

Daniel Goertz

Strategische Steuerung in der Kommunalverwaltung am Beispiel des Gebäudemanagements

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Copyright © 2010 Diplomica Verlag GmbH
ISBN: 9783836643573

Daniel Goertz

**Strategische Steuerung in der Kommunalverwaltung
am Beispiel des Gebäudemanagements**

Daniel Goertz

Strategische Steuerung in der Kommunalverwaltung am Beispiel des Gebäudemanagements

Daniel Goertz

Strategische Steuerung in der Kommunalverwaltung am Beispiel des Gebäudemanagements

ISBN: 978-3-8366-4357-3

Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2010

Zugl. Fachhochschule Dortmund, Dortmund, Deutschland, MA-Thesis / Master, 2010

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und der Verlag, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Diplomica Verlag GmbH

<http://www.diplomica.de>, Hamburg 2010

Abstract

Die strategische Steuerung von Organisationen hat sich in den vergangenen Jahren zu einem zentralen Thema der Betriebswirtschaft entwickelt. Dies gilt auch für den Bereich der Kommunalverwaltungen, für die die strategische Steuerung einen Lösungsweg aus der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte und eine Hilfe für die langfristige Steigerung des Gemeinwohls darstellen kann.

In der vorliegenden Arbeit werden die Möglichkeiten und die Instrumente einer strategischen Steuerung am Beispiel des Gebäudemanagements diskutiert. Das Ziel der Arbeit liegt in der Beantwortung der zentralen Forschungsfrage: „Wie kann das kommunale Gebäudemanagement durch eine strategische Steuerung optimiert werden?“

Die Kommunalverwaltungen nutzen in verschiedenster Form Räume und Gebäude, um ihre Dienstleistungen zu erstellen und bereitzuhalten. Die Raum- und Gebäudenutzung stellt einen erheblichen Kostenfaktor, aber auch ein wesentliches Betriebsmittel zur Leistungserstellung der öffentlichen Verwaltungen dar.

Gebäude sind zudem kommunale Anlagegüter mit einer überdurchschnittlich hohen Nutzungsdauer – oft mehrere Jahrzehnte. Daher ist ein langfristiges, strategisches Management in diesem Bereich besonders wichtig.

Anhand eines praktischen Beispiels wird verdeutlicht, dass die strategische Steuerung des Gebäudemanagements bislang unterbelichtet ist. Viele Kommunen haben zwar ein Gebäudemanagement und eine strategische Steuerung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells eingeführt – es mangelt indes aber an einer wirksamen Verknüpfung beider Themenfelder.

Dem Gang der Untersuchung liegt die Annahme zu Grunde, dass insbesondere die Organisationsform, die Rahmenbedingungen in der Organisation, die Auswahl der eingesetzten Instrumente und das Umsetzungsmanagement kritische Erfolgsfaktoren für eine exzellente strategische Steuerung des Gebäudemanagements sind. Diese Elemente werden systematisch abgehandelt und kontrovers diskutiert.

Im Ergebnis werden konkrete Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis gegeben. Hinsichtlich der Wahl der Organisationsform der strategischen Steuerung wird eine „Schwache Matrix“ empfohlen, da in ihr das strategische Methodenwissen einer Stabstelle mit dem Fachwissen des zu steuernden Gebäudemanagements kombiniert werden können. Für den Bereich des Gebäudemanagements wird das Mieter-Vermieter-Modell der KGSt. empfohlen. Diese Organisationsform gewährleistet eine Professionalisierung des Gebäudemanagements unter gleichzeitiger Einbeziehung der gebäudewirtschaftlichen Kosten in das Budget des Gebäudenutzers. Als förderliche Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung stellen sich drei Elemente des New Public Managements heraus: die Trennung von Politik und Verwaltung, die Dezentralisation und der Wettbewerb. Als strategische Steuerungsinstrumente kommen Verfahren aus der Privatwirtschaft zum Einsatz, die für die Anwendung im Gebäudemanagement spezifiziert werden – die Balanced Scorecard, das Portfoliomanagement und das Qualitätsmanagement. Durch eine möglichst vorteilhafte Zuordnung dieser Instrumente in den strategischen Steuerungsprozess entsteht ein spezifisches, integriertes Steuerungssystem für das Gebäudemanagement. Dem Umsetzungsmanagement kommt eine entscheidende Bedeutung für die Realisation von Strategien zu. Betrachtet werden die Rollen von Politik, Mitarbeitern und Kunden.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
1. Einführung	7
1.1 Aktualität des Themas	7
1.2 Zielsetzung der Arbeit	8
1.3 Gang der Untersuchung	9
2. Ausgangslage und theoretischer Bezugsrahmen	10
2.1 Strategische Steuerung	10
2.1.1 Begriffsklärung und Grundlagen	10
2.1.2 Prozess der strategischen Steuerung	13
2.1.3 Organisationsformen der strategischen Steuerung	16
2.2 Gebäudemanagement	18
2.2.1 Begriffsklärung und Funktionsbereiche	18
2.2.2 Entwicklung des Gebäudemanagements	21
2.2.3 Organisationsformen des Gebäudemanagements	23
2.2.4 Rechts- und Betriebsformen des Gebäudemanagements	25
2.3 Fehlende Verknüpfung von strategischer Steuerung und Gebäudemanagement	27
3. Rahmenbedingungen zur strategischen Steuerung des Gebäudemanagements	30
3.1 Trennung von Politik und Verwaltung	30
3.2 Dezentralisierung, Kontraktmanagement	32
3.3 Wettbewerb	34
4. Instrumente zur strategischen Steuerung des Gebäudemanagements	36
4.1 Balanced Scorecard	36
4.1.1 Definition	36
4.1.2 Aufbau der Balanced Scorecard	37
4.1.3 Anwendbarkeit der Balanced Scorecard	39
4.1.4 Entwicklung einer Balanced Scorecard für das Gebäudemanagement	40
4.1.5 Kritische Würdigung der Balanced Scorecard	69

