 % der Gremien, in denen die politischen Entscheidungsträger sitzen, keine regelmäßige Information über den Zustand des ihnen anvertrauten Kommunalvermögens bekommen, oder bewusst darauf verzichten. Für eine langfristige Strategie im Umgang mit Immobilien ist dies im Hinblick auf Werterhalt, Nutzbarkeit, Raumbedarf, Finanzierung von Maßnahmen oder auch Energie- und CO₂-Einsparung abträglich.

Was aber ist zu tun, damit es künftig gar nicht erst so weit kommt?

Die Sanierungsbedürftigkeit von Gebäuden ist in aller Regel Ausfluss unterlassener Bauunterhaltung. An der Bauunterhaltung zu sparen heißt, Kosten in die Zukunft zu verlagern. Dabei sind die dann anfallenden Kosten für die Sanierung weit höher als die Kosten einer ordnungsgemäßen Bauunterhaltung. Hier ist dringend ein Paradigmenwechsel in der Wahrnehmung von Bauunterhaltungsmaßnahmen fällig.

Für die Finanzplanung einer Kommune bedeutet das, dass i. d. R. teure und deshalb häufig über mehrere Jahre umzusetzende Sanierungsmaßnahmen nur schwer darstellbar und häufig vom aktuellen Haushalt abhängig sind. Gibt es eine mittelfristige Planung von anstehenden und absehbaren Sanierungserfordernissen und ist deren voraussichtlicher Finanzbedarf festgestellt, lassen sich solche Maßnahmen priorisieren, für die jeweiligen Haushalte anmelden und können berücksichtigt werden. Die Verwaltung stärkt mit einem Schadenskataster und einer zeitlich und finanziell ausgestalteten Planung ihre Verhandlungsposition gegenüber den politischen Gremien. Letztere bekommen mit einem Schadenskataster und einer entsprechenden Planung zum Abbau des festgestellten Sanierungsstaus solide Entscheidungsgrundlagen an die Hand und so die Möglichkeit, über Prioritäten, Zeiträume und finanzielle Mittel entsprechend fundiert zu entscheiden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Kommunen seit Jahren die durch unterlassene Bauunterhaltung bedingten Sanierungen an ihrem Immobilienvermögen abarbeiten und dies auch als Aufgabe einschätzen, die sie noch in der Zukunft in Anspruch nehmen wird.

8.2 **Kosten der Freiberuflich Tätigen waren nicht zu beziffern**

Aufgrund seiner Erkenntnisse aus vorangegangenen Prüfungen im Hinblick auf Personalausstattung und -auslastung hat der LRH auch abgefragt, inwieweit sich Kommunen bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen, aber auch der Bestandserfassung und -bewertung von Freiberuflich Tätigen (FBT), d. h. externen Architekten und Ingenieuren Unterstützung holen.

Die Abfrage der verausgabten Honorarkosten für freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure im Zeitraum 2017 bis 2019, getrennt nach den Maßnahmenarten Neubau, Umbau und Erweiterung, Sanierungsmaßnahmen sowie Bestandserfassung und -bewertung, stellte für 2 Kreise, 2 kreisfreien Städte sowie 5 Mittelstädte eine nicht zu lösende Aufgabe dar. Von den restlichen Verwaltungen wurden für den Zeitraum 2017 bis 2019 insgesamt Honorarkosten von 61,72 Mio. € für die verschiedenen Maßnahmenarten angegeben.

Die Kosten für Leistungen der eingeschalteten Freiberuflich Tätigen, d. h. externer Architekten und Ingenieure, sind die klassischen Baunebenkosten. Ein GM sollte diese Kosten ohne Probleme beziffern können. Stattdessen meldeten einige Kommunen zurück, diese Kosten würden nicht eigens erfasst, würden von anderen Verwaltungseinheiten bearbeitet oder seien im Nachhinein nicht mehr zu ermitteln. Einige ließen die Frage gänzlich unbeantwortet. Andere Kommunen lieferten nachvollziehbare Daten.

Für Neubau-, umfangreiche Um- und Ausbaumaßnahmen schalten alle Kommunen Freiberuflich Tätige ein. Das ist nachvollziehbar, da diese Maßnahmen mit eigenem Personal meist nicht umsetzbar sind. Die Bauherrenaufgaben verbleiben aber bei den kommunalen Dienststellen und müssen von eigenem Personal fachkundig erledigt werden. Dazu zählen u. a. die Auswahl, Anleitung und Überwachung der eingeschalteten Architekten und Ingenieure, die Auftragsvergabe der Baugewerke sowie die formale Abnahme fertiggestellter Baumaßnahmen genauso wie eine eigene Kostenverfolgung und -kontrolle.

Angesichts des dem LRH berichteten Zustands des kommunalen Immobilienvermögens und des offensichtlich bestehenden, vielerorts aber nicht bezifferbaren Sanierungsstaus ist es folgerichtig, dass die Kommunen sich zur Bestandserfassung und -bewertung Freiberuflich Tätiger bedienen. Kann das eigene GM diese Aufgabe nicht mit eigenem Personal erledigen, ist die Einschaltung Freiberuflich Tätiger geboten. Nur wenn der Bestand erfasst und der Zustand bewertet ist, kann das GM erforderliche Maßnahmen benennen, planen und mit Kosten hinterlegen. Dies sind die erforderlichen Grundlagen, damit die kommunalen Gremien Entscheidungen treffen können im Hinblick auf Priorisierung, Finanzierung und weitere Verwendung bzw. Verzichtbarkeit von Immobilien.

8.3 **Anlagevermögen und Betriebskosten der Straßenbeleuchtung häufig unbekannt**

Mit Ausnahme der 11 Kreisverwaltungen betreiben alle geprüften Kommunalverwaltungen auf ihrem Straßen- und Wegenetz ein umfangreiches Straßenbeleuchtungssystem. Straßenleuchtenkataster werden in allen Kommunalverwaltungen geführt, jedoch nicht in allen fortlaufend aktualisiert.

Insbesondere die Betriebskosten und das Anlagevermögen der Straßenbeleuchtung sind in vielen Kommunen noch immer nicht bekannt. Das ist erstaunlich, beträgt doch der auf Basis valider Zahlen hochgerechnete Wiederbeschaffungswert der Straßenbeleuchtung allein für eine der kreisfreien Städte 70 Mio. €.

Die jährlichen Gesamtkosten der Straßenbeleuchtungsanlagen setzen sich aus den Aufwendungen für den Bedarf an Elektrischer Energie, den Instandsetzungs- und Modernisierungskosten sowie den Wartungskosten zusammen. 2019 verausgabten die 4 kreisfreien Städte und 17 Mittelstädte für die Straßenbeleuchtung insgesamt 17,71 Mio. €. Insbesondere die Kosten für den Bezug Elektrischer Energie und die mit der verbauten Leuchtentechnologie einhergehenden Wartungskosten dominieren die Gesamtkosten. Dieser Kostenentwicklung kann und muss zukünftig durch den konsequenten Einsatz moderner LED-Lampentechnik begegnet werden. Die bestehenden Förderprogramme des Bundes und der Länder müssen deshalb konsequent in Anspruch genommen werden.

Quecksilberdampflampen (HQL-Lampen) und Natriumdampfniederdrucklampen dürfen seit dem 1. April 2015 nicht mehr in den Markt gelangen. Gleiches gilt auch für Kompaktleuchtstofflampen, die mit konventionellen Vorschaltgeräten (KVG) und elektronischen Vorschaltgeräten (EVG) unter 80 Lumen pro Watt ausgestattet sind. Hintergründe sind der hohe Stromverbrauch und der Quecksilbergehalt der Leuchtmittel.

Einige Kommunen haben diese veraltete Leuchten- und Lampentechnik immer noch in großem Umfang im Einsatz und nehmen damit die negativen ökonomischen und ökologischen Konsequenzen in Kauf. Dies gilt insbesondere für sieben Städte.

Kommunen, die frühzeitig begonnen hatten, ihren Leuchtenbestand auf LED-Leuchtmittel umzustellen, konnten den elektrischen Energiebedarf und damit auch die Kosten der Elektrischen Energie für ihre Straßenbeleuchtung dauerhaft erheblich reduzieren. Durch die erhöhte Lebensdauer und den geringeren Wartungsaufwand dieser modernen Leuchtentechnologie konnte gleichzeitig der Wartungsaufwand erheblich gesenkt werden.

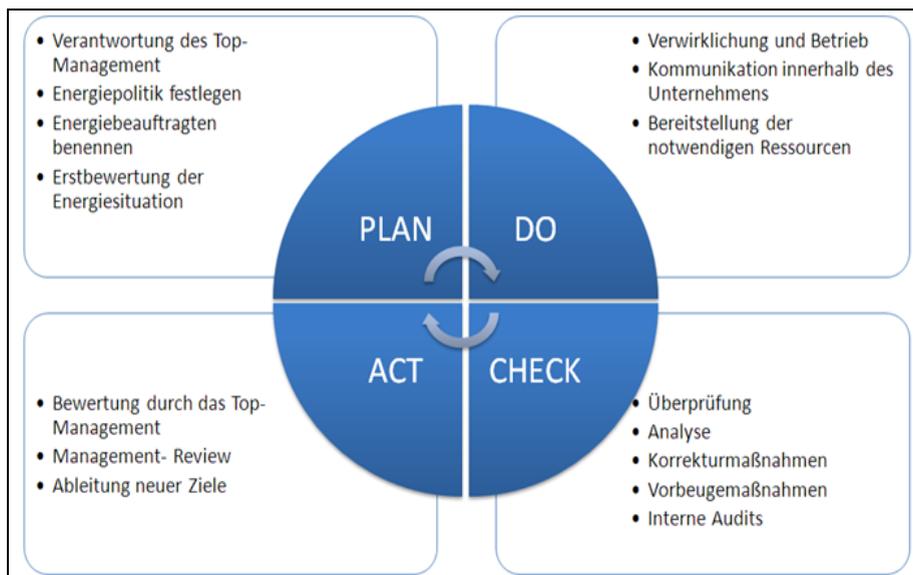
Die Leistungen der Betriebsführung und der dafür abgerechnete Aufwand sind in den geprüften Kommunalverwaltungen vielfach intransparent abgebildet und kalkulatorisch häufig nicht nachzuvollziehen. Die Vertragsbeziehungen, Vertragsleistungen, Entgeltabrechnungen und das Auftragswesen sind zukünftig umfänglich zu vereinbaren. Anschließend sollten die Kommunen die Betriebsführung für ihre Straßenbeleuchtung im Rahmen einer Öffentlichen Ausschreibung neu vergeben. Dies gilt auch für die Neuvergabe der Betriebsführung an ausschließlich kommunale Stadtwerke oder den städtischen Baubetriebshof.

Gleiches gilt für die Erfassung des Anlagevermögens und der Betriebskosten der Lichtsignalanlagen (LSA).

9. Energiemanagement - Anspruch und Wirklichkeit

Das Energiemanagement ist eine übergeordnete, zeitlich nicht begrenzte und mit erheblichem Koordinierungsaufwand verbundene interdisziplinäre Querschnittsaufgabe. Es ist deshalb unabhängig von der bestehenden Struktur der Verwaltung zentral zu organisieren.

PDCA-Zyklus im Energiemanagement



Quelle: DIN EN ISO 50001 (Energiemanagementsysteme)

Fachliche und organisatorische Kompetenzen, Motivation und Ressourcenverantwortung sind die entscheidenden Voraussetzungen, die den Mitarbeitern des Energiemanagements die erfolgreiche Umsetzung ihrer gestellten Aufgaben ermöglichen. Nur qualifiziertes Personal, also Personal mit einer Ingenieur- oder Technikerqualifikation, kann sowohl das administrative als auch das technische Energiemanagement erfolgreich betreiben. Die Kompetenzen des Personals müssen hierfür umfassend und eindeutig bestimmt werden.

Das müssen alle Kommunen zukünftig sicherstellen und dauerhaft gewährleisten.

Ein eigenständiges und mit entsprechendem Fachpersonal und Kompetenzen ausgestattetes Energiemanagement war in der Verwaltungsorganisation vieler Kommunen entweder nicht (mehr) vorhanden oder nicht ausreichend etabliert und verankert. Der Erfolg des Energiemanagements ist zudem sehr stark von den handelnden Personen abhängig.

Ein kontinuierlich über mehrere Jahre betriebenes und erfolgreich etabliertes Energiemanagement war nur in vier Kommunen vorhanden. Auch wenn deren Energiemanager die Aufgaben im Allgemeinen neben einer

Vielzahl anderer zugewiesener Aufgaben erledigten, waren die Erfolge des Energiemanagements deutlich messbar.

Viele Kommunen, die in den vorhergehenden Prüfungen ein erfolgreich arbeitendes Energiemanagement vorweisen konnten, stehen dagegen vor dem Nichts. Mit dem Ausscheiden des engagierten Stelleninhabers ging vielfach auch das bis dato erfolgreich arbeitende Energiemanagement in den Ruhestand. Das technische Anlagenwissen, die Gebäudekenntnisse sowie Energie- und Anlagendaten gingen verloren. Deutlich zu erkennen war das insbesondere in drei Kreisen und sechs Städten. Neu eingestellte Mitarbeiter - wenn es sie denn überhaupt gab - wurden überwiegend zu anderen Aufgaben herangezogen, um Personalengpässe beispielsweise in der Bauunterhaltung abzufangen.

Stellvertretend für die vorgenannten Kommunalverwaltungen soll hier die Situation des kommunalen Energiemanagements einer geprüften Kommune näher beschrieben werden:

Die Abteilung Hochbau und Energiemanagement hat in den letzten Jahren eine hohe Fluktuation an Mitarbeitern durchlebt. Durch diese Situation ist immer wieder mühsam erworbenes Wissen weggefallen. Schon bei der Recherche für die Datenerhebung des LRH gab es deshalb erhebliche Schwierigkeiten, die geforderten Informationen zu den kommunalen Liegenschaften, deren technischer Gebäudeausrüstung sowie den Energiebedarfen und Energiekosten zusammenzustellen.

Dem Energiemanager als „Kopf“ des Energiemanagements obliegt das Erfassen, Auswerten und die Pflege der relevanten technischen und energietechnischen Daten. Durch eine längere ungeplante Abwesenheit des Energiemanagers ruht diese Tätigkeit. Die Einarbeitung eines Stellvertreters und der dazu notwendige Wissenstransfer fanden vorher nicht statt. Die Daten wiederherzustellen ist für die auf sich allein gestellten neuen Mitarbeiter nicht möglich.

Das Versäumnis, die Daten transparent und plausibel und für jeden Mitarbeiter zugänglich abzulegen, ist unverständlich.

Die Auswertung der wenigen vorhandenen und an den LRH übermittelten Daten zeigen folgendes Bild: Der Energiemanager hat mit viel Innovation und Engagement versucht, der Aufgabe des strategischen Energiemanagements gerecht zu werden. Hierzu gehörten das Bauen und das Nachrüsten moderner Gebäudetechnik im Bestand, und dies in zum Teil denkmalgeschützten Gebäuden. Diese Aufgabe ist nur mit einem gut funktionierenden Team zu bewältigen, da das Erfassen, Auswerten und die Pflege der relevanten technischen und energietechnischen Daten die Kapazitäten eines Einzelnen übersteigt.

So fiel beispielsweise erst durch die Datenabfrage des LRH beim Abgleich der erfassten Energiebedarfe der kommunalen Liegenschaften mit den Rechnungen des Energieversorgers auf, dass die Verbrauchsdaten, die das Energiemanagement über die Gebäudeleittechnik erfasst hatte, teilweise von den abgerechneten Daten des Versorgers abwichen. Diese Intransparenz konnte nicht aufgeklärt werden, da mit dem Jahreswechsel 2016/17 der Energieversorger gewechselt wurde und dessen erfassten Energiebedarfsdaten auf der Strecke geblieben sind. Ein Rechnungsabgleich, der zu einer möglichen Rückforderung überzahlter Energiebezüge hätte führen können, war deshalb nicht möglich.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass das in der Vergangenheit erfolgreich arbeitende Energiemanagement durch den Ausfall nur eines Mitarbeiters zum Erliegen gekommen ist. Auch das Energieberichtswesen zur Information der kommunalen Selbstverwaltung und als Sachgrundlage für politische Entscheidungen wurde deshalb nicht fortgeführt.

9.1 **Energieberichtswesen in allen Kommunen verpflichtend einführen**

Die Kommunen sollten jährlich einen qualifizierten Energiebericht ihrer maßgeblichen kommunalen Liegenschaften erstellen. Er bildet die Grundlage eines erfolgreichen Energiemanagements. Der Energiebericht ist dem zuständigen Selbstverwaltungsgremium nicht nur vorzustellen, sondern soll in diesem auch beraten werden. Erst dadurch werden die Selbstverwaltungsgremien in die Lage versetzt, ihre Beschlüsse über haushaltsrelevante Maßnahmen auf fundierte Daten zu stützen. Zudem ermöglicht der Energiebericht eine regelmäßige Erfolgskontrolle und Berichterstattung während und nach der Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen.

Beispiele für ein etabliertes, aktuelles und aussagefähiges Energieberichtswesen fand der LRH nur in 14 der 33 geprüften Kommunen. Das ist ein ernüchterndes Ergebnis. Die regelmäßige Vorstellung und Beratung eines Energieberichts in den zuständigen Selbstverwaltungsgremien beabsichtigen immerhin 19 Kommunen.

Die Energiemanagementnorm DIN EN ISO 50001¹¹ beschreibt den Energiebericht, der mindestens folgende Themen beinhalten sollte:

- Allgemeine Angaben zur Kommune (u. a. Einwohnerzahl, Eigenbetriebe, kommunale Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung),
- Anwendungsbereich des Energiemanagementsystems,
- aktualisierte Angaben zur Energienutzung (hierzu gehört eine Übersicht über die bestehenden Energieversorgungsverträge mit Preisen, Laufzeiten, Besonderheiten),
- Energiekosten (Überblick über „große Zahlen“),
- Angaben zu Energieverbrauchern in den einzelnen Verwaltungsbereichen sowie der Straßenbeleuchtung und der Lichtsignalanlagen,
- mindestens ein allgemeines Energieflussdiagramm,
- spezifische Energiekennzahlen,
- Energiebedarfsprognose/Energieeinsparziele,
- Auswertung der Energienutzung,
- empfehlenswerte Optimierungsmaßnahmen und ggf. Korrekturmaßnahmen, Zielerreichung und
- Empfehlungen für das weitere Vorgehen, Vorschläge für Selbstverwaltung und Verwaltung.

Die Erhebung valider Energiedaten ist für ein wirtschaftliches Handeln genauso unerlässlich wie deren qualifizierte Auswertung und das Ableiten von Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung. Dafür empfiehlt sich der Einsatz einer erprobten Energie-Management-Software. Erfahrungen anderer Kommunalverwaltungen mit dort eingesetzter Software sollten genutzt werden.

¹¹ ISO 50001:2018-12 (D): „Energiemanagementsysteme - Anforderungen mit Anleitung zur Anwendung“. EN ISO 50001:2018.

9.2 **Einsparpotenziale im Vertragswesen für Energielieferverträge weiterhin möglich**

Der LRH wiederholt seine Empfehlung an alle Kommunalverwaltungen, ein Energiecontrolling einzurichten und im Energiemanagement anzusiedeln. Bestehende Energielieferverträge der Wärme- und Elektroenergieversorgung sind regelmäßig auf Erfordernis, Leistungsvereinbarungen und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Vor Beginn neuer Vertragszeiträume sind die aktuellen Energiebedarfe und Anschlussleistungen zu ermitteln, die notwendigen Vergabeverfahren sind rechtzeitig einzuleiten. In Energielieferverträgen sollten Mengenvorteile genutzt und die am Markt günstigsten Konditionen vereinbart werden. Dies gilt auch für die Straßenbeleuchtung und die Lichtsignalanlagen. Damit können die Energieversorgungsverträge der einzelnen Energieträger insgesamt harmonisiert und Preisvorteile erzielt werden.

„Inhouse-Geschäfte“ mit den eigenen kommunalen Energieversorgungsunternehmen führen nicht zwangsläufig zu den wirtschaftlichsten Angeboten. Eine „Inhouse-Vergabe“ ist aber nur unter bestimmten Voraussetzungen und in engen Grenzen möglich.¹² Diese Voraussetzungen waren bei allen „Inhouse-Vergaben“ der geprüften Kommunalverwaltungen nicht gegeben. Die Praxis der Direktvergabe ist vergaberechtlich unzulässig.

Kommunen, deren Energieversorgungsunternehmen auch privatwirtschaftliche Gesellschafter haben, müssen die Energielieferung grundsätzlich öffentlich ausschreiben.

¹² § 108 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 des „Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.06.2013, BGBl. I S. 1750, 3245, zuletzt geändert durch Art. 10 Abs. 2 des Gesetzes v. 27.07.2021 (BGBl. I S. 3274).

10. **Kommunale Klimaschutzkonzepte scheitern an fehlenden finanziellen und personellen Ressourcen**

Klimaschutzpolitik ist auch Wirtschaftspolitik, da sie die Rahmenbedingungen für die Industrie, das Gewerbe und die Gesellschaft erheblich beeinflusst. Die Vernetzung, der Wissenstransfer und eine koordinierte Zusammenarbeit aller Akteure sind wesentliche Erfolgsfaktoren im nationalen und kommunalen Klimaschutz.

Damit ist ein signifikanter Wandel des wirtschaftlichen Handelns und der Mobilität verbunden. Innovative Produkte und neue Dienstleistungen im Bereich der Erneuerbaren Energien, einer nachhaltigeren Mobilität sowie der Senkung des Rohstoff- und Energiebedarfs gelten inzwischen als beste Chance, um auch im zukünftigen internationalen Wettbewerb wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Ökonomie und Ökologie sind schon lange kein Widerspruch mehr.

Es ist notwendig, die Abläufe, die Dauer und die Wirksamkeit der kommunalen Klimaschutzvorhaben zu vereinfachen und zu verbessern. Zielführend ist hier die Bereitstellung und Verstärkung zusätzlicher finanzieller Mittel durch den Bund und das Land, um die notwendigen kommunalen Ressourcen zur Erarbeitung von Konzepten und Strategien aufzubauen und die Umsetzung der in den kommunalen Klimaschutzkonzepten erarbeiteten konkreten Klimaschutzmaßnahmen zu gewährleisten. Darüber hinaus müssen die Förderrichtlinien überarbeitet werden, um die Ausgangslage der Kommunen und deren regionale Besonderheiten stärker zu berücksichtigen und besser abzubilden.

Aber: Nur 3 % der in einer Stadt verwendeten Energie entfallen auf kommunale Gebäude und Fuhrparke. Die direkten Einflussmöglichkeiten einer Kommune auf die lokale Emission von Treibhausgasen sind in vielen Handlungsbereichen daher begrenzt. Das gilt insbesondere dort, wo die Treibhausgasemissionen vom Verhalten der Wirtschaft und/oder der Verbraucher abhängen und die Kommune nicht über rechtliche Grundlagen verfügt, das Verhalten dieser Akteure zu beeinflussen.

Um die kommunalen Klimaschutzziele zu erreichen, ist es deshalb sehr wichtig, möglichst alle relevanten Akteure einzubeziehen und sie zu eigenem Handeln zu motivieren. Beteiligungsprozesse spielen für die erfolgreiche Planung und Umsetzung kommunaler Klimaschutzbemühungen dabei eine Schlüsselrolle. Außerdem werden die unterschiedlichen Akteure durch ihre aktive Einbindung frühzeitig für die Klimaschutzziele und Klimaschutzmaßnahmen der Kommune sensibilisiert und in die Konzeption der Maßnahmen einbezogen.

Kommunen haben grundsätzlich auch die Möglichkeit, die Ziele des kommunalen Klimaschutzes im Rahmen von Bebauungsplänen, städtebaulichen Verträgen und kommunalen Satzungen zu unterstützen.

10.1 Die Rolle der Energieversorger im kommunalen Klimaschutz

Kommunale Energieversorgungsunternehmen spielen im kommunalen Klimaschutz eine herausragende Rolle: Sie sind das zentrale Instrument einer Kommune, um lokale Klimaschutzziele aktiv zu verfolgen und durchzusetzen. Neben der Investition in regenerative Energien bietet sich insbesondere der lokale Wärmemarkt für die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen an. Die Energieversorgungsunternehmen können nennenswerte Beiträge im lokalen Klimaschutz mithilfe

- von Energieträgerumstellungen,
 - des Einsatzes von Erneuerbaren Energien im Wärmemarkt,
 - von Kraft-Wärme-Kopplungs-Lösungen und
 - des Aufbaus von Nahwärmenetzen
- leisten.

Für die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Energiewirtschaft wird es angesichts des sich sehr dynamisch ändernden Ordnungsrahmens deshalb immer wichtiger, frühzeitig Entwicklungen zu antizipieren und auf kommunaler Ebene Impulse für den Klimaschutz zu setzen. Durch mehr Dienstleistungen und einen Ausbau der regenerativen Energien kann eine stärkere Wertschöpfung in der Region entstehen. Kommunale Energieversorgungsunternehmen können den Klimaschutz zu einem Geschäftsfeld entwickeln, indem sie selbst die regenerativen Energiepotenziale vor Ort erschließen und den Kunden beim Energiesparen helfen.

Das Wärme-Contracting bietet darüber hinaus die Möglichkeit, viele Interessen zu befriedigen. Endkunden haben für ihre Wärmeversorgung nur geringe oder keine Investitionszahlungen zu leisten, profitieren aber sofort von der Dienstleistung des Contractors. Das kommunale Energieversorgungsunternehmen erzielt eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Der Gedanke des Klimaschutzes und die Einsparung von Treibhausgas-Emissionen wird gleichermaßen verwirklicht.

Für die kommunalen Energieversorgungsunternehmen stellt das aber auch eine enorme Herausforderung im Spannungsfeld zwischen kommunalen Klimaschutzzielen der politisch Verantwortlichen einerseits und den Renditeanforderungen der (meist kommunalen) Gesellschafter andererseits dar.

10.2 **Feststellungen zum Klimaschutzprozess in den geprüften Kommunen**

Um realistische kommunale Klimaschutzziele zu definieren und diese dann auch mit geeigneten Maßnahmen zu erreichen, müssen integrierte Klimaschutzkonzepte ausgearbeitet werden. Aus eigener Kraft sind die meisten geprüften Kommunen dazu nicht in der Lage. Häufig fehlt es auch hier an dem ausreichenden und fachlich qualifizierten Personal und den notwendigen verstetigten finanziellen Ressourcen. Bisher haben nur 19 von 33 geprüften Kommunen ein kommunales Klimaschutzkonzept erarbeitet und danach auch beschlossen.

Ein weiteres Problem ist die Umsetzung konkreter Klimaschutzmaßnahmen, die in den kommunalen Klimaschutzkonzepten ausgewiesen werden. So dürfen Konsolidierungskommunen, „freiwillige Aufgaben“, denen auch Teile des Klimaschutzes zuzurechnen sind, nur nachrangig umsetzen. Der Grund: Der Haushalt einer finanzschwachen Kommune kann durch eine durch das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration zu genehmigende Kreditaufnahme (Gesamtgenehmigung) gedeckelt sein. Dies wird dazu führen, dass Klimaschutzmaßnahmen nicht realisiert werden können, oder andere investive Vorhaben gestrichen werden müssen. Vergleichbares gilt für finanzschwache Kommunen, zu denen ein großer Teil der geprüften Kommunen gehört. Diese Aussage wird durch die Studie „Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima & Energie“ der Prognos AG bestätigt.¹³

Deshalb ist ein Perspektivwechsel notwendig, um die Abläufe, die Dauer und die Wirksamkeit der kommunalen Klimaschutzvorhaben zu vereinfachen und zu verbessern:

1. Die Ausgangslage der Kommunen und regionale Besonderheiten müssen in den Förderprogrammen stärker berücksichtigt und besser abgebildet werden.
2. Die Finanzierung muss vereinfacht und die Förderung insgesamt verstetigt werden.
3. Die internen Ressourcen zur Erarbeitung von Konzepten und Strategien, vor allem zur Umsetzung von Maßnahmen, müssen dauerhaft geschaffen werden.
4. Eine für die Kommunen im Bund und Land verlässliche und unabhängige Beratungs- und Unterstützungsstelle sollte geschaffen werden.

Hier kann und muss die Landesregierung ansetzen und durch eine politische Weichenstellung Impulse geben. *„Um die landespolitischen Klimaschutzziele zu erreichen, hat die Landesregierung die dafür notwendigen*

¹³ „Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima & Energie (Forschungsvorhaben fe9/16)“ im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen vom 31.03.2017.

gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen und sich auf Bundesebene für die erforderlichen Rahmenseetzungen einzusetzen.“¹⁴

¹⁴ Landtagsdrucksache 18/4388, „Entwurf eines Gesetzes zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein (Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein - EWKG)“, S. 25.