4.2	Portfoliomanagement.....	70
4.2.1	Definition.....	70
4.2.2	Anwendbarkeit des Portfoliomanagements.....	72
4.2.3	Entwicklung eines Portfoliomanagements für das Gebäudemanagement...	73
4.2.4	Kritische Würdigung des Portfoliomanagements.....	78
4.3	Qualitätsmanagement	79
4.3.1	Definition.....	79
4.3.2	EFQM und CAF	80
4.3.3	Anwendung des CAF im Gebäudemanagement.....	82
4.3.4	Kritische Würdigung des CAF	88
4.4	Zwischenfazit	89
5.	Umsetzungsmanagement als kritischer Erfolgsfaktor	91
5.1	Rolle der Politik.....	91
5.2	Rolle der Mitarbeiter	93
5.3	Rolle der Kunden.....	93
5.4	Zuständigkeiten im strategischen Steuerungsprozess.....	94
6.	Zusammenfassung	95
	Anhang.....	97
	Literaturverzeichnis	99

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die drei Säulen des Managements	12
Abbildung 2: Der strategische Steuerungsprozess	14
Abbildung 3: Die Teilbereiche des Gebäudemanagements.....	19
Abbildung 4: Traditionelle Zuständigkeiten im Rahmen der Gebäudewirtschaft am Beispiel eines Schulgebäudes	21
Abbildung 5: Entwicklungstendenzen zur Einführung eines Gebäudemanagements.....	22
Abbildung 6: Das Management-Modell der KGSt.....	24
Abbildung 7: Vor- und Nachteile der KGSt-Organisationsmodelle zum Gebäudemanagement.....	24
Abbildung 8: Vergleich von traditionellem und strategischem Gebäudemanagement.....	28
Abbildung 9: Kontrakttypen im Gebäudemanagement.....	33
Abbildung 10: Der klassische Aufbau der Balanced Scorecard	37
Abbildung 11: Schritte zur Entwicklung einer organisationspezifischen Balanced Scorecard	40
Abbildung 12: Modell einer Balanced Scorecard für das Gebäudemanagement.....	42
Abbildung 13: Beispiel einer SWOT-Analyse für das Gebäudemanagement	43
Abbildung 14: Die 4-Felder-Matrix nach Boston Consulting Group.....	70
Abbildung 15: Die multifaktorelle Matrix nach Mc Kinsey	71
Abbildung 16: 9-Felder-Matrix für ein kommunales Gebäudemanagement.....	73
Abbildung 17: Zuordnung der Grundschule Musterstadt in die 9-Felder-Matrix.....	77
Abbildung 18: Das EFQM Modell.....	80
Abbildung 19: Der Aufbau des CAF	81
Abbildung 20: Zuordnung der Instrumente zum strategischen Steuerungsprozess	90

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Tabellarische Übersicht des Gebäudebestandes in der Kommune Musterstadt.	74
Tabelle 2: Bedarf der Grundschule Musterstadt.....	76
Tabelle 3: Wettbewerbsfähigkeit der Grundschule Musterstadt	77
Tabelle 4: Einfaches Bewertungsschema für Befähiger-Kriterien.....	87
Tabelle 5: Einfaches Bewertungsschema für Ergebnis-Kriterien.....	87
Tabelle 6: Vor- und Nachteile der vorgestellten Steuerungsinstrumente.....	89
Tabelle 7: Zuständigkeiten im strategischen Steuerungsprozess	94

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BGF	Bruttogrundfläche
BSC	Balanced Scorecard
CAF	Common Assessment Framework
CI	Corporate Identity
CO ²	Kohlenstoffdioxid
DIN	Deutsche Inlandsnorm
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFQM	European Foundation for Quality Management
EnEV	Energieeinsparverordnung
EROI	Ecologic Return on Invest
GEFMA	German Facility Management Association
GM	Gebäudemanagement
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ISO	International Organization for Standardisation
IT	Informationstechnologie
KG	Kommanditgesellschaft
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KIWI	Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit
KLR	Kosten-Leistungs-Rechnung
kWh	Kilowattstunde
LED	Light Emitting Diode
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PDCA	Plan-Do-Check-Act
PPP	Public Private Partnership
SWOT	Strenght-Weaknesses-Opportunities-Threats
TQM	Total Quality Management
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen