



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN
Vienna | Austria

Diplomarbeit

Facility Management

**System und Anwendung für die regionale Bewirtschaftung kommunaler Immobilien im
Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit**

**ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
eines Diplom-Ingenieurs**

unter der Leitung von:

Univ. Prof. Michael Getzner

Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (E280/3)
im Department für Raumplanung (E280)

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Oliver Kern
Matr. Nr.: 1225929

Wien, am 22.05.2018

Kurzfassung

Der permanente Wandel demografischer, wirtschaftlicher aber auch sozialpolitischer Rahmenbedingungen bewirkt, eine zunehmende Verknappung der finanziellen Möglichkeiten der österreichischen Gemeinden, sodass sich diese auf der Suche nach nachhaltigen Verbesserungsmaßnahmen für ihre finanzielle Situation machen. Gleichzeitig besteht ein Bestreben zur Erhöhung der Versorgungsqualität der lokalen Bevölkerung, bei dem die Augen gegenüber Systemen geöffnet werden, die vor wenigen Jahren keinen augenscheinlichen Nutzen gebracht hätten. Die steigende Zahl kooperativer Projekte zur Verbesserung der Servicequalität sowie zur Verbesserung der internen Arbeitsabläufe, wie es beispielsweise durch die Gründung regionaler Bauämter der Fall ist, sind wesentliche Indikatoren, auf die in der vorliegenden Arbeit eingegangen wird.

Das Bestreben der Arbeit ist es daher, einen Beitrag zur Verbesserung des kommunalen Gebäudeunterhalts zu leisten, indem nach eingehender Analyse der Rahmenbedingungen ein Kooperationskonzept erstellt wird, das auf kleinregionaler Ebene die Gemeinden beim Betrieb, der Verwaltung und der Bewirtschaftung ihrer gemeindeeigenen Immobilien unterstützt. Durch die Implementierung von Arbeitsprozessen aus dem Facility Management in ein interkommunales Kooperationsprojekt soll eine Verbesserung der aktuellen Herangehensweisen des gemeindeeigenen Gebäudebetriebs erzielt werden.

Dazu werden zuerst konzeptionelle Grundlagen gesammelt, um zu ergründen, welchen Status die kommunale Leistungserbringung in der Versorgungstätigkeit der Bürgerinnen und Bürger einnimmt. Zudem wird geklärt, welche Handlungsspielräume den Gemeinden bei der Gründung interkommunaler Kooperationen eingeräumt und welche Unterstützungsmaßnahmen ihnen von Seiten des Bundes und der Länder gewährt werden. Darüber hinaus wurde für die Entwicklung einer kleinregionalen Strategie ein Bezug auf die Inhalte des Facility Managements hergestellt, um daraus extrahierte Vorgehensweisen auf kommunalen Verwaltungsstrukturen übertragen zu können. Hierbei wurden abschließend vorhandene Instrumente des Facility Managements in ein bestehendes Gemeindekooperationsprojekt integriert, um aus den gewonnenen Daten über kommunale Gebäude und vorhandene Kooperationspotentiale sowohl strategische wie taktische als auch operative Vorgehensweisen zu betiteln, die die zunehmende Komplexität der Anforderungen, die in diesem Bereich an die Gemeinden gestellt werden, reduzieren. Hierbei kann festgehalten werden, dass sowohl Kooperationsprojekte als auch Facility-Management-Strategien einen stetigen und sich weiterentwickelnden Prozess aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer fordern, um langfristige Erfolge sichern zu können.

Abstract

The ongoing change in demographic, economic and socio-political conditions has led the Austrian municipalities, in search of sustainable improvement measures for their financial situation while improving the quality of infrastructure provision for the local population, to open their eyes to systems, which have not produced any discernible benefits a few years ago.

The increasing number of cooperative projects to improve internal work processes and to refine the quality of service, as it is for example in the case of the establishment of regional building authorities is an important indicator that serves as the basis for this work. The endeavor of the work is therefore to contribute to the improvement of municipal building maintenance, by providing a cooperation concept based on detailed analysis of the framework conditions, which supports the municipalities in the operation and management of their municipal real estate on a small regional level. By implementing work processes from Facility Management into an inter-communal cooperation project, an improvement of the current approaches of community-owned building operation is to be achieved.

To this end, conceptual foundations are first collected in order to determine the status quo of the municipal service provision for local buildings. In addition, it clarifies which room for maneuver the municipalities are given in establishing inter-communal cooperations and which support measures are granted to them by the federal and state governments. Furthermore, for the development of a small-scale-region strategy, reference was made to the contents of facility management in order to be able to manage extracted approaches for implementing in them local administrative structures.

Finally, established facility-management-tools were integrated into an existing inter-communal cooperation project to use the data collected on municipal buildings and located cooperation potentials to identify strategic, as well as tactical and operational approaches, which aim for the reduction of growing complexity of requirements the municipalities have to face in this area. It can be stated here that both cooperation projects and facility management strategies require a lively process of all involved in order to secure long-term success.

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASTV	Bundes-Arbeitsstättenverordnung
BgA	Betriebe gewerblicher Art
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
CAFM	Computer Aided Facility Management
DIN	Deutsches Institut für Normung
EN	Europäische Norm
EVTZ	Europäischer Verbund territorialer Zusammenarbeit
EWIV	Europäische wirtschaftliche Interessensvereinigung
FFaG	Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit
FM	Facility Management
FMA	Facility Management Austria
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz
GEFMA	German Facility Management
Gen	Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft
GesBR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ISO	International Organization for Standardization
IV	Ideller Verein
KG	Kommanditgesellschaft
KöR	Körperschaft öffentlichen Rechts
KöSt	Körperschaftsteuer
KPI	Schlüssel Leistungskennzahl
KStR	Körperschaftsteuerrichtlinie
MwSt-System-RL	Mehrwertsteuer-System-Richtlinie
NÖ BTV	Niederösterreichische Bautechnikverordnung
NÖ GO	Niederösterreichische Gemeindeordnung
NPM	New Public Management
OG	Offene Gesellschaft
ÖNORM	Nationale österreichische Norm
PS	Privatstiftung
SE	Europäische Gesellschaft
SLA	Service Level Agreement
StG	Stille Gesellschaft
TRVB	Technische Richtlinie Vorbeugender Brandschutz
UGB	Unternehmensgesetzbuch
UStG	Umsatzsteuergesetz
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V.
VerG	Vereinsgesetz
VO	Verordnung

Inhaltsverzeichnis

KURZFASSUNG.....	III
ABSTRACT	V
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	VII
I. EINLEITUNG	1
1. EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG	1
1.1. Ziel der Arbeit.....	4
1.2. Forschungsfrage und Hypothesen.....	6
1.3. Methodische Herangehensweise	7
II. KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN.....	11
2. ENTSTEHUNG, STATUS UND AUFGABEN DER GEMEINDEN IN ÖSTERREICH.....	11
2.1. Einordnung der Gemeindestruktur in Niederösterreich	13
2.2. Kommunale Leistungserbringung.....	15
2.2.1. New Public Management.....	17
2.2.2. Übertragener Wirkungsbereich.....	19
2.2.3. Eigener Wirkungsbereich.....	21
2.2.4. Die Aufgaben der Gemeinden	22
2.3. Kommunale Immobilien.....	24
2.3.1. Arten an möglichen kommunalen Immobilien.....	25
2.3.2. Ausgliederte Unternehmungen der Gemeinden	30
2.3.3. Auswertung des kommunalen Immobilienbestandes in Niederösterreich.....	33
3. INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT	41
3.1. Die Motivation hinter einer interkommunalen Zusammenarbeit.....	41
3.2. Umsetzungsmöglichkeiten	43
3.2.1. Gemeindeverbände	47
3.2.2. Verwaltungsgemeinschaften	49
3.3. Hemmnisse für interkommunalen Zusammenarbeit.....	50
3.4. Förderungen für Kooperationsprojekte am Beispiel Niederösterreich.....	52
3.5. Besteuerung von Kooperationsprojekte.....	54
3.5.1. Gemeindeverbände	54
3.5.2. Verwaltungsgemeinschaften	55
4. GRUNDLAGEN FACILITY MANAGEMENT.....	56
4.1. Bereiche im Facility Management.....	59
4.1.1. Technisches Facility Management.....	61
4.1.2. Kaufmännisches Facility Management.....	61
4.1.3. Infrastrukturelles Facility Management.....	62
4.2. Begriffsdefinition.....	63
4.3. Lebenszyklus einer Immobilie	68
4.4. Prozesse in den Facility Management Ebenen.....	71
4.4.1. Prozesse auf strategischer Ebene	72
4.4.2. Prozesse auf taktischer Ebene	73
4.4.3. Prozesse auf operativer Ebene	74
4.5. Praxisanwendung der theoretischen FM-Prozesse.....	76
5. ZUSAMMENFASSUNG DER KONZEPTIONELLEN GRUNDLAGEN	80
III. ANALYSE DER KOMMUNALEN IMMOBILIEN IN NIEDERÖSTERREICH	83
6. HANDHABUNG DES IMMOBILIENBESTANDES IN NÖ-GEMEINDEN	83
6.1. Auswertungsmethodik.....	84

6.2.	<i>Umfrageergebnisse: Gebäude und technische Anlagen</i>	87
6.3.	<i>Umfrageergebnisse: Interkommunale Zusammenarbeit</i>	94
6.4.	<i>Handlungsbedarf aus Sicht der TeilnehmerInnen</i>	98
IV.	„KULTURREGION“ ANALYSE DER IKZ UND DES GEBÄUDEBESTANDS	101
7.	REGIONALE EINORDNUNG DER IKZ - GRÜNDUNG, AUFGABEN UND ZIELE	101
7.1.	<i>Gründung der Kooperation und vereinbarte Handlungsfelder</i>	105
7.1.1.	Kooperationsform und Rahmenbedingungen	106
7.1.2.	Maßnahmen und Ziele der Gemeindekooperation	108
8.	URSACHEN FÜR DEN BEDARF AN REGIONALEM FACILITY MANAGEMENT	113
8.1.	<i>Gebäude im Eigentum Regionsgemeinden</i>	114
8.1.1.	Gebäude der Gemeinde Dunkelsteinerwald	115
8.1.2.	Gebäude der Gemeinde Emmersdorf an der Donau	116
8.1.3.	Gebäude der Gemeinde Loosdorf	117
8.1.4.	Gebäude der Gemeinde Melk	118
8.1.5.	Gebäude der Gemeinde Schollach	119
8.1.6.	Gebäude der Gemeinde Schönbühel-Aggsbach	120
8.2.	<i>Status Quo der Tätigkeiten am Immobilienbestand</i>	121
8.3.	<i>Weiterentwicklung der Kulturregion</i>	124
V.	REGIONALES FACILITY MANAGEMENT IN DER IKZ „KULTURREGION“	127
9.	REGIONALE FACILITY-MANAGEMENT-KOOPERATION	127
9.1.	<i>Vernetzung der Gemeinden</i>	128
9.2.	<i>Gründung einer Kooperation</i>	129
9.3.	<i>Auswahl der Gebäude</i>	131
9.4.	<i>Koordination der Gebäudeinfrastruktur, Gründung einer Stabsstelle</i>	132
9.4.1.	Vorbereitende Tätigkeiten zur Übernahme der Gebäude	133
9.5.	<i>Arbeitspaketzusammenführung und Prozesserstellung</i>	135
9.6.	<i>Prüfung und Bewertung der Prozesse im Facility Management</i>	137
VI.	ERKENNTNISSE, REFLEXION UND FAZIT	140
10.	ERKENNTNISSE	140
11.	REFLEXION DER METHODEN	142
12.	FAZIT UND RAUMPLANERISCHE FOLGEN	144
VII.	VERZEICHNISSE	XI
13.	LITERATURVERZEICHNIS	XI
14.	TABELLENVERZEICHNIS	XXII
15.	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	XXIII
VIII.	ANHANG	XXV
16.	FRAGEBOGEN NÖ-GEMEINDEN	XXV
16.1.	<i>Begleitschreiben des Fragebogens</i>	XXV
16.2.	<i>Fragebogeninhalt</i>	XXVI
17.	AUSWERTUNG QUALITATIV-ORIENTIERTER FRAGEN - NÖ-GEMEINDEN	XXXV
17.1.	<i>Erster Teil der Zusammenfassung – NÖ-Gemeinden</i>	XXXV
17.2.	<i>Zweiter Teil der Zusammenfassung – NÖ Gemeinden</i>	XXXVII
18.	FRAGEBOGEN KULTURREGION-GEMEINDEN	XXXVIII
19.	AUSWERTUNG QUALITATIV-ORIENTIERTER FRAGEN - KULTURREGION-FRAGEBOGEN	XLI
19.1.	<i>Erster Teil der Zusammenfassung – Kulturregion</i>	XLI
19.2.	<i>Zweiter Teil der Zusammenfassung - Kulturregion</i>	XLIII
20.	CHECKLISTE - VORLAGE: ZUSTÄNDIGKEITEN, GEBÄUDEDATEN UND ANLAGEN	XLIV

I. Einleitung

1. Einleitung und Problemstellung

Die österreichischen Gemeinden bilden die unterste Ebene der öffentlichen Verwaltung. Als Gebietskörperschaften ergreifen sie umfangreiche Verwaltungs-, Sozial-, aber auch Infrastrukturaufgaben. Durch die ihnen zugerechneten Tätigkeiten, nehmen die österreichischen Kommunen direkten Einfluss auf das Lebensumfeld aller Bürgerinnen und Bürger des Staates. Derlei umfangreiche Aufgaben wurden den österreichischen Gemeinden mit der Bundesverfassungsnovelle 1962, mit ihrer dort festgelegten Stellung im Staatsgefüge und dem Recht auf Selbstverwaltung, übertragen (vgl. B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999). Neben den konkreten Befugnissen im eigenen Wirkungsbereich und der damit einhergehenden Aufgabe in der Staatsverwaltung haben die Gemeinden durch den übertragenen Wirkungsbereich auch entscheidend an der Vollziehung der Bundes- und Landesgesetze mitzuwirken (vgl. Atzmüller 2002). Den österreichischen Gemeinden wird dadurch eine wesentliche Rolle zugesprochen. Mödlhammer (2002, S. 6) geht in seinen Ausführungen noch einen Schritt weiter und nennt die Gemeinden die „Basis des Bundesstaates“, da sie in ihrer Funktion als flexible Einrichtungen auf die Wünsche der Einwohnerinnen und Einwohner eingehen und diese aktiv mitgestalten können. Daher ist die Gemeindeebene für die Bürgerinnen und Bürger des Staates sehr bedeutend.

Die vorliegende Diplomarbeit wird unter Beachtung dieser Bürgerinnen- und Bürgernähe, zudem mit dem Spannungsfeld zweier Staatsauffassungen, konfrontiert werden, wo die Abwägung von neoliberalistischen und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen einer Abwägung bedarf, um definieren zu können, welche Aspekte dieser beiden Auffassungen in welchem Maße Verwendung finden sollten. Denn diese unterschiedlichen Auffassungen nehmen Einfluss auf die Art und die Tiefe der kommunalen Versorgungstätigkeit durch die Gemeinden (vgl. Andersen und Reichard, S. 4). Des Weiteren bestimmt dieses Maß, wofür die Gemeinden ihr vorhandenes Budget, das ihnen im Rahmen des Finanz-Verfassungsgesetzes (vgl. F-VG 1948, BGBl. Nr. 45/1948 idF. BGBl. I Nr. 194/1999) zugestanden wird, im Detail verwenden, denn das Spiegelbild der kommunalen Versorgungstätigkeit sind die Finanzen der jeweiligen Gemeinden und die daraus ableitbaren Leistungen, die sie für die Gestaltung der Gemeinschaft erbringen. Jedoch stehen die österreichischen Gemeinden aufgrund des Umfangs an Aufgaben und der strukturellen Veränderung

der Bevölkerung zunehmenden unter Kosten- und Leistungsdruck, um die von ihnen geforderten Aufgaben auch erfüllen zu können. Eine Veränderung der vorherrschenden Rahmenbedingungen ist unter verschiedenen Vorzeichen wahrscheinlich, beispielsweise wird davon ausgegangen, dass bis 2030 circa ein Drittel der Regionen schrumpfen werden (vgl. Biwald 2012, S. 10). Dazu könnte natürlich eine bundesstaatliche Lösung wie die Überarbeitung der Ertragsanteilsverteilung an die Gemeinden angedacht werden, jedoch steht jener Beitrag den die Gemeinden zur strukturellen Verbesserungen leisten können, in dieser Arbeit im Vordergrund.

Betrachtet man die Entwicklung der österreichischen Gemeindefinanzen im Zeitraum von 2006 bis heute zeigt sich, dass besonders Klein- und Kleinstgemeinden eine sehr hohe Pro-Kopf-Investitionstätigkeit aufweisen. Denn auch sie stehen, wie größere Gemeinden auch, in der Pflicht, hochwertige Infrastruktur für ihre Bewohnerinnen und Bewohner bereitzustellen, was zu erhöhten Pro-Kopf-Ausgaben führt. So liegen etwa Schulden und Haftungen bei den Kleinstgemeinden (bis 500 EW) mit 3.678 Euro pro Kopf deutlich über dem Durchschnitt der restlichen Einwohnerklassen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die zu erbringenden infrastrukturellen Leistungen bei den kleinen Gemeinden auf deutlich weniger Personen verteilt werden, was durch das Schrumpfen der Regionen noch weiter fortschreiten wird. Betrachtet man neben der statischen Darstellung von Schulden und Haftungen pro Kopf auch die Nettobelastungen der Gemeinden, wird zudem eine deutliche Dynamik der Mehrbelastung sichtbar. In der sozialen Wohlfahrt und Wohnbauförderung steigt die Belastung beispielsweise um 65%, in der Gesundheit um 52%, bei Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft um 34%, und bei den Dienstleistungen um 37%. Die Nettobelastung der Gemeinden stieg dabei, in absoluten Zahlen ausgedrückt, im Zeitraum zwischen 2006 und 2015 (in den Gruppen 0-8)¹ von 5,9 auf rund 6,3 Mrd. Euro² (vgl. Mitterer et al. 2017, S. 9ff.).

Neben den zuvor erörterten Ausgabengruppen gibt es zwei wesentliche Faktoren, die die Ausgabenvolumina der österreichischen Gemeinden deutlich beeinflussen. Diese sind die Kosten für den kommunalen Gebäudeunterhalt sowie die Personalkosten der Gemeinden. Hier könnten bis zu 20% der Aufwendungen für den reinen Unterhalt

¹ Die Gliederung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt nach hauswirtschaftlichen, funktionellen und ökonomischen Gesichtspunkten die in der Voranschlags- und Rechnungslegungsverordnung eingehend definiert werden. (vgl. VRV 1997, StF: BGBl. Nr. 787/1996).

² Eigene Berechnung von Mitterer et al. (2017) auf Basis der Gemeindefinanzdaten 2015 der Statistik Austria. (vgl. KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung 2016).

eingespart werden (vgl. Maimer 2013, S. 3). Für den öffentlichen Sektor sind Überlegungen über die Neuordnung der kommunalen Immobilienbewirtschaftung aber auch dahingehend von Interesse, da sie neben der Verbesserung der Produktivität der Verwaltungstätigkeit auch wesentliche Beiträge zur Erhaltung des Immobilienvermögens und zur gleichzeitigen Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Immobiliennutzung beitragen können (vgl. Maimer et al. 2005, S. 11). Das regelmäßige Ziel der öffentlichen Verwaltung ist schlussendlich, mit den beschränkt zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen, eine stabile Finanzplanung zu bewerkstelligen, die auch eine Haushaltskonsolidierung möglich macht. *„Kommunale Institutionen, ob Städte oder Gemeinden, sind bestrebt die vorhandenen Ressourcen (Finanzen, Personal, Sachgüter) bestmöglich einzusetzen. Dabei wird der Vergleich mit dem allgemeinen Wirtschaftsleben nicht gescheut [...]. Bei den derzeitigen Überlegungen des New Public Managements wird auch der historisch gewachsene Immobilienbereich überdacht.“* (Hink et al. 2004, S. 5)

Hierbei ist zu beachten, dass es für die vorliegende Arbeit erforderlich ist, den Immobilienbegriff mit dem Gebäudebegriff gleichzusetzen. Denn die im Immobilienbegriff implizierte Liegenschaft (bspw. Sportflächen, Spielplätze oder andere Freiflächen) ist nicht Teil der vorliegenden Arbeit. Da jedoch in den gängigen und im Weiteren verwendeten Normenwerken immer von den „Immobilien für das Kerngeschäft“ gesprochen wird, wird davon ausgegangen, dass hierbei überwiegend Gebäude gemeint sind. Falls dies nicht der Fall wäre wird anlassbezogen darauf hingewiesen.

Nicht unerwähnt sollte zudem bleiben, dass dieses Vorhaben bereits länger existiert und daher heute nicht als innovativer Beitrag gesehen werden sollte. Denn kommunales Facility Management und die damit einhergehende Inklusion aller Aufgaben, die im Rahmen der kommunalen Immobilienbewirtschaftung getätigt werden müssten, sind bereits Bestandteil vieler Studien über die öffentliche Verwaltung. Die vorangegangene Heranführung an die Problemstellung soll verdeutlichen, dass gerade Kleingemeinden erhöhten Bedarf an Lösungsansätzen benötigen, denn *„einnahmenseitig ist [...] eine Verschiebung des Anteils am gesamten Abgabenertrag zu Gunsten des Bundes und zu Lasten der Länder und Gemeinden zu beobachten. Ausgabenseitig [...] belasten steigende Umlagen etwa für Sozialleistungen [...] die Gemeinden und reduzieren deren finanziellen Gestaltungsspielraum.“* (Biwald et al. 2006, S. 4)

Hier trifft das kommunale Facility Management auf das zweite, die Arbeit beeinflussende Schlagwort, nämlich die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Gemeindekooperationen werden nach Umfragen des KDZ von einem Drittel der Städte bereits als wichtiger eingeschätzt als beispielsweise die Aufgabenerfüllung im Rahmen von Public Private Partnerships oder Outsourcing. Daraus ist abzuleiten, dass die österreichischen Gemeinden ein hohes Anliegen an der selbstständigen Versorgung der Bürgerinnen und Bürger haben, jedoch muss unter dem Vorzeichen der strukturellen und demografischen Veränderung der Gemeinden bedacht werden, welche Investitionen heute noch rechtfertigbar sind und welche in Zukunft unwirtschaftlich erscheinen würden (vgl. Biwald et al. 2006, S. 3f.).

Vor diesem Hintergrund kann die Schaffung von größeren Einheiten in der kommunalen Immobilienbewirtschaftung als Teil einer Verwaltungsmodernisierung gesehen werden. Zu diesen Gebilden, die in den folgenden Kapiteln erläutert werden, können sich die Gemeinden, sofern sie darin einen Mehrwert sehen, zusammenschließen, bevor sie veränderte ökonomische oder organisatorische Rahmenbedingungen dazu zwingen. Jedenfalls ist neben einer erfolgreichen Umsetzung von Gemeindekooperationen, unabhängig vom Zweck der Kooperation, der Kooperationswille oberste Voraussetzung, (vgl. Biwald 2009) worauf in weitere Folge neben anderen Aspekten näher eingegangen wird. Dieser kurze Umriss wird im Laufe der Arbeit strukturiert abgehandelt, um die Potentiale und das Vorgehen bei derartigen Projekten in einen übersichtlichen Rahmen zu fassen und um auf regionaler Umsetzungsebene einen Beitrag zur kommunalen Kooperationsentwicklung zu leisten.

1.1. Ziel der Arbeit

Ziel dieser Arbeit ist es, neben der Darlegung des Handlungsbedarfs, die in weiterer Folge entwickelte Strategie an einem konkreten Gemeindekooperationsprojekt anzuwenden. Dazu wird in einem theoretischen Konzept der Aufbau eines derartigen Kooperationsprojektes dargestellt, sowie Handlungsempfehlungen für eine mögliche praktische Weiterverwendung aufbereitet. Dieses Vorgehen soll einen möglichen internen Prozessablauf mit Bezug auf die Kommunalimmobilienverwaltung und -bewirtschaftung darstellen und die Umsetzungserfordernisse im Rahmen einer Gemeindekooperation prüfen.

Dies fordert von der Arbeit nicht nur eine Klärung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine interkommunale Zusammenarbeit und die Klärung etwaiger Motive für einen Zusammenschluss, sondern vielmehr auch eine nähere Auseinandersetzung mit Gestaltungsempfehlungen zur Kostenreduktion und Entlastung des Gemeindehaushalts. Dieses Ideal kann jedoch nur mit Hilfe einer auf diesen Gedanken ausgerichteten Strategie umgesetzt werden, die beide Themenkomplexe vereint. Aus diesem Grund ist es erforderlich, eine Richtschnur zu entwickeln, die den Gemeinden künftig verstärkt die Möglichkeit gibt, Selbsthilfemaßnahmen umzusetzen, in dem sie die entwickelte Strategie anwenden. Diesem Bestreben soll mit der vorliegenden Arbeit Rechnung getragen werden, indem versucht wird, Facility Management Strukturen und das dahinterliegende Fachwissen, in kommunale und regionale Strukturen zu implementieren. Darüber hinaus soll mit dieser Arbeit das benötigte Wissen und das zur Umsetzung einer kommunalen Immobilienbewirtschaftungsstrategie benötigte Handwerkszeug, für die Gemeinden erarbeitet werden, um selbstständig Ziele in der kommunalen Immobilienbewirtschaftung zu setzen und darauf aufbauend Entscheidungen treffen zu können, ohne negative Auswirkungen auf das Gemeindebudget und den Immobilienbestand zu riskieren.

Neben den in der Einleitung dargelegten Handlungserfordernissen, die in den kommenden Jahren auf die kommunalen Verwaltungen zukommen, besteht darüber hinaus noch ein großes persönliches Interesse an der Umsetzung dieser Diplomarbeit, da der erste Grundstein für die vorliegende Arbeit bereits durch das Verfassen der Bachelorarbeit mit dem Titel „Nachhaltige Finanzierung von kommunaler Infrastruktur“ gelegt wurde. Der Fokus der Bachelorarbeit und jener des Masterstudiums soll, kombiniert mit der bereits gesammelten beruflichen Erfahrung und der vorangegangenen Ausbildung im Bereich Gebäudetechnik und Energieplanung, in die Arbeit einfließen. Das übergeordnete Bestreben ist es jedoch, in einem kleinen Rahmen einen Beitrag zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung auf Gemeinde- und Kleinregionalebene zu leisten sowie weitere mögliche Erkenntnisse für den allgemeinen Forschungsstand auf diesem Gebiet zu erbringen.

1.2. Forschungsfrage und Hypothesen

Ausgehend von einer differenzierten Betrachtung der zuvor erörterten Probleme und Herausforderungen der Gemeinden, ergibt sich für den Bereich der kommunalen Immobilienbewirtschaftung folgende Forschungsfrage, die Bezug auf kommunale Einheiten und deren mögliche Zusammenschlüsse legt:

„Wie und in welchem Ausmaß kann durch eine interkommunale Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden sowohl die Effizienz als auch die Effektivität der kommunalen Immobilienbewirtschaftung gesteigert werden, wie können Synergien bestmöglich genutzt werden und wie kann eine Kostenreduktion trotz einer Erhöhung des Leistungsumfanges erreicht werden?“

Der Kontext der genannten Forschungsfrage, die im Rahmen dieser Diplomarbeit beantwortet werden soll, bezieht sich neben der genauen Darlegung des Forschungsinteresses auch auf die Aufarbeitung unterschiedlicher Kooperationsmotive und -formen sowie auf Rahmenbedingungen für ein Facility Management System, was in Kombination für eine interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der kommunalen Immobilienbewirtschaftungs und -betreuungstätigkeit angestrebt werden soll.

Zur Konkretisierung dieser Forschungsfrage werden weiterfolgend drei Hypothesen formuliert, die neben der spezifischeren Titulierung des Forschungsinteresses auch einen Bezugsrahmen bilden sollen, der gespannt wird, um die Vielzahl an Aspekten auf einen Interessensschwerpunkt zu fokussieren. Sie dienen dem generellen Erkenntnisinteresse der Arbeit und umreißen zudem in einem gewissen Maß die gewählte Vorgehensweise. Zudem wurden sie darüber hinaus formuliert, um die nähere Auseinandersetzung mit dem Forschungsgegenstand zu verdeutlichen und werden im Laufe der Arbeit überprüft. Durch die Anwendung dieser Hypothesen entsteht ein Grundgerüst, das für eine spätere Operationalisierung der Forschungsfrage Verwendung findet.

- a. Durch prozessoptimierende Konzepte, die in der kommunalen Verwaltung eingesetzt werden, können Fehlentwicklungen rascher erkannt werden, was dazu beiträgt, dass der kommunale Immobilienbesitz effizienter bewirtschaftet wird.

- b. Klare Zuständigkeiten sowie Hierarchie- und Verantwortungsbereiche schaffen eindeutige Kommunikationswege, die die Effektivität der Kommunalimmobilienbewirtschaftung steigern.
- c. Bewirtschaftungs-, Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen können im regionalen Kontext Haushaltsbelastungen reduzieren, da durch zentrale Ausschreibungen Wettbewerb unter den Leistungsanbieterinnen und –anbietern entsteht und durch die Erstellung zentraler Bewirtschaftungspläne zielgerichtetes Immobiliencontrolling umgesetzt werden kann.

1.3. Methodische Herangehensweise

In der vorliegenden Arbeit werden drei zentrale Themenkomplexe, nämlich die öffentliche Verwaltung in Form der Gemeinden, die interkommunale Zusammenarbeit und das Facility Management zu einem strategischen Ansatz der kommunalen Immobilienbewirtschaftung zusammengeführt, und im Kontext einer Regionalstrategie angewendet. Für die Umsetzung dieses Vorhabens bedarf es daher einer Dreiteilung des Arbeitsdesigns, um die Verknüpfung dieser Arbeitsbereiche zu ermöglichen. Die Arbeit gliedert sich zu diesem Zweck in einen theoretischen sowie einen empirischen Teil, der wiederum aus zwei Teilbereichen besteht. Der theoretische Teil der Arbeit handelt das erforderliche Grundlagenwissen ab, wobei der Fokus auf jene Grundlagen, die für die weitere Aufarbeitung der Empirie erforderlich sind, gelegt wird. Diese Inhalte werden im Rahmen einer umfassenden Sichtung und Bewertung von einschlägiger Primär- und Sekundärliteratur aufbereitet. Hierbei wird unter anderem auf die Arbeitsweisen der Gemeinden, die von ihnen geforderte Leistungserbringung und ihre kommunalen Immobilien näher eingegangen. Weiters werden Umsetzungsmöglichkeiten, Motivationen und Hemmnisse hinter interkommunalen Kooperationen analysiert, um einen konzeptionellen Rahmen für Anwendungsmöglichkeiten derartiger Kooperationsformen zu erzeugen.

Den Abschluss der theoretischen Heranführung bildet die nähere Auseinandersetzung mit Inhalten, die das Facility Management als Disziplin behandelt. Im Mittelpunkt dieser Auseinandersetzung steht die Definition der typischen Terminologien im Facility Management sowie die nähere Betrachtung des Immobilienlebenszyklus, die darin eingebetteten Prozesse und die Umlegung dieser Prozesstheorie auf einen praxistauglichen Leitfaden. Dadurch kann sowohl ein erster Bezug auf die zuvor

erörterten kommunalen Immobilien im Allgemeinen genommen werden, wie auch ein Bogen zur folgenden Analyse der öffentlichen Immobilien und deren Handhabung in Niederösterreich gespannt werden.

Der erste empirische Teil der Arbeit soll einerseits den Status Quo des Umganges mit öffentlichen Immobilien in Niederösterreich klären und andererseits die Vorgehensweise in der interkommunalen Zusammenarbeit in der „Kulturregion“³ ergründen. Dies erfordert eine zweistufige Befragung kommunaler Vertreterinnen und Vertreter der niederösterreichischen Gemeinden. Dabei wird zuerst auf überregionaler Ebene, mittels quantitativ ausgerichteter Online-Befragung, die aktuelle Vorgehensweise bei der Immobilienbewirtschaftung in allen niederösterreichischen Gemeinden erforscht. Im Anschluss wird in der ausgewählten Kleinregion mit Hilfe eines zweiten quantitativ ausgerichteten Fragebogens versucht, näher auf die beteiligten Gemeinden der gewählten Region einzugehen. In beiden Fragebögen wird der Fokus auf eine quantitative Befragung gelegt, es werden jedoch bewusst qualitative Fragen eingebracht, da damit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern die Möglichkeit gegeben wird, sich mit eigenen Inputs und Wahrnehmungen aus der Praxis selbstständig und individuell mit den Fragen auseinanderzusetzen, in der Hoffnung, dass weitere Perspektiven für die Arbeit eröffnet werden.

Diese deduktive Herangehensweise soll einen Vergleich ermöglichen und bereits Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit beinhalten, um die Arbeit in einem weiteren Schritt auf die „Kulturregion“ zuspitzen zu können. Der zweite empirische Teil der Arbeit behandelt konkret das Fallbeispiel in der „IKZ-Kulturregion“, unter näherer Betrachtung der kooperierenden Gemeinden Dunkelsteinerwald, Emmersdorf an der Donau, Loosdorf, Melk, Schollach und Schönbühel-Aggsbach. Für die beteiligten Gemeinden und deren kommunalen Immobilien wird schließlich eine Facility-Management-Strategie ausgearbeitet, die in einem Leitfadenprinzip dargestellt wird. Diese umfasst die Bestandsanalyse aller Immobilien, die sich im Eigentum der kommunalen Verwaltung der „Kulturregion“ befinden. Hierbei wird näher auf vorhandene Zuständigkeiten, die Gebäudedaten sowie bestehende Prozesse in der Verwaltung eingegangen.

³ Die „Kulturregion“ ist ein Gemeindekooperationsprojekt aus dem Niederösterreichischen Mostviertel, bestehend aus sechs Kooperationsgemeinden; Gründungsjahr 2017 (vgl. Abschnitt IV ab S. 101).

Als Abschluss wird der gesamte Verwaltungsprozess in Bezug auf die Gebäudebewirtschaftung, Steuerungspotentialen und Aufgabenerfüllung derart strukturiert, dass die normative Anwendung von Facility Management Konzepten von den Gemeinden umgesetzt werden können, um klare Zuständigkeiten sicherzustellen und die Einhaltung aller gesetzlichen Vorgaben zu gewährleisten. Diese Umsetzung wird mit einem Fokus auf die Aufgabenerfüllung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit bewerkstelligt, indem ausgerichtet auf die Region schlussendlich Handlungsempfehlungen dargelegt werden. In den abschließenden Erkenntnissen werden alle relevanten Ergebnisse der Analyse zusammengefasst und rückblickend auf die durchgeführte Arbeit diskutiert. Dies ermöglicht es, die gewonnenen Erkenntnisse zu reflektieren und differenzierte Schlussfolgerungen für das entstandene Prozessdesign in der regionalen Immobilienbewirtschaftung zu treffen. In der folgenden Abbildung 1 wird nun der Aufriss dieser soeben erörterten Herangehensweise nochmals plakativ dargestellt, um einen zusammengefassten Überblick über die folgende Arbeit zu erlangen. Dazu wurde eine Dreiteilung der Darstellung gewählt, wo linkerhand der jeweilige Abschnitt bezeichnet wird, mittig die Kapitelzuordnung zu den jeweiligen Abschnitten erfolgt und rechterhand kurz auf die Inhalte und jene, für die Umsetzung erforderlichen Maßnahmen exemplarisch eingegangen wird.

Abbildung 1: Aufbau der Diplomarbeit

Einleitung <i>Abschnitt I</i>	Problemstellung und Ziel Forschungsfrage Hypothesen und Methodik	Inhalt: Herleitung der Problemstellung sowie Darstellung des Arbeitsaufbaus
Konzeptionelle Grundlagen <i>Abschnitt II</i>	Grundlagen zu den Aufgaben und der Handlungsweise der Gemeinden Grundlagen zur interkommunalen Zusammenarbeit Grundlagen und Handlungsweisen in Facility Management	Inhalt: Deskriptive Aussagen zu den in der Arbeit behandelten Themengebieten. Beschreibung der Grundlagen in Bezug auf Facility Management, Gemeinden und interkommunale Zusammenarbeit als Vorstufe der späteren Themenverknüpfung. Umsetzung: Analyse mittels Primär- und Sekundärliteratur
Kommunale Immobilien in Niederösterreich <i>Abschnitt III</i>	Handhabung der kommunalen Immobilien durch die NÖ-Gemeinden	Inhalt: Explorative Analyse der kommunalen Immobilienbewirtschaftung in den niederösterreichischen Gemeinden Umsetzung: Analyse mittels Primär- und Sekundärliteratur, quantitative elektronische Befragung
Analyse IKZ „Kulturregion“ Kooperation und Gebäude <i>Abschnitt IV</i>	Regionale Einordnung und Spezifika der Gemeinden Aufgaben und Ziele der Kooperation Ursachen für den Bedarf an regionalem Facility Management	Inhalt: Darstellung der Spezifika aller Gemeinden in der Verwaltungsgemeinschaft, der Struktur der IKZ und ihrer Zieldefinition sowie der regionalen Einbettung. Darlegung des Bedarfs an kommunalem/regionalem Gebäudemanagement Umsetzung: Quantitativer Fragebogen mit qualitativen Aspekten zu den aktuellen Immobilienbetreuungstätigkeiten- und Kosten. Versuch einer Auswertung mit kommunalem Fokus.
Facility Management in der „Kulturregion“ <i>Abschnitt V</i>	Regionale Facility Management Kooperation Anwendung der Facility Management Prozesse Koordination der Gebäudeinfrastruktur	Inhalt: Problemzentrierte Darstellung der für den Gebäudebetrieb erforderlichen Rahmenbedingungen, Umsetzungsbezogene Aufgabendefinition. Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen für die strukturierte regionale Gebäudebetreuung, Zusammenführung von Aufgabendefinition und Aufgabenverteilung Umsetzung: Anwendung von vorhandenem Normenwerk für Facility Management, Ausarbeitung von Checklisten für die Umsetzung, Hierarchische Struktur durch Organigramme
Erkenntnisse, Reflexion und raumplanerische Folgen <i>Abschnitt VI</i>		Inhalt: Zusammenführung von gewonnenen Erkenntnissen und Reflexion der Arbeit mit Bezug auf raumplanerische Folgen

Quelle: Eigene Erarbeitung

II. Konzeptionelle Grundlagen

2. Entstehung, Status und Aufgaben der Gemeinden in Österreich

Im folgenden Grundlagenkapitel wird systematisch auf jene Themenkomplexe eingegangen, die für die weitere empirische Erarbeitung der Arbeit erforderlich sind. Dieser theoretische Abschnitt bildet daher die Grundlagen für die im Verlauf der Arbeit folgende Themenverknüpfung zwischen den Grundaufgaben der niederösterreichischen Gemeinden, ihrer Kooperationsmöglichkeiten und jenen erforderlichen Rahmenbedingungen, die für eine Umsetzung einer regionalen Kommunalimmobilienbewirtschaftung erforderlich sind. Derartige Grundlagen werden daher im letzten Teil dieses Theoriekapitels aus den Inhalten von Facility Management Strategien abgeleitet. Des Weiteren werden in den jeweiligen Unterkapiteln rechtliche Vorgaben behandelt, die für jeden Teilaspekt der Themenkomplexe erforderlich sind und auf die in Bezug auf die Umsetzung des Konzepts nicht verzichtet werden darf. Von einer allübergreifenden Betrachtung der jeweiligen Abschnitte wird jedoch abgesehen, da dies für die inhaltliche Erarbeitung nur bedingte Relevanz mit sich bringt. Ebenso dient die folgende Betrachtung einzig der Zuspitzung auf die wesentlichen Inhalte des empirischen Teils, im Hinblick auf die Effizienzsteigerung der kommunalen Bewirtschaftung der gemeindeeigenen Immobilien durch eine überregionale und interkommunale Zusammenarbeit.

Die Entstehung der österreichischen Gemeinden, wie sie im heutigen Umfang Bestandteil der staatlichen Verwaltung sind, war ein über viele Jahrzehnte währender Prozess, der in seinem Verlauf stark von staats- und geopolitischen Umbrüchen geprägt war. Dies reichte von der Errungenschaft des provisorischen Gemeindegesetzes aus dem Jahr 1849, bei dem der Anspruch auf periodische Wahlen sowie die bis heute im Wesentlichen geltenden eigenen und übertragenen Wirkungsbereiche der Gemeinden festgelegt wurden, über die in der Ersten Republik verfassungsrechtlich gesicherte Stellung der Kommunen als Selbstverwaltungskörper bis hin zur 1938 eingeführten deutschen Gemeindeordnung und der in diesem Zuge veranlassten Außerkraftsetzung der geltenden Gesetze. Nach der Errichtung der zweiten Republik dauerte dies schlussendlich bis zur Gemeindeverfassungsnovelle 1962, um die Gemeindeselbstverwaltung neu zu fassen. Folgend wurden bis ins Jahr 1994 mehrere Bundesverfassungsnovellen durchgeführt, in denen Belange der Gemeindeautonomie und des Gemeinderechts gestreift wurden beziehungsweise auch die Charta der lokalen Selbstverwaltung der Europäischen Union ratifiziert wurden (vgl.

Fallen et al. 2001, S. 46f.). Betrachtet man die heutige Situation, macht das gültige Bundes-Verfassungsgesetz klar, dass jedes Grundstück zu einer Gemeinde zuzählbar sein muss und sich jedes Bundesland in Gemeinden zu gliedern hat (vgl. Art. 116 Abs. 1, B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999). Im gesamtstaatlichen Umfang bedeutet das, dass Österreich mit einer Fläche von 83.879 km² in neun Bundesländer und 95 politische Bezirke unterteilt wird (vgl. Statistik Austria 2018b, S. 8f.). Die Zusammenstellung der Gemeinden wurde jedoch in den letzten Dekaden immer wieder revidiert, neu gegliedert und verändert. So wurden bereits in den 1970er Jahren erste freiwillige Fusionsprojekte in Ostösterreich und der Steiermark umgesetzt und teilweise, mangels Erfolg, auch wieder rückgängig gemacht (vgl. Neuhofer 1998, S. 60f.). Da jedoch der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis 2014 festhält, dass „keine [...] verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Gemeindefusionen [...] und kein Recht einer individuellen Gemeinde auf "ungestörte Existenz"“ (VfGh - Österreichischer Verfassungsgerichtshof (2014, S. 1) besteht, wurden weitere Eingriffe in die Gemeindestruktur vorgenommen. Die letzte große Novelle wurde schließlich 2015 durchgeführt, bei der sowohl in der Steiermark als auch in Oberösterreich, insgesamt 502 Gemeinden fusioniert wurden (vgl. Österreichischer Gemeindebund 2014, 2015). Daher gliedert sich Österreich heute in genau 2100 Gemeinden in unterschiedlichen Größenklassen. Die folgende Tabelle 1 soll dies illustrieren.

Tabelle 1: Gemeindegrößenklassen

Gemeindegrößenklassen nach Einwohnerzahl 2017										
	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Österreich
Größenklasse	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Gemeinden	Anzahl der Gemeinden
0 - 1.000	56	11	104	88	22	17	95	33	0	426
1.001 - 3.000	99	82	332	238	44	165	128	32	0	1120
3.001 - 5.000	11	20	71	64	32	56	32	14	0	300
5.001 - 10.000	4	11	41	39	14	35	16	7	0	167
10.001 - 20.000	1	5	18	8	5	11	7	6	0	61
20.001 - 50.000	0	1	6	3	1	2	0	4	0	17
50.001 - 100.000	0	2	1	1	0	0	0	0	0	4
100.001 - 500.000	0	0	0	1	1	1	1	0	0	4
> 500.001	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Summe	171	132	573	442	119	287	279	96	1	2100

Quelle: Statistik Austria 2017; Eigene Bearbeitung

Daraus erschließt sich, dass die meisten österreichischen Gemeinden in der Größenklasse zwischen 1.001 und 3.000 Einwohnerinnen und Einwohner zu verzeichnen sind und dementsprechend die Anzahl an Gemeinden mit zunehmender Bevölkerungsanzahl sinkt. Zur weiteren Verdeutlichung dieser Gegebenheit wird in Tabelle 2 die Verteilung der Gesamtbevölkerung auf die einzelnen Größenklassen wiedergegeben.

Tabelle 2: Bevölkerungsverteilung

Bevölkerungsverteilung nach Gemeindegrößenklassen 2017										
Größenklasse	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Österreich
0 - 1.000	13%	2%	4%	4%	3%	1%	7%	5%	0%	3%
1.001 - 3.000	59%	26%	35%	30%	16%	25%	30%	15%	0%	23%
3.001 - 5.000	14%	14%	16%	17%	23%	18%	17%	14%	0%	13%
5.001 - 10.000	10%	14%	17%	17%	16%	19%	15%	12%	0%	13%
10.001 - 20.000	5%	11%	14%	7%	11%	11%	13%	20%	0%	9%
20.001 - 50.000	0%	4%	10%	6%	4%	4%	0%	34%	0%	6%
50.001 - 100.000	0%	29%	3%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	3%
100.001 - 500.000	0%	0%	0%	14%	28%	23%	18%	0%	0%	9%
> 500.001	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	21%
Summe	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

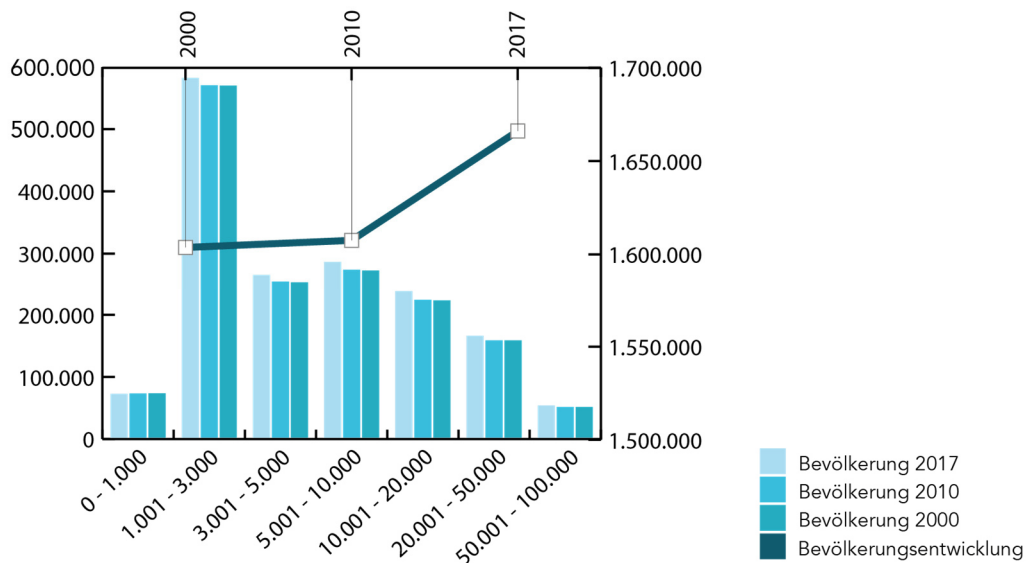
Quelle: Statistik Austria 2017; Eigene Bearbeitung

Hier wird deutlich, dass die Mehrheit der österreichischen Bevölkerung in Gemeinden lebt, deren Einwohnerzahl sich auf unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner beläuft, und daher eher einer kleinteiligen Struktur zuordenbar ist. Jedoch entfällt knapp ein Fünftel der österreichischen Bevölkerung auf die Bundeshauptstadt, was eine überdurchschnittliche Konzentration der österreichischen Bevölkerung in dieser Region zur Folge hat.

2.1. Einordnung der Gemeindestruktur in Niederösterreich

Für den folgenden Teil des ersten Abschnitts wird eine Spezifizierung auf Niederösterreich vorgenommen, da im weiteren Verlauf der Arbeit, der Fokus auf die niederösterreichischen Gemeinden gelenkt wird. Der Querschnitt aller österreichischen Bundesländer weist, wie in der oben gezeigten Tabelle 2 erkennbar ist auf, dass das Bundesland Niederösterreich eine besondere Häufung der Wohnbevölkerung in der 1.001 – 3.000 Einwohnerklasse hat, zudem befinden sich in dieser Klasse die meisten Gemeinden, sowohl in Niederösterreich als auch wie bereits erwähnt, in den anderen Bundesländern. Die folgende Abbildung 2 bildet die Verteilung der niederösterreichischen Bevölkerung in den jeweiligen Gemeindegrößenklassen ab, die aus den beiden Registerzählungen (2000 und 2010) sowie aus einer landesinternen Bevölkerungszählung aus dem Jahr 2017 ausgewertet wurden. Diese Auswertungen wurden schließlich in den Kontext der gesamten Wohnbevölkerungsveränderung in besagtem Zeitraum gesetzt.

Abbildung 2: Einwohnerverteilung nach Größenklassen, Bevölkerungsentwicklung gesamt



Quelle: Statistik Austria 2016; Eigene Bearbeitung

Bei dem in Abbildung 2 angestellten Vergleich wurden die Bevölkerungszuwächse zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2017 in einem überlagerten Liniendiagramm dargestellt. Dabei ist auffällig, dass in den Jahren zwischen 2010 und 2017 ein deutlich signifikanter Bevölkerungszuwachs stattgefunden hat, als im Auswertungszeitraum bis 2010. Für die Darstellung der Bevölkerungszahlen in den jeweiligen Gemeindegrößenklassen, wurden zuerst die Gemeinden zu den selbst definierten Größenklassen zugewiesen und dadurch auch die in den Gemeinden vorhandene Wohnbevölkerung klassifiziert. Hierbei ist auf den ersten Blick eine gleichmäßige Verteilung der zugezogenen Bevölkerung erkennbar.

Aus den ausgewerteten Daten wurde erkennbar, dass Niederösterreich im Betrachtungszeitraum (2000-2017) einen deutlichen Bevölkerungszuzug von knapp 62.397 Personen oder 3,74% erfahren hat, was beispielsweise der Bevölkerungsanzahl der beiden Bezirkshauptstädte Mödling und Wr. Neustadt entspricht. Wie in Abbildung 2 erkennbar, haben sich diese zugezogenen Bewohnerinnen und Bewohner jedoch auf nahezu alle Gemeindegrößenklassen gleichermaßen verteilt haben. Diese Darstellung soll in Kombination mit der gesamtösterreichischen Auswertung in Tabelle 2 zeigen, dass die Mehrheit der österreichischen Wohnbevölkerung in eher ruralen Gegenden beheimatet ist und einen ersten Bezug zwischen allen vertretenen Gemeindegrößenklassen und der Gesamtwohnbevölkerung herstellen. Die gewählte Darstellung soll jedoch keineswegs die bestehenden und weiterfortführenden räumlichen Disparitäten ausklammern, denn

auch in den kommenden Jahren werden Regionen mit Bevölkerungsverlusten jenen mit starkem Bevölkerungswachstum gegenüberstehen. Niederösterreich ist hier ein besonderer Fall, durch seine Lage um die Bundeshauptstadt. Da in den Wiener Umlandgemeinden deutliche Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen waren und weiter sein werden. So wird davon ausgegangen, dass der Bevölkerungszuzug im Wiener Umland bis zum Jahr 2030 rund 21% ausmachen wird (vgl. Hanika 2010, S. 76).

Dem gegenübergestellt, wird davon ausgegangen, dass beispielsweise das Waldviertel bis 2030 bis zu 10% an Bevölkerung verlieren wird (vgl. Puchner 2014). Dies stellt beide Regionstypen vor große Herausforderungen. Denn während sich die Stadt-Umland-Gemeinden mit enormen Bevölkerungszuwächsen auseinandersetzen müssen und dementsprechend auch Wohnraum und Infrastruktur jeglicher Art bereitstellen müssen, stehen schrumpfende Regionen vor der Herausforderung, die bestehende Infrastruktur trotz des Bevölkerungsrückgangs zu erhalten und weiter zu betreiben (vgl. ÖROK - Österreichische Raumordnungskonferenz 2015, S. 15). Um darauf aufbauend die kommunale Haushaltssituation näher betrachten zu können, ist es erforderlich, Bezug auf die kommunale Leistungserbringung der jeweiligen Gemeindegrößen zu nehmen, denn daraus ist nicht nur die Finanzkraft und Investitionstätigkeit der unterschiedlichen Gemeinden ableitbar, sondern auch ein maßgeblicher Rückschluss auf die Ausstattung mit kommunalen Immobilien möglich, da diese direkt an die geforderte Leistungserbringung gekoppelt sind.

2.2. Kommunale Leistungserbringung

Um den Umfang der kommunalen Leistungserbringung verdeutlichen zu können, bedarf es einer genaueren Analyse der verfassungsrechtlichen und in weiterer Folge, die für die Arbeit erforderliche Einbettung in das niederösterreichische Landesrecht, da aufbauend auf diesen Rahmenbedingungen, eine genaue Ableitung der zu erbringenden Aufgaben der österreichischen Kommunen festgehalten wird. Die Rahmenbedingungen des Gemeinderechts, gemäß ihrer Verankerung im B-VG, werden in den Artikeln 115 – 120a geregelt. Diese umfassen jene Bestimmungen über die kommunalen Einrichtungen, ihre Organe sowie den Wirkungsbereich und auch jene über die staatliche Aufsicht. Betrachtet man hierbei die 1962 überarbeitete Fassung des Artikels 115 Abs. 2 B-VG, gelangt man zu jenem Schluss, der verdeutlicht, dass die Normadressaten in Form der Landesgesetzgeber zu identifizieren sind und das Gemeinderecht einer landesgesetzlichen Ausführung bedarf (vgl. Neuhofer 1998, S. 22f.; Hundegger 1971, S. 23f.). Jedoch dürfen die Ausführungsgesetze der

grundsätzlichen Gemeindeorganisation, wie sie in den Artikeln 115 – 120a geregelt sind, weder widersprechen noch ist es den Landesgesetzgebern gestattet, die Grundsätze der Wirkungsbereiche der Gemeinden zu beschneiden oder über die verfassungsrechtlichen Bestimmungen, wie sie im Artikel 118 Abs. 2 und 3 des B-VG geregelt sind, hinaus zu erweitern (vgl. Neuhofer 1998, S. 28ff.). Für die vorliegende Arbeit wäre dies im Speziellen die Niederösterreichische Gemeindeordnung aus dem Jahr 1973 (vgl. NÖGO 1973, StF: LGBl. 1000-0).

Den Gemeinden werden im Abs. 1 sowie in den zuvor erwähnten Abs. 2 und 3 des Artikels 118 B-VG, als Selbstverwaltungskörper ebenso eigene wie auch übertragene Wirkungsbereiche zugesprochen. Der eigene Wirkungsbereich bezieht sich hierbei auf *„alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden“* (Art. 118 Abs. 2, B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999). In diesen Angelegenheiten ist es den Gemeinden gestattet, autonom, also weisungsfrei zu handeln. (vgl. Fallen et al. 2001, S. 47) Im übertragenen Wirkungsbereich (vgl. Art. 118 Abs. 1, B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999) wird jede Gemeinde dazu verpflichtet, im Sinne von Bundes- oder auch Landesgesetzen Vollziehungsaufgaben zu übernehmen. Diesbezüglich umfasst der *„übertragene Wirkungsbereich [...] die Angelegenheiten, die die Gemeinde nach Maßgabe der Bundesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Bundes oder nach Maßgabe der Landesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Landes zu besorgen hat.“* (Art. 119 Abs. 1, B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999) Hierbei ist zu beachten, dass sehr viele Gesetze eine Mitwirkung der österreichischen Gemeinden verlangen, da ohne sie eine Vollziehung nicht möglich wäre, denn durch die analoge Stellung dieser Systematik zur mittelbaren Bundesverwaltung wird die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister in seiner/ ihrer Funktion als Bundes- oder Landesorgan tätig und ist damit auch an Weisungen höherer Instanzen und Organe gebunden (vgl. Fallen et al. 2001, S. 47).

Unter Berücksichtigung der vorangehenden Analyse bedeutet das, dass sowohl Umfang als auch Ausstattung mit Rechten und Pflichten unabhängig der Gemeindegröße definiert ist. Realitätsgetreuer ist jedoch jene Sichtweise, die die zu erledigenden Aufgaben nach zur Verfügung stehenden rechtlichen und wirtschaftlichen Instrumenten gliedert, da speziell die geografische Lage sowie auch die wirtschaftliche

und sozialere Struktur und nicht zuletzt die Größe der Gemeinden ausschlaggebend für die Umsetzung der zugesprochenen Aufgaben sind. Nicht zu vergessen, dass den Statutarstädten eine besondere Stellung zugesprochen wird, wonach ihnen neben der Umsetzung von Gemeinde- auch Bezirksverwaltungsaufgaben übertragen werden (vgl. Fallen et al. 2001, S. 50). Im Kontext dieser Betrachtung wird später die Aufgabenverteilung im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich näher beleuchtet, um darauf aufbauend die Klassifizierung der Aufgabentypen, die im Rahmen der Daseinsvorsorge das Aufgabenspektrum der Gemeinden darstellen (vgl. Bröthaler 2005, S. 49) betrachten zu können. Zuvor bedarf es jedoch eines kurzen Exkurses zum Konzept des New Public Managements, welches sich neben der Steigerung der Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung zudem einen stärkeren Fokus auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingeht und den Staat als Apparat im Dienste der Bürgerin und am Bürger versteht.

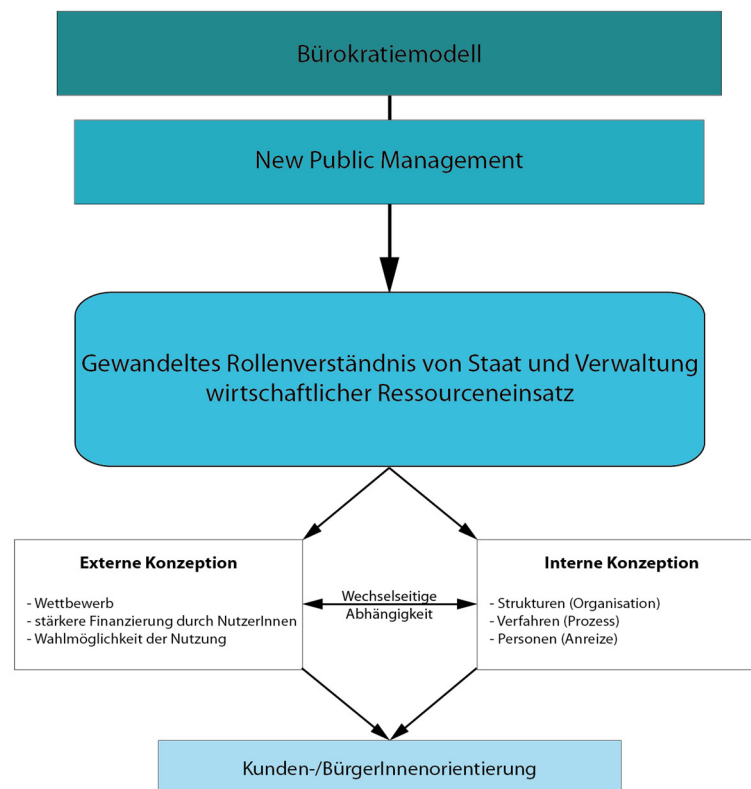
2.2.1. New Public Management

Das New Public Management (NPM) dient einer Neuorientierung der öffentlichen Verwaltungsorganisationen, weg vom bisher gültigen klassischen Bürokratiemodell⁴ und hin zu einer ergebnisorientierten Führung der öffentlichen (staatlichen, aber auch kommunalen) Verwaltungen. Hinter dem Grundgedanken dieses Management Ansatzes steht ein Reformwille, der die öffentlichen Verwaltungseinheiten anhand der Orientierung auf erbrachte Leistungen und daraus resultierenden Wirkungen zu messen versucht. Dabei steht nicht (nur) die vollständige Umsetzung von Rationalisierungen und die dadurch erhoffte Rückgewinnung des finanziellen Handlungsspielraumes im Vordergrund, das New Public Management legt zudem einen Orientierungsschwerpunkt auf die auf Bürgerinnen- und Bürgerinteressen. Dabei soll der Bevölkerung mehr Freiraum eingeräumt werden und gleichzeitig Aktivitäten festgelegt werden, die durch private Partner wahrgenommen werden. Zudem soll sich der Staat vom bisher gültigen Leistungsansatz durch die Anregung privater Aufgaben- und Finanzierungswahrnehmung, welche er schließlich absichert, zu einem Gewährleistungsstaat umorientieren, der schlussendlich nur noch hoheitliche Aufgaben vollzieht. Der Grundgedanke liegt hier darin, in den vorhandenen Marktwettbewerb zu vertrauen, der in den Ansätzen des New Public Managements eine Regulierungsfunktion einnimmt. Dies soll im Weiteren, eine klare Aufgabenzuordnungen und Verantwortungen ermöglichen. Hinzu kommt eine

⁴ Von Max Weber 1921 erstmals beschriebenes Verwaltungskonzept.

Dezentralisierung, aufgrund derer durch die Schaffung von kleinen Einheiten vorgegebene Outputs definiert werden können und schlussendlich auch messbar gemacht werden. Das Erzeugen von Wettbewerb in den Verwaltungseinheiten soll dabei ein Anreiz sein, um zielgerichteter zwischen Eigen- und Fremdleistungen entscheiden zu können. Darauf aufbauend erwartet sich das New Public Management Konzept die Einstellung von autonomen Regelkreisen, die sich selbst steuern. Dabei ist jedenfalls besonders auf den Abgleich von Input- und Outputverantwortung, aber auch den dazu zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten, Wertzulegen. Um diese Überlegungen des NPM umzusetzen, wird dieser Managementansatz in zwei wesentliche Stränge unterteilt. Jenen des Public Governance, der sich auf die Erhöhung der Markt- und Wettbewerbsteilnahme, aber auch auf die Bürgerinnen- und Bürgernähe konzentriert, und jenen des Public Managements, der durch konkrete Verantwortungszuteilung den Umgang mit Personal- und Finanzressourcen verbessern soll (vgl. Schauer 2015, S. 65–69). Die nun anschließende Abbildung 3 soll dieses Verständnis der öffentlichen Verwaltung darstellen und die Entwicklung des New Public Managements und der damit einhergehenden Orientierung auf wirtschaftliche Effizienz und Bürgerinnen- und Bürgernähe verdeutlichen.

Abbildung 3 Entwicklung vom Bürokratiemodell zum New Public Management



Quelle: Proeller und Krause n.B.; Eigene Bearbeitung

Für die vorliegende Arbeit sind Aspekte des New Public Management Ansatzes durchaus von Bedeutung, da besonders bei „make or buy“⁵-Entscheidungen der kommunalen Verwaltung sowohl wesentlich Kosten eingespart werden als auch durch falsche Überlegungen gegensätzliche Auswirkungen eintreten können. Diese Entscheidungen beruhen hingegen zumeist auf einigen wesentlichen Faktoren der bestehenden Verwaltung und des vorhandenen Personals. So stellt sich die Frage, ob die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die erforderliche Qualifikation für gewisse Tätigkeiten mitbringen, und, sofern dies nicht der Fall ist, wenn nicht ob Schulungsmaßnahmen langfristig positive Auswirkungen haben können. Die Frage, ob eine Übertragung von Aufgaben an private Partner zielführend ist, muss im Einzelfall entschieden werden. Tätigkeiten an Unternehmen auszulagern, weil die Expertise in der öffentlichen Verwaltung nicht vorhanden ist und die Aufgabenerfüllung in großen Abständen gefordert wird, scheint durchaus sinnvoll. Jedoch Teile der Grundversorgungstätigkeit der Gemeinden an private Unternehmen (ohne Einflussmöglichkeiten durch die Kommunen) auszugliedern, erscheint bereits aufgrund wohlfahrtsstaatlicher oder sozialpolitischer Überlegungen nicht sinnvoll, da viele Aufgabenfelder der Gemeinden nicht gewinnbringend betrieben werden können und daher eine Marktteilnahme ausgeschlossen werden kann. Auch in der regionalen Immobilienbewirtschaftung bedarf es in den folgenden Abschnitten dieser Abwägung.

2.2.2. Übertragener Wirkungsbereich

Den Rahmen des übertragenen Wirkungsbereiches bilden die Gesetze des Bundes und der Länder. Die daraus resultierenden Angelegenheiten, die die Gemeinden zu erledigen haben, sind daher äußerst umfangreich. Diese Übertragung gewisser Aufgaben ist jedoch verständlich, da die Kommunen eine unmittelbare Nähe zur Bevölkerung pflegen und daher in gewissen Situationen leichter handeln können. Die Niederösterreichische Gemeindeordnung erwähnt jedoch im §34 „übertragener Wirkungsbereich“ keine eigene Aufgabendefinition, sie übernimmt den Wortlaut des Artikels 119 Abs. 1 des B-VG. Hierbei ist zu beachten, dass keine verfassungsmäßige Beschränkung der Aufgabenübertragung vorgesehen ist. Zudem gibt es keine gesetzliche Bestimmung, die bei zunehmender Aufgabenübertragung an die Gemeinden im gleichen Zuge eine Erhöhung der Geldmittel vorsieht (vgl. Neuhofer 1998, S. 317f.). Lediglich der § 4 F-VG gibt eine vage Angabe zur angemessenen Verteilung der Geldmitteln bei höherer Anforderungen im übertragenen

⁵ Sollen gewisse Tätigkeiten durch externe Dienstleister oder durch Eigenpersonal erfüllt werden.

Wirkungsbereich. Darin heißt es konkret: *„Die [...] vorgesehene Regelung hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen, daß die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.“* (§ 4 F-VG 1948, BGBl. Nr. 45/1948 idF. BGBl. I Nr. 194/1999) Der Umfang an Aufgaben lässt eine vollständige Aufzählung nicht zu, jedoch soll kurz die Komplexität der Aufgabenverteilung dargestellt werden. Vergleicht man nämlich beispielsweise die kommunalen Aufgaben in Bezug auf Schulen, lässt sich die Aufgabenverschränkung von übertragenem und eigenem Wirkungsbereich erkennen, denn *„Auf dem Gebiet des Schulwesens werden die Gemeinden hinsichtlich der Volks- und Hauptschulen vorwiegend im eigenen Wirkungsbereich, und hinsichtlich der Berufsschulen und landwirtschaftlichen Schulen auch im übertragenen Wirkungsbereich tätig.“* (Neuhofer 1998, S. 319) Dies zeigt, dass alleine die Ausbildung von Jugendlichen nicht dezidiert einem Wirkungsbereich zuzuordnen ist.

Des Weiteren nehmen die Gemeinden jedoch noch viele andere und in ihrer Summe umfangreichere Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich wahr. So sind sie beispielsweise bereits ab der Geburt einer Bürgerin oder eines Bürgers tätig, indem sie die Eintragung in das Geburtenbuch vornehmen oder das Führen von Personenstandsbüchern übernehmen. Sie sind zudem für die Durchführung von Eheschließungen zuständig. Die Gemeinden leisten jedoch auch umfangreiche Verwaltungsaufgaben im Dienste der Bürgerinnen und Bürger, hierzu zählt beispielsweise die Ausstellung von Staatsbürgerschaftsnachweisen, das polizeiliche Meldewesen oder die Erfassung der Wählerevidenz. Auch das Erfassung der Wehrpflichtigen, die Mitwirkung bei der Durchführung von Nationalrats- und Bundespräsidentenwahl oder bei Volksabstimmungen, -befragungen und -begehren, auch bei Landtags- oder Vertretungskörperwahlen werden die Gemeinden tätig. Und bei der Bekämpfung von Epidemien nehmen die Gemeinden jene Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern wahr, die die unmittelbare Hilfeleistung ermöglicht (vgl. Neuhofer 1998, S. 318f.).

Betrachtet man jedoch die Aufgaben in Kombination mit den dafür erforderlichen Versorgungseinrichtungen und den dazu notwendigen personellen und verwaltungstechnischen Ressourcen, liegt die Annahme nahe, dass der folgende eigene Wirkungsbereich jener ist, der für die Gemeinden den größten Aufwand bedeutet. Daher scheint er auch für den Fortschritt der Arbeit bedeutender zu sein.

2.2.3. Eigener Wirkungsbereich

Der eigene Wirkungsbereich der österreichischen Gemeinden umfasst *„alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.“* (Art. 118 Abs. 2, B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999) Um darüber hinaus eine eindeutige Zuständigkeit der Gemeinden zu betiteln, sind alle Gesetze derartig zu formulieren, dass Aufgaben explizit dem eigenen Wirkungsbereich zuordenbar sind, wenn diese dem eigenen Wirkungsbereich betreffen (vgl. Art. 118 Abs. 2, B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999). Um näher auf die Agenden des eigenen Wirkungsbereiches eingehen zu können, ist hierzu der Artikel 118 Abs. 3 sowie der Wortgleiche § 32 Abs. 2 der NÖ Gemeindeordnung 1973 erforderlich, da hier die behördlichen Aufgaben der (niederösterreichischen) Gemeinden definiert werden:

1. *„Bestellung der Gemeindeorgane unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Wahlbehörden; Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben*
2. *Bestellung der Gemeindebediensteten und Ausübung der Diensthoheit unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Disziplinar-, Qualifikations- und Prüfungskommissionen*
3. *örtliche Sicherheitspolizei (Art. 15 Abs. 2), örtliche Veranstaltungspolizei*
4. *Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde, örtliche Straßenpolizei*
5. *Flurschutzpolizei*
6. *örtliche Marktpolizei*
7. *örtliche Gesundheitspolizei, insbesondere auch auf dem Gebiet des Hilfs- und Rettungswesens sowie des Leichen- und Bestattungswesens*
8. *Sittlichkeitspolizei*
9. *örtliche Baupolizei; örtliche Feuerpolizei; örtliche Raumplanung*
10. *öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten*
11. *freiwillige Feilbietungen beweglicher Sachen“*

(Art. 118 Abs. 3, B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999 und § 32 NÖGO 1973, StF: LGBl. 1000-0)

Diese (verfassungs-)gesetzlichen Bestimmungen betreffen jedoch nur die allgemeinen Belange des eigenen Wirkungsbereiches und sind daher im Gesamtumfang des eigenen Wirkungsbereichs eher als fragmentarisch einzuordnen, denn der Aufwand

hinter diesen Ordnungs- und Lenkungsaufgaben ist vermutlich ein Vielfaches dessen, das hier beschrieben wird. So gehören zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden auch solche Aufgaben, die sie unter Berücksichtigung der finanziellen Mittel auch ohne direkten gesetzlichen Auftrag wahrnehmen (vgl. Fallen et al. 2001, S. 50). Daher wird deutlich, dass Gemeinden in der Praxis *„wichtige Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge, z.B. die Einrichtung bzw. den Bau von Straßen und Brücken, Kindergärten, Pflichtschulen, Krankenhäusern, Feuerwehrhäusern, Theatern und sonstigen Veranstaltungsgebäuden, Sportanlagen und Friedhöfen, Unterhaltung von Bussen und Straßenbahnen, Einrichtungen der Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie der Energieversorgung, Alten- und Sozialhilfe.“* (Fallen et al. 2001, S. 50) und noch viel mehr übernehmen. Um dieses Spektrum und den Aufwand dahinter näher betrachten zu können, wird im folgenden Abschnitt auf die Definition der kommunalen Ordnungs- und Leistungsaufgaben eingegangen (vgl. Schäfer 1982, S. 240).

2.2.4. Die Aufgaben der Gemeinden

Aus den zuvor näher betrachteten Wirkungsbereichen der Gemeinde ist, ohne näher Bezug auf weitere Gesetzte zu nehmen, die die Mitwirkungspflicht der Gemeinden fordern zu erheben, welchen Aufgabenumfang die Gemeinden im österreichischen Bundesstaat zu erfüllen haben. Hierzu wird die von Bröthaler (2005) entworfene Aufgabengliederung in Aufgabentypen herangezogen, da ihr wesentlicher Charakter es ist, die Leistungen der Gemeinden und damit einhergehende Einnahmen und Ausgaben weitgehend eindeutig zu klassifizieren. Dies ist im Weiteren übertragbar auf den Gegenstand dieser Arbeit, da nach Bekanntwerden der Aufgabentypen, die die unterschiedlichen Gemeinden zu erfüllen haben, auch klar wird, welche Gebäudeausstattung dafür erforderlich ist. Die Auswahl dieser Herangehensweise gründet zudem auf den Analyseerkenntnissen von Mitterer et al. (2016), die in ihrer Untersuchung zum aufgabenorientierten Finanzausgleich in Österreich zu jenem Schluss kommen, dass die regionalen Versorgungsfunktionen der österreichischen Gemeinden sehr inkongruent verteilt sind und zu den tatsächlichen Versorgungsfunktionen der Gemeinden unzureichende empirische Daten vorhanden sind. Daraus folgend wird auf die Kategorisierung von Bröthaler (2005) näher Bezug genommen, da die Aufgabenzusammenfassung in vier Typenklassen ausreichende Kategorisierungen für die vorliegende Arbeit zulassen und eine Ableitung auf die später analysierten Gemeindegrößenklassen vorgenommen werden können.

Unter Basisaufgaben werden jene kommunalen Leistungen verstanden, die im Rahmen des eigenen und übertragenen Wirkungsbereiches die Sicherstellung der Grundversorgung der Bewohnerinnen und Bewohner gewährleisten. Dies umfasst behördliche, infrastrukturelle und auch dienstleistungsbezogene Kernaufgaben, aus denen hauptsächlich die örtliche Wohnbevölkerung sowie ansässige Unternehmen ihren Nutzen ziehen. Bröthaler (2005, S. 50) nennt als Beispiel dafür unter anderem Volksschulen und Kindergärten als Vertreter des allgemeinbildenden Unterrichts und der vorschulischen Erziehung, aber auch andere soziale Einrichtungen, wie die soziale Wohlfahrt oder die medizinische Versorgung. Darüber hinaus zählt auch eine Reihe von technischen Versorgungseinrichtungen zu den Basisaufgaben der Gemeinden. Dies betrifft beispielsweise die öffentliche Infrastruktur, wie Straßen aber auch die Wasserver- und Entsorgungseinrichtungen oder die Müllbeseitigung, zudem können die Unterstützungsleistungen des Bauhofes ebenso hinzugezählt werden. Unter naturraumbezogenen Aufgaben werden von ihm, anders als im Siedlungsraum, Basisaufgaben verstanden, die kommunale Leistungen mit Bezug auf den Naturraum nötig machen. Dies betrifft beispielsweise neben dem Natur- und Landschaftsschutz auch die Wildbachverbauung oder die Gewässer Reinhaltung. Zudem kann der Wegebau für land- und forstwirtschaftliche Belange ebenso wie land- und forstwirtschaftliche Betriebe oder auch das landwirtschaftliche Siedlungswesen genannt werden.

Wie bereits eingangs erwähnt, fallen Gemeinden in Ballungsräumen spezielle Aufgaben zu. Diese ballungsraumspezifischen Aufgaben sowie die gesonderte Verwaltung ergeben sich zum einen aus einer erhöhten Bevölkerungsdichte und daraus ableitbaren spezifischen Bevölkerungsstruktur in Ballungsgebieten. Zum anderen Teil aber auch durch eine erhöhte Komplexität größerer Verwaltungseinheiten, denn größere Einheiten haben neben einer höheren Bevölkerungszahl auch umfangreichere Verwaltungs-, Kontroll- und Managementaufgaben. Anders als bei den Basisaufgaben sind bei den ballungsraumspezifischen Aufgaben jedoch nicht ausschließlich Ortsansässige die Hauptnutzerinnen und Hauptnutzer dieser Leistungen, sondern auch das nähere Umland der Kernstadt. Hierzu können vor allem höhere Verwaltungseinrichtungen und übergeordnete soziale Einrichtungen wie Bauverwaltungen, Berufsfeuerwehren, Sportämter, Sozialämter oder auch Jugendämter, Gesundheitsämter oder Umweltschutzämter als Beispiele genannt werden. Daneben betreiben Gemeinden mit ballungsraumspezifischen Aufgaben meist auch Stadtwerke, Verkehrsbetriebe oder andere wirtschaftliche Unternehmungen. Die

größte Nutzensausdehnung kann jedoch unter den zentralörtlichen Aufgaben gesehen werden, da hierbei im Wesentlichen neben der Anbietergemeinde auch das nähere und weitere Umland stark von den angebotenen Leistungen profitiert. Hierbei können Aufgabenbereiche hinzugezählt werden, die deutlichen überörtlichen Charakter besitzen und von denen ausgegangen werden kann, dass sie auch ein größeres Einzugsgebiet aufweisen. Beispiele dafür wären ihm folgend unter anderem allgemeinbildende höhere Schulen sowie andere Bildungs- und Forschungseinrichtungen, aber auch Pflegeanstalten, Behindertenhilfen oder Erziehungs- und Kinderheime. Darüber hinaus betreffen zentralörtliche Aufgaben auch die Einrichtung von speziellen Sport- oder Freizeiteinrichtungen wie Messezentren oder Hallenbäder. Neben dem größeren Umfang an sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Einrichtungen nehmen die Gemeinden mit zentralörtlichen Aufgaben zusätzlich Agenden von Bezirksverwaltungsbehörden wahr. Diese Agenden betreffen zwar bei Städten mit eigenem Statut vorrangig die lokalen Bewohnerinnen und Bewohner und das ansässige Gewerbe, sie erbringen jedoch auch Leistungen für andere Gebietskörperschaften, wie beispielsweise die Länder (vgl. Bröthaler 2005, S. 50ff.).

Die Agenden-Zuordnung zu den beschriebenen Aufgabentypen bildet auf Basis der Wirkungsbereiche ein weiteres Fundament für die im folgenden Abschnitt versuchte Aufzählung der kommunalen Immobilien der Gemeinden. Hierbei kann jedoch nur versucht werden, eine vollständige Aufzählung zu bewerkstelligen und keine Garantie für Vollständigkeit abgegeben werden, da einerseits die vorhandene Datenlage genaue Rückschlüsse auf die einzelnen Kommunen bewusst verwischt, andererseits die auf die Lage bezogenen räumlich-spezifische Funktionen der Gemeinden nicht statistisch erhoben wurden und zusätzlich eine vollständige Aufschlüsselung der ausgegliederten kommunalen Leistungsbereiche fehlt.

2.3. Kommunale Immobilien

Aus der vorangegangenen Aufarbeitung der kommunalen Aufgaben und deren Verteilung in den unterschiedlichen Wirkungsbereichen wird nun versucht, anhand der an die Gemeinden gestellten Leistungsanforderungen einen Querschnitt über die dazu erforderliche Gebäudestruktur zu erarbeiten, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung von den Kommunen benötigt werden. Dies gründet auf den Rechten der Gemeinde als selbstständiger Wirtschaftskörper, denn das B-VG gewährt den Gemeinden „das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze

Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.“ (Art. 116 Abs. 2, B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999) Daraus ist ableitbar, dass die österreichischen Gemeinden zur Erbringung der an sie gestellten Aufgabenforderungen kommunale Immobilien besitzen, betreiben und auch damit wirtschaften dürfen.

2.3.1. Arten an möglichen kommunalen Immobilien

Im Folgenden wird nun versucht, eine bestmögliche, aber aufgrund der Datenlage nur überblicksmäßige Übersicht der bestehenden Immobilien für die öffentliche Verwaltung sowie die sozialen und technischen Tätigkeitsfelder der Gemeinden darzustellen, um einen ersten Basisteil für die interkommunale Immobilienbewirtschaftung bereitzustellen. Dazu wird für einen Teil dieser Immobilien die Analyse von Neuhofer (1998, S. 417–430) herangezogen, dessen Bestreben es ebenso war, eine möglichst vollständige Auflistung der kommunalen Gebäude bereitzustellen. Diese Ausführung wird anschließend um jene Gebäude ergänzt, die zudem für die vorliegende Arbeit relevant sind. Neuhofer (1998) identifiziert in seinen Untersuchungen zum Gemeinderecht folgende acht Gebäudekategorien:

- Kindergärten, Kinderkrippen und Horte:
Der gesetzliche Erhalter der Kindergärten ist die Gemeinde. Derartige öffentliche Kindergärten werden jedoch neben den Gemeinden selbst auch in übergeordneten Regionalgemeinschaften oder Kooperationen betrieben. Für den Erhalt, die Führung oder die Auflassung von Kindergärten ist der Kindergartenerhalter zuständig, jedoch leistet das jeweilige Land Beiträge für Personal- und Errichtungskosten. Im Zuge von Bauvorhaben hat die Gemeinde jedoch einschlägige Errichtungsvorgaben zu berücksichtigen (vgl. Neuhofer 1998, S. 417f.).
- Volksschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen und Schülerheime:
Die Regelung des österreichischen Schulwesens erfolgt durch das Pflichtschülerhaltungsgesetz und das Schulorganisationsgesetz. Diese Grundlagengesetze wurden von den Ländern in die jeweiligen Schulerhaltungs- und Pflichtschulgesetze übernommen und regeln darin die konkreten Aufgaben der Gemeinden. Zusammengefasst bedeutet das, dass die Gemeinden oder

gegebenenfalls auch Gemeindeverbände als gesetzliche Schulerhalter fungieren. Unter ihrer Obhut befinden sich alle öffentlichen Pflichtschulen, zu denen im konkreten Fall Volks-, Neue Mittel- und Polytechnische Schulen, aber auch sonderpädagogische Zentren und Berufsschulen gehören. Der Schulerhalter ist verpflichtet, den nicht näher bestimmten Bedarf an Pflichtschulen zu decken sowie diese Schulen zu errichten und zu betreiben. Dabei umfassen die Erhaltungs- und Betriebsmaßnahmen all jene Aufgaben, die für die Instandhaltung des Schulgebäudes und aller dazugehöriger Liegenschaften erforderlich sind. Zudem ist vom Schulerhalter für die Beheizung, Beleuchtung und Reinigung sowie die Beistellung der Lehrmittel und des erforderlichen Hilfspersonals Sorge zu tragen (vgl. Neuhofer 1998, S. 419ff.).

- **Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen:**
Obwohl keine gesetzliche Verpflichtung für die Errichtung und den Betrieb von kommunalen Wasserversorgungsanlagen besteht, betreiben die meisten Gemeinden zur Versorgung der Bevölkerung ein öffentliches Wassernetz und eine Abwasserbeseitigungsanlage. In all jenen Gemeinden, die keine öffentliche Wasserversorgung bereitstellen, übernehmen diese Dienst zumeist private Genossenschaften oder individuelle Hauswasserversorgungsanlagen. Dies ist jedoch nur bei rund 10% der Bevölkerung der Fall, da die Haushalte von rund 7,44 Mio. Bürgerinnen und Bürger an zentrale Wasserversorgungsanlagen angeschlossen sind. (vgl. Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2014) Falls die Gemeinden diese jedoch Aufgaben selbst wahrnehmen, besteht durch die Durchführung der Gemeindewasserversorgungsgesetze und Kanalgesetze die Ermächtigung der Gemeinden, Anschluss- und Benützungszwänge auszusprechen. Trotz der massiven Förderung solcher Anlagen durch den Bund und die Länder gehören Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen zum eignen Wirkungsbereich der Gemeinden (vgl. Neuhofer 1998, S. 421ff.).
- **Abfallentsorgungsanlagen:**
Mit Bezug auf die Abfallgesetze der Bundesländer ist es die Aufgabe der Gemeinden, für die Abfuhr der auf dem Gemeindegebiet anfallenden Abfälle zu sorgen. Ob die Gemeinden dies unter Zuhilfenahme von privaten Partnerinnen Partnern oder durch eigene Einrichtungen bewerkstelligen, ist ihnen selbst

überlassen. Falls in den Abfallgesetzen keine eindeutige Regelung zur Gründung von Bezirksabfallverbänden vorgesehen ist, ist es den Gemeinden gestattet, selbstständig Abfallverbände zu gründen und im Rahmen dieser Abfallbehandlungsanlagen zu betreiben. Die Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände haben den Landesabfallwirtschaftsgesetzen zufolge diese Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich zu besorgen (vgl. Neuhofer 1998, S. 424f.).

- **Verkehrsbetriebe:**
Wie alle Angelegenheiten, die dem eigenen Wirkungsbereich zuzuordnen sind und kein überörtliches Interesse berühren, steht es den Gemeinden frei, welche Verkehrseinrichtungen sie in welcher Intensität (Buslinien, Straßenbahnen o.Ä.) betreiben. Jedoch bedarf es nach dem Kraftfahrlineiengesetz einer Konzession für den Betrieb entgeltlicher Personenbeförderung (vgl. Neuhofer 1998, S. 425).
- **Krankenanstalten:**
Sowohl der Betrieb als auch die Errichtung von Krankenanstalten wird durch das geltende Krankenanstaltengesetz geregelt. Es besteht zwar keine gesetzliche Verpflichtung für den Betrieb von öffentlichen Krankenanstalten, jedoch sind die Gemeinden dazu verpflichtet, Beiträge gemeinsam mit dem Bund und den Ländern zu leisten. Die bestehenden Krankenanstalten wurden weitgehend von den Ländern übernommen. Wünscht eine Gemeinde dennoch die Errichtung und den Betrieb einer eigenen Krankenanstalt, bedarf es einer Errichtungs- und Betriebsbewilligung der jeweiligen Landesregierung (vgl. Neuhofer 1998, S. 426f.).
- **Alten- und Pflegeheime:**
Grundsätzlich sind die jeweiligen Länder und Sozialhilfeverbände für die Besorgung der Alten- und Pflegeheime zuständig. Sofern Gemeinden kommunale Pflege- oder Seniorenheime betreiben, tun sie dies im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung⁶, was den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde betrifft (vgl. Neuhofer 1998, S. 427ff.).

⁶ Vergleiche dazu den Art. 116 Abs. 2, B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999.

- Friedhöfe und Bestattungsanlagen:

Die Bestimmungen über das Leichen- und Bestattungswesen verpflichtet die Gemeinden dazu, für Bestattungen von Leichen vorzusorgen. Dies darf nur in einer kommunalen oder konfessionellen und dafür ausgerichteten Anlage vorgenommen werden. Üblicherweise fallen darunter entweder Friedhöfe, Feuerbestattungsanlagen beziehungsweise Urnenhallen oder Urnenhaine. Sofern kein ausreichendes Maß an konfessionellen Anlagen vorhanden ist, muss die Gemeinde für kommunale Friedhöfe sorgen und diese auch betreiben. Dies ist nicht nur im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (vgl. eigener Wirkungsbereich Art. 116 Abs. 2 B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999), sondern auch im Sinne der Hoheitsverwaltung (vgl. übertragener Wirkungsbereich Art. 118 Abs. 2 B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999) Auftrag der Gemeinde (vgl. Neuhofer 1998, S. 429f.).

Um diese Ausführung weiter zu vervollständigen und um dem Versuch einer möglich umfangreichen Gebäude- und Nutzungsaufzählung gerecht zu werden, bedarf es zudem der Betrachtung der folgenden kommunalen Gebäude:

- Verwaltungsgebäude:

Die Verwaltungsgebäude sind Sitz der kommunalen Hauptverwaltung oder anderen Verwaltungseinheiten der Gemeindeorganisation. Die Anzahl dieser Gebäude hängt sehr stark von der jeweiligen Gemeindegröße ab. Daher werden auch die darin beheimateten Nutzungen unterschiedlich verteilt. In den Verwaltungsgebäuden werden einerseits Agenden der eigenen und übertragenen Wirkungsbereiche bearbeitet, andererseits beheimaten sie in kleinen Gemeinden neben den Verwaltungseinheiten auch die politische Vertretung der Bürgerinnen und Bürger. Es steht der Gemeinde hierbei frei, ob die Verwaltungsgebäude im Eigentum der Gemeinden stehen oder sie die Verwaltung und politische Vertretung in Mietobjekten unterbringen.

- Veranstaltungshallen/ Veranstaltungszentren:

Die Gemeinden sind gesetzlich nicht dazu verpflichtet, Veranstaltungshallen oder -zentren zu unterhalten, jedoch stellen viele Gemeinden im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge derartige Einrichtungen für die kommunale Bevölkerung zur Verfügung. Die Bereitstellung derartiger Infrastruktur für

(kulturelle) Angebote nehmen die Gemeinden im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung und damit im eigenen Wirkungsbereich wahr (vgl. Art. 116 Abs. 2, B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999). Oftmals, und vor allem in kleinen Gemeinden, werden derartige Veranstaltungshallen mit größeren schulischen Hallenbauten kombiniert, dies bedeutet jedoch, dass sie zusätzlich in Bezug auf das Pflichtschulerhaltungsgesetz dazu verpflichtet sind, den Erhaltungs- und Betriebsaufwand zu besorgen sowie sowohl die Bereitstellung als auch die Instandhaltung zu gewährleisten (vgl. § 2 NÖ Pflichtschulgesetz 2017, StF: LGBl. 5000-0).

- **Wohnimmobilien:**

Der Artikel 116 B-VG ermächtigt die Gemeinden im Rahmen der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze wirtschaftliche Unternehmen zu betreiben, diese Unternehmungen sind in vielen Gemeinden kommunale Wohnungsgesellschaften, die der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum für die Bewohnerinnen und Bewohner dienen. Dies bedeutet, dass die Intention hinter kommunalen Wohnungen jene ist, dass durch die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel günstige Mietkonditionen ermöglicht werden können (vgl. Hauer 2011, S. 21). Die Gemeinden nutzen für die Organisation derartiger Unternehmen oft Personen- oder Kapitalgesellschaften des Privatrechts (vgl. Hauth und Grossmann 2012, S. 66). Jedoch können auch gemeinnützige Genossenschaften oder andere soziale Organisationsformen für diese Aufgaben zum Einsatz kommen.

- **Bauhöfe und Lagergebäude:**

Die österreichischen Gemeinden betreiben Lagerhallen und Bauhöfe zur Unterbringung von Arbeitsmittel, Gerät und Material für die Arbeit des Wirtschaftshofpersonals. Zu diesen Tätigkeiten gehören beispielsweise Aufgaben im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung, wie Instandhaltungsmaßnahmen im Bereich des Leitungsnetzes, oder die Instandhaltung von Gemeindestraßen beziehungsweise land- und forstwirtschaftliche Wege, sofern diese im Eigentum der Gemeinde stehen, aber auch Gerät für die Grünraumpflege. Darüber hinaus können unter dieser Kategorie auch Gebäude für land- und forstwirtschaftliche Tätigkeiten der Gemeinden verstanden werden.

- Sportanlagen und Freizeitinfrastruktur:

Im Normalfall wird die Finanzierung neuer Sport- und Freizeitinfrastrukturen beziehungsweise deren Sanierung in Kooperation zwischen den Gemeinden und den Ländern bewerkstelligt. Kleinere Freizeit- und Spieleinrichtungen, wie Spielplätze oder öffentliche, frei zugängliche Sportplätze oder Badeteiche, werden zumeist selbstständig durch die Gemeinden finanziert. Lediglich Einrichtung mit überregionaler Bedeutung oder Veranstaltungen von internationalem Interesse werden vom Bund mitgetragen. Für die Gemeinden ist jedoch die Freiwilligkeit beziehungsweise das Ehrenamt ein wesentlicher Faktor für das kommunale Sport- und Freizeitangebot. Die Gemeinden sind hierbei Hauptförderer derartigen (Vereins-)Angebots (vgl. Haindl et al., S. 7). Jedoch erfolgen die meisten Betreuungstätigkeiten im Rahmen des Vereinswesens. Dies kann als Kooperation zwischen den Vereinen und der Gemeinde gesehen werden.

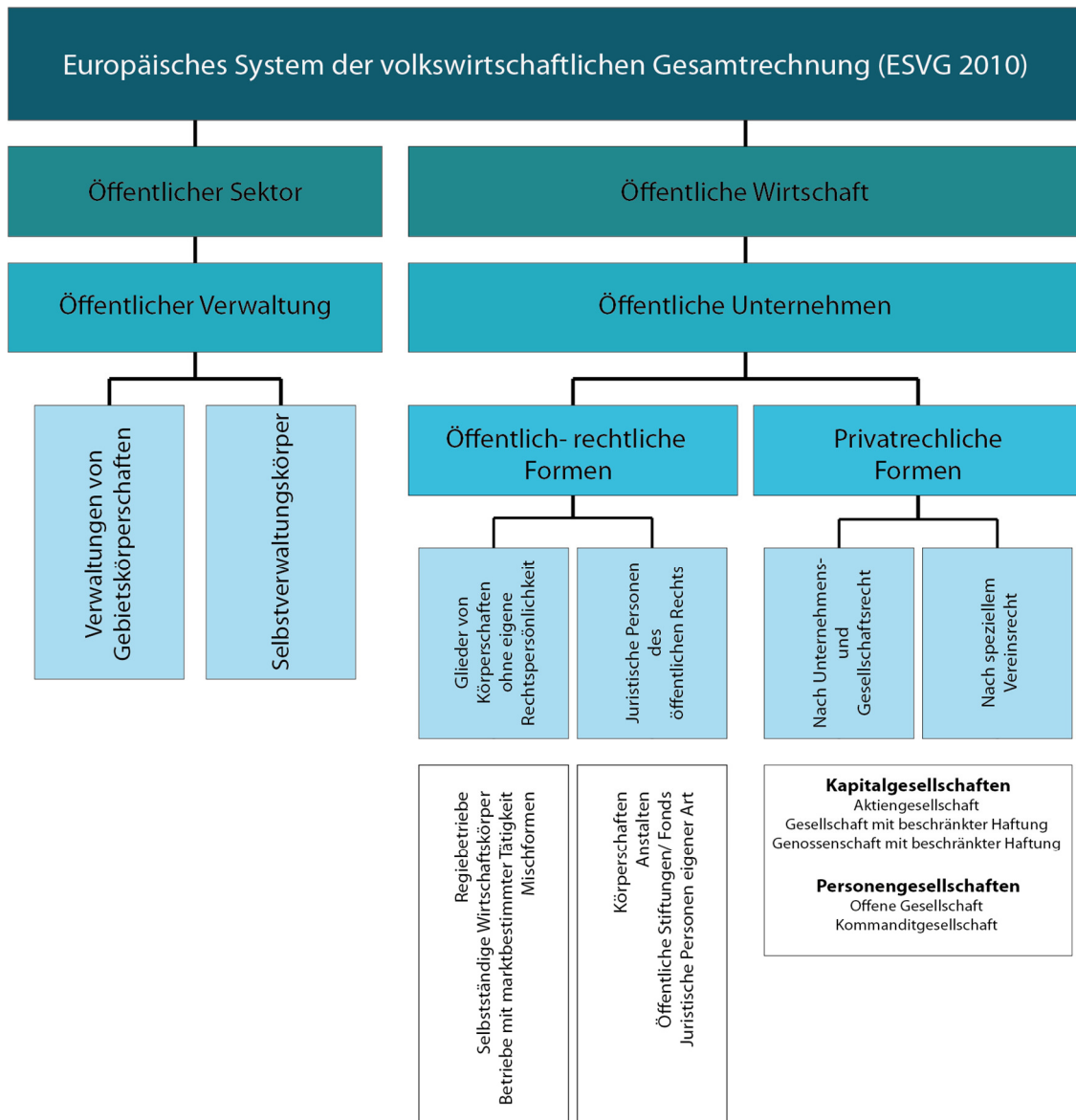
Um eine weitere Vervollständigung zu gewährleisten und möglichst umfangreiche Möglichkeiten des Besitzes oder Betriebes kommunaler Gebäude darzustellen, bedarf es weiters der Betrachtung ausgegliederter Unternehmen der Gemeinden. Diese können zum Betrieb einzelner oder mehrere oben genannter Gebäude dienen, zudem aber auch andere für die Ziele der Unternehmen erforderlicher Immobilien betreiben.

2.3.2. Ausgegliederte Unternehmungen der Gemeinden

Um die möglichst vollständige Aufzählung von potentiellen kommunalen Immobilien zu gewährleisten, darf die Möglichkeit der Gemeinden ausgegliederte Unternehmen zu betreiben nicht unerwähnt bleiben, denn innerhalb „*der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze wirtschaftliche Unternehmen zu betreiben*“ (Art. 116 Abs. 2, B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999) wird grundsätzlich so verstanden, dass es den Gemeinden freisteht, wirtschaftliche Unternehmen aus der Gemeindeverwaltung auszugliedern oder Rechtspersönlichkeiten zu gründen. Diese Wahlfreiheit darf der einfache Gesetzgeber auch nicht beschneiden. Zumeist wird diese Ausgliederung mit der Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Aktiengesellschaften bewerkstelligt. Die Entscheidung für eine der Rechtsformen ist jedoch immer von der Zielsetzung der Ausgliederung abhängig. In spezifischen Angelegenheiten (siehe Abfallentsorgungsanlagen) ist es den Gemeinden gestattet, derartige Ausgliederungen mittels des Gemeindeverbands zu bewerkstelligen, (vgl. Neuhofer 1998, S. 411f.) denn unter der Voraussetzung der „*Zweckmäßigkeit*“,

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ (§ 68 Abs. 1 NÖ Pflichtschulgesetz 2017, StF: LGBI. 5000-0) hat die Landesregierung die Errichtung von wirtschaftlichen Unternehmungen zu gewähren.

Abbildung 4 Gliederung öffentlicher Unternehmen nach ihren Rechtsformen



Quelle: Schauer 2015, S. 14, 239 u. 240; Eigene Bearbeitung

Dabei ist, wie die Abbildung 4 zeigt, der Betrieb dieser Immobilien stark von ihrer Verwendung abhängig, wobei für die Gemeinden die Möglichkeit besteht, diese im Rahmen der öffentlichen Verwaltung oder mit Hilfe eines dafür errichteten öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Betriebes zu betreiben, wobei bei den öffentlich-rechtlichen Betriebsformen eine weitere Unterscheidung zwischen Betrieben mit und

ohne eigener Rechtspersönlichkeit getroffen werden muss. Zu den öffentlich-rechtlichen jedoch unselbstständigen Formen öffentlicher Unternehmensorganisation zählt unter anderem die Organisation in Regiebetrieben, die in Österreich eine lange Tradition genießt. Diese sind am tiefsten in die Strukturen der öffentlichen Verwaltung eingebunden und werden meist wie Verwaltungseinheiten geführt. Dabei kann unterschieden werden, ob die Regiebetriebe voll in den Trägerhaushalt integriert werden (Bruttobetrieb) oder eine organisatorische Selbstständigkeit besitzt und nur mit seinem Finanzsaldo im Trägerhaushalt aufscheint (Nettobetrieb). Neben vielen Mischformen reicht die Organisation bis hin zu selbstständigen Wirtschaftskörpern. Diese werden sowohl administrativ als auch ökonomisch überwiegend selbstständig geführt. Dabei folgt die laufende Geschäftstätigkeit einem konkreten Wirtschaftsplan, der von der Unternehmensleitung umgesetzt wird. Grundsatzentscheidungen werden jedoch weiter von den Organen der Trägerschaft getroffen. Im kommunalen Rahmen werden diese Organisationen zumeist als Eigenbetriebe definiert. Selbstständigen Wirtschaftskörper werden dabei aus finanzieller Sicht entweder als Brutto- oder Nettobetrieb klassifiziert, aus steuerlicher Sicht werden Regiebetriebe jedoch überwiegend als Betriebe gewerblicher Art (BGA) von den Körperschaften öffentlichen Rechts (vgl. § 2 KStG 1988, StF: BGBl. Nr. 401/1988) betrieben. Eine Gewinnabsicht ist dazu nicht notwendigerweise erforderlich. Eine unternehmerische Tätigkeit liegt jedoch vor, wenn Einnahmen erzielt werden und einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit nachgegangen wird (vgl. § 1 Abs. 2 UGB, StF: dRGBL. S 219/1897).

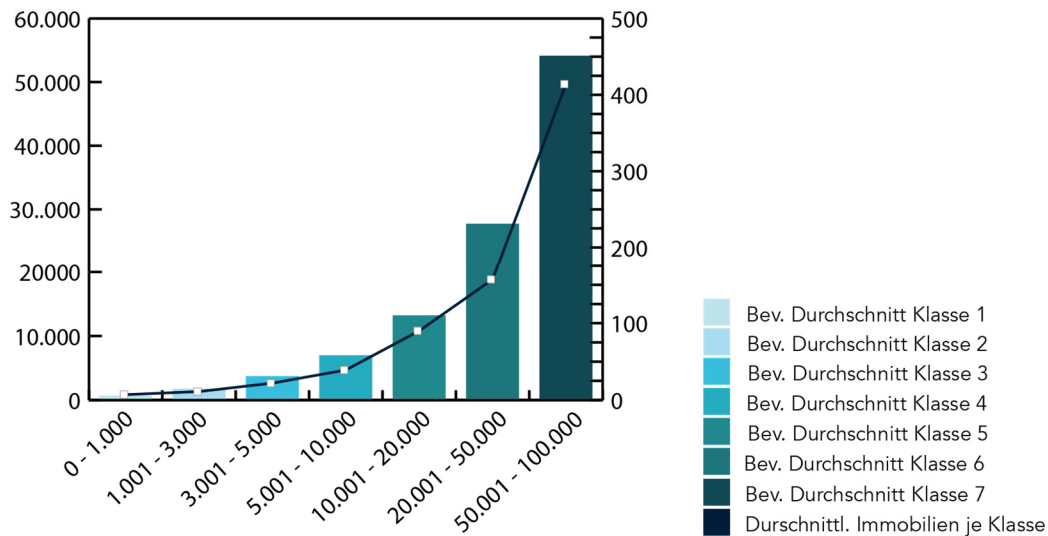
Um die Agenden einer unternehmerischen Tätigkeit der Gemeinden finanzieren zu können, wurden die Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (BmT) entwickelt und somit wird ermöglicht, die Zahlungsströme dieser aus dem kommunalen Haushalt herauszurechnen (vgl. §16 Abs. 1 VRV 1997, StF: BGBl. Nr. 787/1996). Diese institutionellen Einrichtungen der Kommunen verfügen über eine eigenständige Rechnungsführung und umfangreiche Freiheit über die Entscheidung wie ihre Aufgaben ausgeführt werden. Unter den rechtlich selbstständigen Organisationen oder auch Organisationen öffentlichen Rechts wären beispielsweise die Körperschaften zu nennen. Zweckverbände wie beispielsweise Gemeindeverbände die zur Erledigung definierter Aufgaben geschaffen werden, zum Beispiel Wasserverbände, können dieser Kategorie zugeordnet werden. Als privatrechtliche Organisationsformen werden zumeist Personen- oder Kapitalgesellschaften, aber auch Genossenschaften gegründet, die der Umsetzung der gewünschten wirtschaftlichen Tätigkeit dienen (vgl. Schauer 2015, S. 237–241). Diese Ausführung dient einerseits dem tieferen

Verständnis der folgenden Auswertung des kommunalen Immobilienbestandes und der darin stellenweise enthaltenen Häufung gewisser Gebäudetypen in den jeweiligen Größenklassen, aber auch als Grundlage der im folgenden Kapitel 3 (Interkommunale Zusammenarbeit) analysierten Umsetzungsmöglichkeit von Gemeindekooperationen, da diese zuvor erörterten Organisationsformen auch durch partnerschaftlichen Kooperation realisiert werden können.

2.3.3. Auswertung des kommunalen Immobilienbestandes in Niederösterreich

Um nun eine erste Annäherung an den kommunalen Immobilienbestand der niederösterreichischen Gemeinden zu bewerkstelligen, wird folgend die Auswertung der Registerzählung der Statistik Austria betrachtet. Im Jahr 2011 wurde für die Aufnahme des Immobilienbestandes in Österreich eine Gebäude- und Wohnungszählung von Seiten der Statistik Austria durchgeführt. Hierbei wurde im Rahmen der Registerzählung eine Vollerhebung der Gebäude und Wohnungen erarbeitet. Für die vorliegende Arbeit ist besonders die Zählung der gemeindeeigenen Gebäude interessant. Im Zuge dieser Zählung wurde der kommunale Gebäudebestand in zehn Eigenschaftenklassen (nach überwiegender Nutzung) gegliedert. Diese Gebäudeklassen lassen einen ungefähren Rückschluss auf die vorangegangenen Aufgabenklassifizierungen der Gemeinden zu. Jedoch wurde im Sinne des Datenschutzes mittels „Swapping“ eine Verfälschung der Daten vorgenommen, was eine exakte Auswertung des Gebäudebestandes in den jeweiligen Gemeinden ausschließt. Zudem wurde im Zuge der statistischen Auswertung eine andere Gebäudeklassifizierung als jene der kommunalen Leistungserbringung vorgenommen. Diese Information soll nur der Vollständigkeit dienen, hat jedoch keine Auswirkungen auf die Betrachtung selbst, denn folgend soll ein Überblick über den kommunalen Immobilienbestand der niederösterreichischen Gemeinden gegeben werden, worin die momentane Nutzung des Bestandes ausgeklammert werden kann. Nutzungsbezogene Darstellungen und eine genauere Auseinandersetzung mit diesen Gebäuden kann in Abschnitt 3 „Analyse der kommunalen Immobilien in Niederösterreich“ eingesehen werden. In der folgenden Abbildung 5 wurde die durchschnittliche Gemeindegröße mit der durchschnittlichen Gebäudeanzahl in den jeweiligen Größenklassen verglichen. Hierbei zeigt sich deutlich, dass eine offensichtliche Abhängigkeit der kommunalen Immobilien nach der Einwohnerzahl besteht.

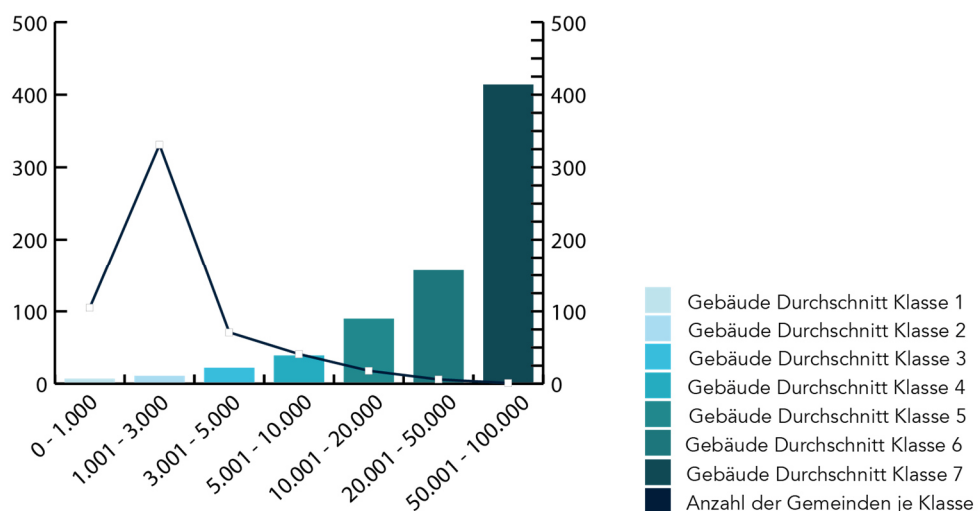
Abbildung 5 Durchschnittliche Gebäude- und Einwohnerverteilung nach Größenklassen



Quelle: Statistik Austria 2011; Eigene Bearbeitung

Allerdings darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Anzahl der Gemeinden in den jeweiligen Größenklassen mit zunehmender Bevölkerungszahl abnimmt. So befindet sich in der Klasse 50.001 – 100.000 nur mehr eine Gemeinde, nämlich die Landeshauptstadt St. Pölten. Zudem befindet sich in Niederösterreich eine deutliche Mehrheit der Gemeinden in der Größenklasse 1.001 – 3.000 Einwohner. Dies sollte eine besondere Beachtung finden, da zwar, betrachtet man den Durchschnitt, die größeren Gemeinden deutlich mehr Gebäude besitzen als die kleineren, jedoch in absoluten Zahlen die Mehrheit des Immobilienbesitzes in den Kleingemeinden zu finden ist, wie die Abbildung 6 verdeutlicht.

Abbildung 6 Anzahl an kommunalen Immobilien und Gemeinden je Größenklassen

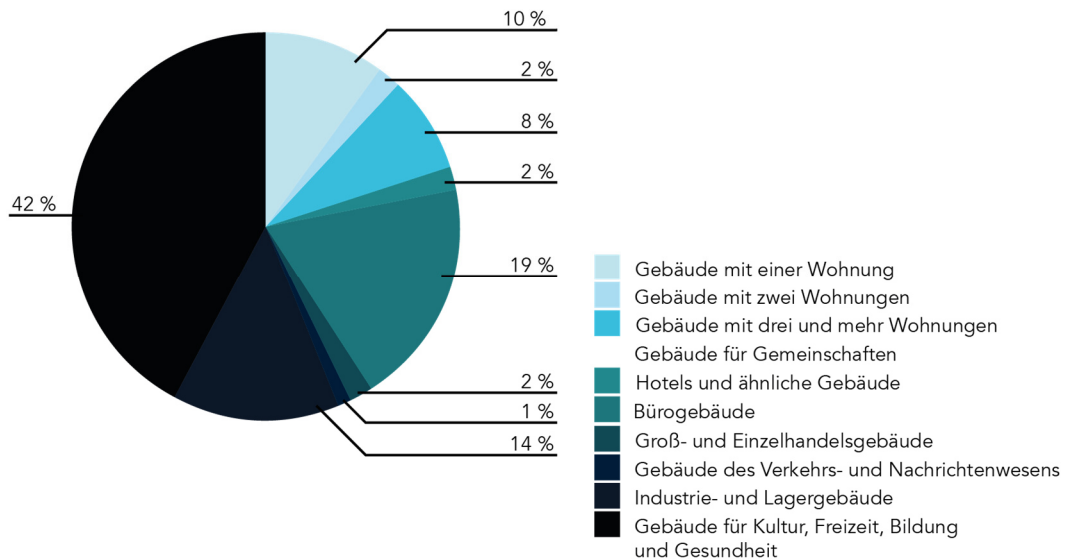


Quelle: Statistik Austria 2011; Eigene Bearbeitung

Dies bedeutet, dass in der gesamten Betrachtung die beiden kleinsten Größenklassen nahezu dreimal so viele Gebäude beheimaten (rund 4.450) wie die größten beiden (rund 1.360). Daraus lässt sich ein weiterer Schluss in Bezug auf den Verwaltungsaufwand zeichnen, denn in den zwei kleinsten Größenklassen sind in Niederösterreich genau 436 Gemeinden beheimatet und in diesem Zusammenhang auch die gleiche Anzahl an Verwaltungseinheiten, wohingegen in den größten beiden Größenklassen lediglich sieben Gemeinden zu finden sind. Zusammengefasst bedeutet das, dass für die dreifache Anzahl an kommunalen Gebäuden 62 Mal mehr Verwaltungseinheiten für die gleiche Art von Agenden eingesetzt werden. Um diese Aufschlüsselung in einer noch detaillierteren Betrachtung verdeutlichen zu können, wird folgend auf die Klassifizierung der Immobilien in den jeweiligen Größenklassen eingegangen, denn abhängig von den Aufgabentypen (siehe Kapitel 2.2.4 „Die Aufgaben der Gemeinden“), die den Gemeinden abhängig von ihrer Größe zuteilwerden, ergibt sich auch eine differenzierte Zusammenstellung der unterschiedlichen Immobilientypen und weiters auch ein differenter Bewirtschaftungsumfang in den Kommunen.

In den folgenden Abbildungen 7-13 wird die prozentuelle Verteilung der kommunalen Immobilien nach Gebäudenutzungstyp und Gemeindegrößenklasse dargestellt. Dies dient dem Nachweis des Fokus, den die unterschiedlichen Gemeinden in den jeweiligen Größenklassen legen. An der gewählten Darstellung ist zwar nachteilig, dass eine Aufgabenvermischung zwischen den niederösterreichischen Gemeinden passiert und in der Darstellung nicht berücksichtigt werden kann, jedoch der deutliche Trend in den Klassen ableitbar ist und die Funktion der jeweiligen Gemeindeklasse in der Region angedeutet werden kann. Die dazu verwendeten Daten wurden von der Statistik Austria 2011, die im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung (Registerzählung) erhoben und dienen im Folgenden als Grundlage. Eine Unterteilung wurde, wie eingangs bereits erwähnt, in sieben Größenklassen, die sich auf Werte von 0 - 100.000 EW belaufen vorgenommen und für die weitere Verwendung in den folgenden Abbildungen ausgewertet. Dazu wurden ausschließlich die Gebäude im Eigentum der Gemeinden für die Darstellung herangezogen, was sich im konkreten Fall auf alle 574 niederösterreichischen Gemeinden und deren gezählte 10.560 Gebäude beziehen.

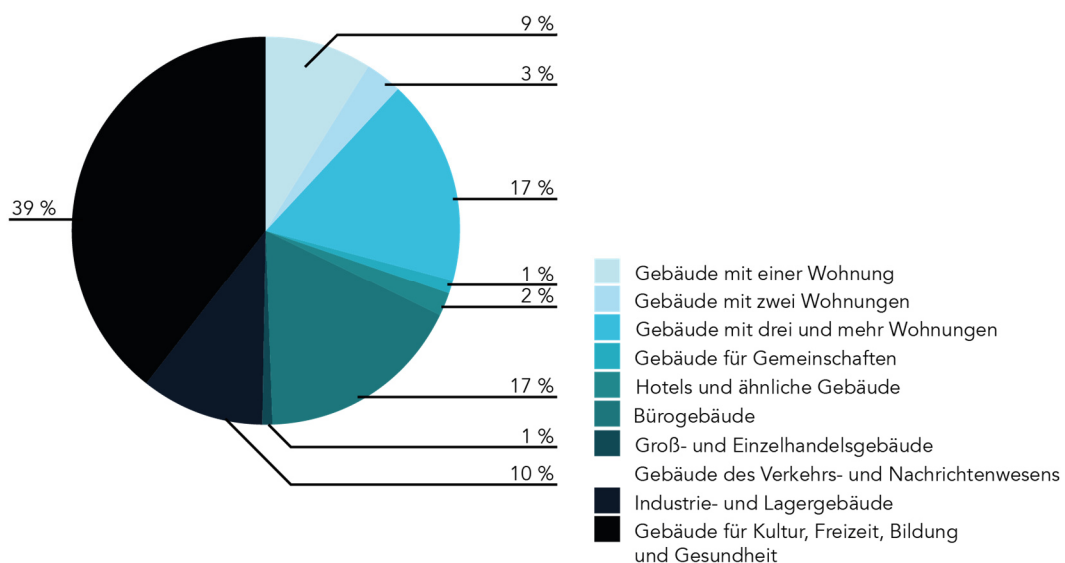
Abbildung 7 Kommunale Immobilien der Größenklasse 0 – 1.000 EW



Quelle: Statistik Austria 2011; Eigene Bearbeitung

In den Kleinst- und Kleingemeinden, die eine Einwohnerzahl zwischen 0 und 3.000 EW aufweisen und in der Abbildung 7 dargestellt wurden, ist ein deutlicher Trend der Immobilienverteilung mit Bezug auf die Erfüllung der Basisaufgaben erkennbar, da in den Bereichen der „Bürogebäude“, der „Industrie- und Lagergebäude“ sowie der „Gebäude für Kultur- und Freizeit Zwecke“ und des Bildungs- und Gesundheitswesens eine Häufung erkennbar ist. In diesen Kategorien wurden beispielsweise Schulen, Kindergärten und Büros für Verwaltungstätigkeiten summiert, was einen deutlichen Fokus auf die Bereitstellung der Infrastruktur für Basisaufgaben erkennen lässt.

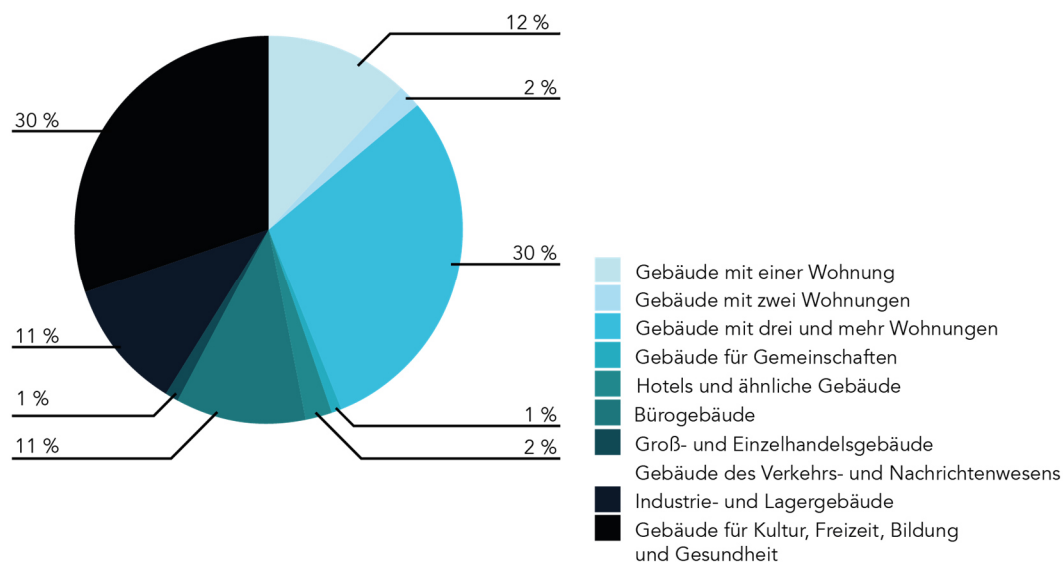
Abbildung 8 Kommunale Immobilien der Größenklasse 1.001 – 3.000 EW



Quelle: Statistik Austria 2011; Eigene Bearbeitung

Vergleicht man die Verteilung der Gebäude in den Kleinst- und Kleingemeinden mit jenen der folgenden Kategorie wird, wie die Abbildung 9 zeigt, deutliche, dass ab der Größenklasse 3.001 – 5.000 EW ein deutlicher Trend im Bereich der Wohnimmobilien erkannt werden kann, denn ab dieser Größenklasse nähert sich der Anteil der Wohnimmobilien zwischen einer, zwei und drei beziehungsweise mehr als drei Wohneinheiten kontinuierlich der Grenze von 50% an und übersteigt diesen Wert sogar in der Gemeindegrößenklasse zwischen 10.001 – 20.000 EW (Abbildung 11). Dies bedeutet, dass ab dieser Größenklasse die Gemeinden durchschnittlich mehr Immobilien für die kommunale Wohnungsbereitstellung unterhalten als Gebäude für Basisaufgaben der Gemeinden, die nach Bröthaler (2005, S. 49) als behördliche, infrastrukturelle und dienstleistungsbezogene Aufgaben definiert sind.

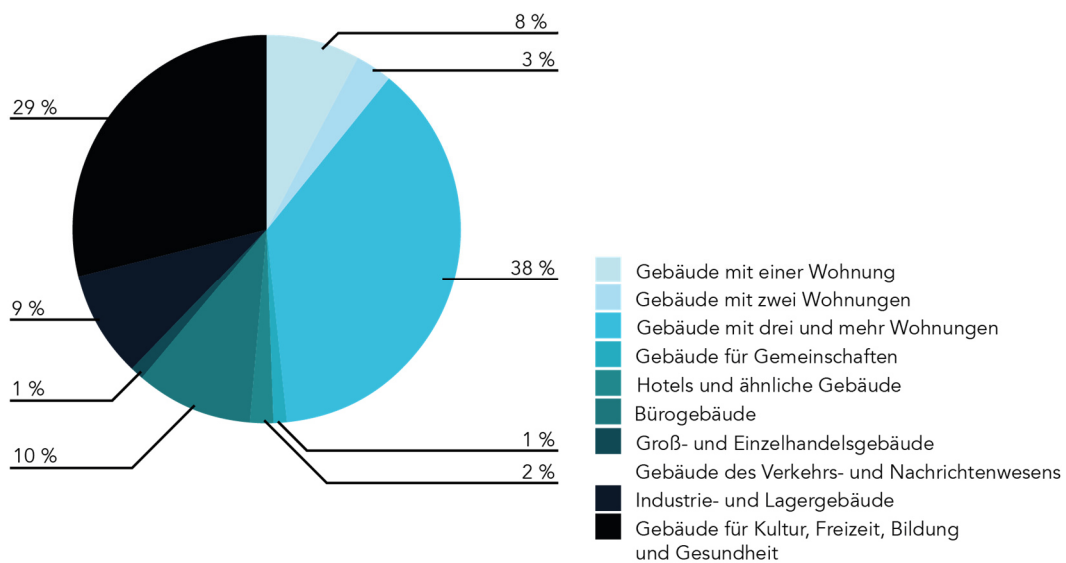
Abbildung 9 Kommunale Immobilien der Größenklasse 3.001 – 5.000 EW



Quelle: Statistik Austria 2011; Eigene Bearbeitung

Auffällig ist, dass es so scheint, als würden die Gemeinden mit zunehmender Bevölkerungsanzahl eine deutlich reduzierte Anzahl an Bürogebäuden besitzen. Genauer gesagt kommt es zu einer Reduktion von rund 200%. Dies wird in Abbildung 9 verdeutlicht, ist jedoch durch die absolute Anzahl von Gebäuden im Gemeindebesitz zu erklären, da mit steigender Einwohnerzahl eine sinkende Anzahl an Gemeinden einhergeht, jedoch die durchschnittliche Anzahl an Gebäuden pro Gemeinde deutlich steigt. Daher wird davon ausgegangen, dass die reduzierte Veränderung an Büro- oder Verwaltungsgebäuden nicht im gleichen Maße eintritt, wie die Vermehrung der anderen Gebäudetypen durch die wachsenden Aufgaben der Gemeinden oder ihre wirtschaftliche Aktivität in der (Wohn-) Immobilienbereitstellung.

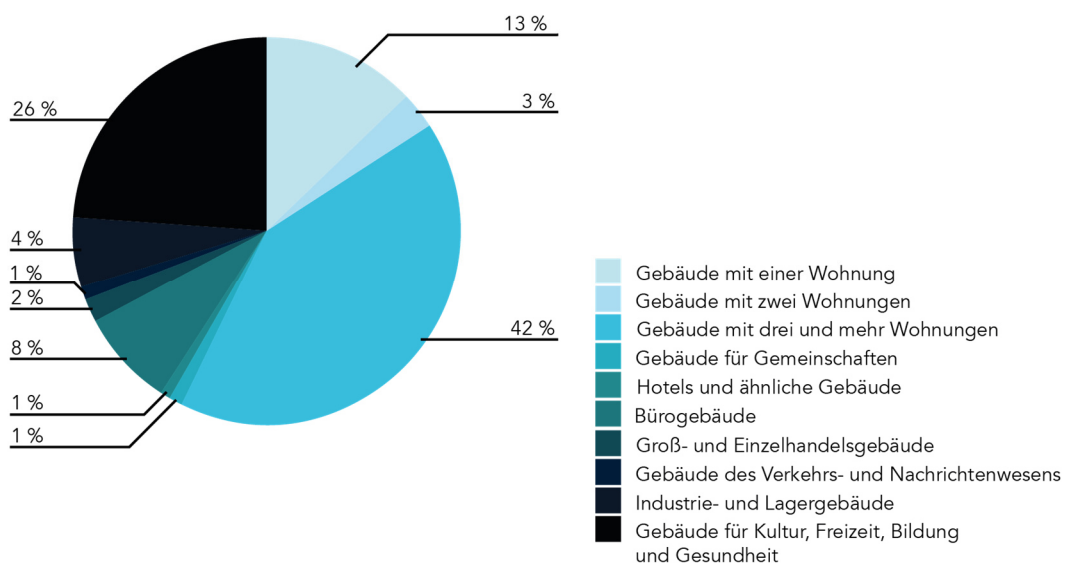
Abbildung 10 Kommunale Immobilien der Größenklasse 5.001 – 10.000 EW



Quelle: Statistik Austria 2011; Eigene Bearbeitung

Betrachtet man nämlich die absolute Veränderung der kommunalen Bürogebäude wird erkennbar, dass mit zunehmender Bevölkerungsanzahl ein deutlicher Anstieg an Verwaltungsgebäuden einhergeht. Hierbei muss jedoch wieder das Verhältnis zur Gemeindeanzahl berücksichtigt werden, denn 432 Kleinst- und Kleingemeinden haben durchschnittlich zwischen ein und zwei Bürogebäude, jedoch besitzen nur sechs große Gemeinden (20.001 – 50.000 EW in Abbildung 12) 13 Gebäude dieses Typs und lediglich eine Gemeinde, nämlich die Landeshauptstadt St. Pölten, mehr als 25 Verwaltungsgebäude.

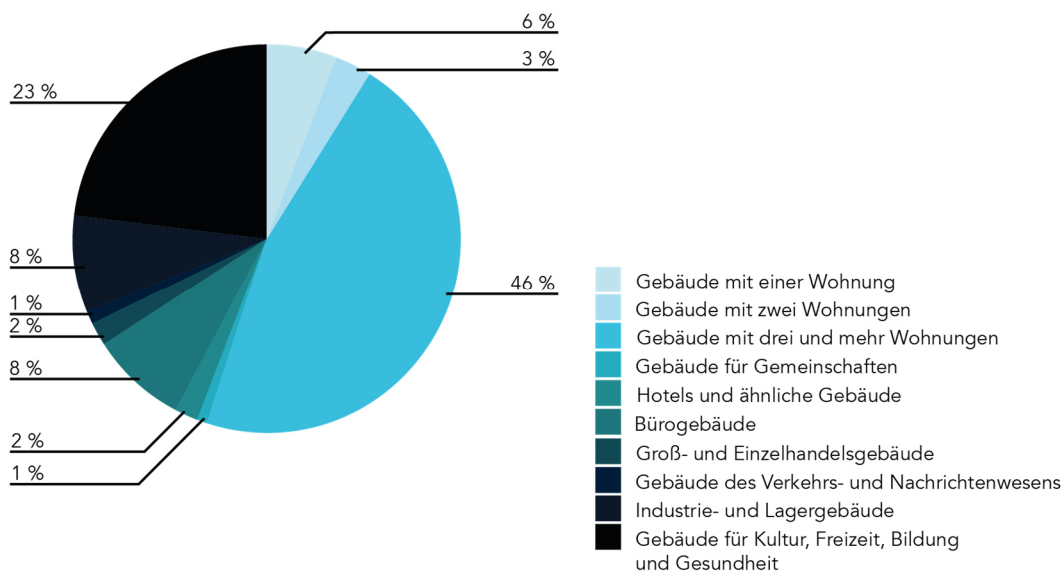
Abbildung 11 Kommunale Immobilien der Größenklasse 10.001 – 20.000 EW



Quelle: Statistik Austria 2011; Eigene Bearbeitung

Ab einer Größenklasse von 10.001 EW finden sich in den Darstellungen, wie in Abbildung 11 ersichtlich, erstmals „Gebäude des Verkehrs- und Nachrichtenwesens“. Unter der Erklärung der Statistik Austria (2011) findet sich jene Erläuterung, dass unter dieser Kategorie Bahnhöfe, Parkgaragen, Sendestationen, Fernmeldezentralen o.Ä. zusammengefasst werden. Nach weiterer Analyse zeigt sich, dass die großen Gemeinden eigenen öffentlichen Nahverkehr unterhalten und es daher zu dieser Immobilienanzahl im Verkehrswesen kommt. So betreibt beispielsweise die Landeshauptstadt St. Pölten 13 Buslinien im städtischen Nahverkehr, mit dazugehöriger Infrastruktur und Stationen (vgl. Verkehrsverbund Ostregion 2017).

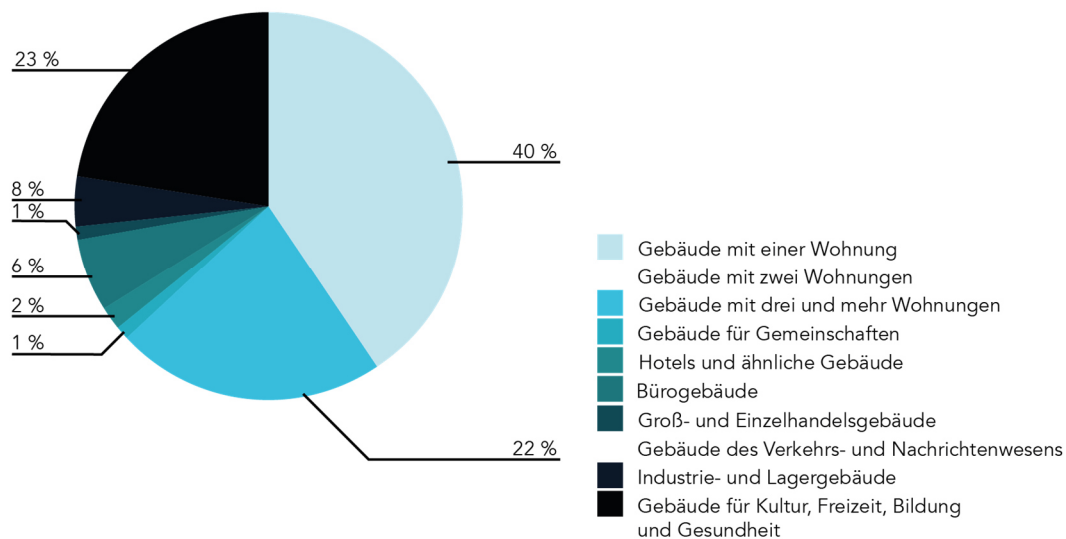
Abbildung 12 Kommunale Immobilien der Größenklasse 20.001 – 50.000 EW



Quelle: Statistik Austria 2011; Eigene Bearbeitung

Die Proportionen in den Wohnimmobilienklassen bleiben über alle Gemeindegrößenklassen annähernd gleich verteilt. Jedoch zeigt die Abbildung 13, dass St. Pölten mit einer überdurchschnittlichen Anzahl an „Wohngebäuden mit einer Wohnung“ hervorsticht. Es kann versucht werden, dies damit zu begründen, dass die „Immo“, die Immobilienabteilung der Landeshauptstadt, laut eigenen Angaben „*dz. 81 Wohnhäuser und 73 Amtshäuser, zu denen neben [...] dem Rathaus auch Schulen, Kindergärten und andere Gebäude gehören. Darüber hinaus stehen 22 Objekte, die hauptsächlich im Eigentum der Stadt St. Pölten stehen.*“ (Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG 2018) betreibt. Es kann davon ausgegangen werden, dass in diesen Objekten Dienstwohnungen untergebracht sind, wie es beispielsweise in Schulen eine gängige Praxis war. Zudem kann nicht genauer eruiert werden, welche genaue Nutzung die restlichen 22 Gebäude im Eigentum der Stadt St. Pölten aufweisen.

Abbildung 13 Kommunale Immobilien St.Pölten (50.001 – 100.000 EW-Klasse)



Quelle: Statistik Austria 2011; Eigene Bearbeitung

Zusammengefasst kann hier festgehalten werden, dass abhängig von der Gemeindegröße unterschiedliche Nutzungen in einer unterschiedlichen Zusammensetzung vorhanden sind. Es muss jedoch die Beurteilung immer im Kontext der Gemeindeanzahl erfolgen, da die Kleinst- und Kleingemeinden summiert die größte Verwaltungseinheit darstellen und es daher im Ganzen betrachtet zu einer sehr hohen Anzahl an Gebäuden kommt. Zudem ist festzuhalten, dass die kleinen Gemeindeklassen durch die hohe Anzahl an Gemeinden einen deutlich höheren Verwaltungs- und Betriebsaufwand bei den Immobilien aufweisen. Es ist erkennbar, in welche Richtung der Fokus der Kommunen bei größerer Einwohnerzahl geht, denn aus der Analyse ist ableitbar, dass versucht wird, kommunalen Wohnraum für die gemeindeeigene Bevölkerung bereitzustellen. Erwartungsgemäß treten gewisse Gebäudetypen erst ab einer bestimmten Gemeindegröße auf, was nicht überrascht, da beispielsweise viele größere Gemeinden für die Bewohnerinnen und Bewohner einen öffentlichen Personennahverkehr bereitstellen oder auch andere Unternehmen betreiben.

Folgend wird nun näher auf die Rahmenbedingungen für die Bewerkstelligung einer interkommunalen Zusammenarbeit eingegangen. Darüber hinaus liegt der Schwerpunkt des folgenden Abschnitts bei der/ den Entscheidung(en), die für oder gegen eine Gemeindekooperation spricht (sprechen). Diese Entscheidung(en) kann (können) sowohl motivierend für die Gemeinden sein als auch eine Hemmschwelle darstellen. Zudem werden mit einem Bezug auf Niederösterreich Vorgehensweisen und Rahmenbedingungen bei der Förderung dieser Projekte näher betrachtet.

3. Interkommunale Zusammenarbeit

Folgend soll näher auf die Frage eingegangen werden, welche Hintergründe bei der Gründung einer interkommunalen Zusammenarbeit Beachtung finden sollten und unter welchen Rahmenbedingungen jeweilige Formen von interkommunaler Kooperation Anwendung finden. Folgt man der Argumentation von Hinterberger (2006, S. 20) ist das gegebene Interesse der Gemeinden an einer konstruktiv ausgerichteten Zusammenarbeit nichts grundlegend Neues, im Allgemeinen wird darunter lediglich die Kooperation von zweien oder mehreren Kommunen verstanden, die gemeinsam ein bestimmtes Ziel verfolgen und dieses versuchen umzusetzen. Besonders interessant für die vorliegende Arbeit ist jedoch, dass es unterschiedliche Motivationen, aber auch Hemmnisse der beteiligten Gemeindevertretungen gibt, die bereits vor dem Zusammenschluss eine Gründung scheitern lassen können, oder befruchtend für die Entstehung neuer Kooperationsideen sein können. Daher ist neben den möglichen Organisationsformen die individuelle, persönliche Komponente nicht außer Acht zu lassen. Zuvor bedarf es jedoch eines kurzen Exkurses über die ökonomischen Grundlagen der interkommunalen Zusammenarbeit.

3.1. Die Motivation hinter einer interkommunalen Zusammenarbeit

Art und Antrieb hinter den interkommunalen Kooperationen bedürfen einer differenzierten Betrachtung, da neben dem von den Gemeinden ausgehenden eigenen Wunsch, eine interkommunalen Kooperation zu gründen beziehungsweise einer beizutreten, auch Themengebiete vorhanden sind, die eine gesetzliche Verpflichtung zur Kooperation bedingen. Diese sind zumeist im Gefüge eines Gemeindeverbandes oder einer Verwaltungsgemeinschaft, jedenfalls aber durch zwingende Kooperation umzusetzen. Jedoch sind derartige interkommunale Kooperationsformen in einem engen, rechtlich klar definierten Rahmen wiederzufinden und nur bedingt für die vorliegende Arbeit relevant, was wiederum den Fokus auf die Freiwilligkeit bei der Entstehung der Kooperationen lenkt. Nun liegt daraus abgeleitet die Vermutung nahe, dass es nicht grundlos zu dieser eigenen Bemühung um eine IKZ kommt. Dies lässt die Annahme zu, dass es Größen- und Verbundvorteile⁷ gibt, die sich kommunale Akteurinnen und Akteure (berechtigt oder unberechtigt) aus einer interkommunalen

⁷ Economies of scale oder Skaleneffekte: Nehmen Bezug auf Effizienzsteigerungen durch eine zunehmende Organisationsgröße, die beispielsweise durch eine damit einhergehende Reduktion von Kosten zu höheren Gewinnen bzw. gesteigerten Marktanteilen führen kann. (vgl. Ethier 2009)
Economies of scope oder Verbundeffekte: Können in bestimmten Bereichen von Organisationen durch das Entstehen von Synergieeffekten zu Kostenreduktionen führen (vgl. Sakhartov 2017).

Kooperation erwarten. Diese Hoffnung gründet vor allem darauf, dass die Entscheidung zu einer interkommunalen Zusammenarbeit vordergründig durch Überlastung vorhandener Kapazitäten erzeugt wird, wodurch die anforderungsgemäße Erfüllung kommunaler Aufgaben nicht mehr möglich wird (vgl. Zander 2015, S. 28).

Unter dieser Betrachtung können beispielsweise die Economies of Scale, die für lokale, kapitalintensive Tätigkeiten zu erwarten sind auftreten und für die Beteiligten Gemeinden vorteilhaft sein. Dabei kann ihr Auftreten an zwei, die öffentlichen Aufgaben betreffenden Merkmalen einsetzen. Einerseits im Infrastrukturbereich, und dabei besonders bei Wasserver- oder entsorgungsanlagen oder dem Bauhof, da der parallele Betrieb gleichartiger Infrastrukturbetrieb bei allen Gemeinden höhere Kosten bewirkt als beispielsweise die Unterhaltung einer Einrichtung, die jedoch den Anforderungen entsprechend über höhere Kapazitäten verfügt, aber im Vergleich zum Betrieb mehrerer Anlagen deutlich geringere Fixkosten aufweist. Diese Effekte sind jedoch vermehrt bei Gemeindefusionsprojekten beziehungsweise bei der Zusammenlegung mehrerer Anlagen auffindbar und daher nur bedingt auf die vorliegende Arbeit anzuwenden. Jedoch können Größenvorteile oder Verbundeffekte auch durch die Neuorganisation von Verwaltungstätigkeiten auftreten, da eine Erhöhung der Fallzahl eine größere Auslastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bewirkt und dadurch auch die gezielte Professionalisierung des Personals vernünftig erscheint. Verbundvorteile können dabei beispielsweise durch eine Konzentrierung administrativer Tätigkeiten erzielt werden (vgl. Pitlik und Wirth 2012, S. 958).

Daraus abgeleitet, kann die Motivation hinter IKZ Großteiles in einem Anstieg an finanziellen Problemen oder der Hoffnung, dass sich die kommunale Leistungserbringung durch das Eingehen von Kooperationsprojekten wirtschaftlich erfolgreicher umsetzen lässt ausgemacht werden, denn potentielle Effizienzsteigerungen, die durch die eingegangenen Kooperationen erzielt werden könnten, würden den Gemeinden wieder neue Finanzierungsspielräume eröffnen oder bisher unerschwingliche Investitionen überhaupt erst finanzierbar machen. Nicht zu vergessen ist zudem, dass vordergründig kleinere Gemeinden mit der Ausführung qualitativ hochwertiger Leistung, der raschen technischen Veränderung und der rasanten Produktion und Reformation von Rechtsvorschriften zunehmend herausgefordert werden, da speziell in diesen Gemeinden nur eine geringe Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit dem gesamten Leistungsspektrum kommunaler Aufgaben betraut ist (vgl. Wirth 2006, S. 9). Aufgrund dieser zunehmenden Komplexität

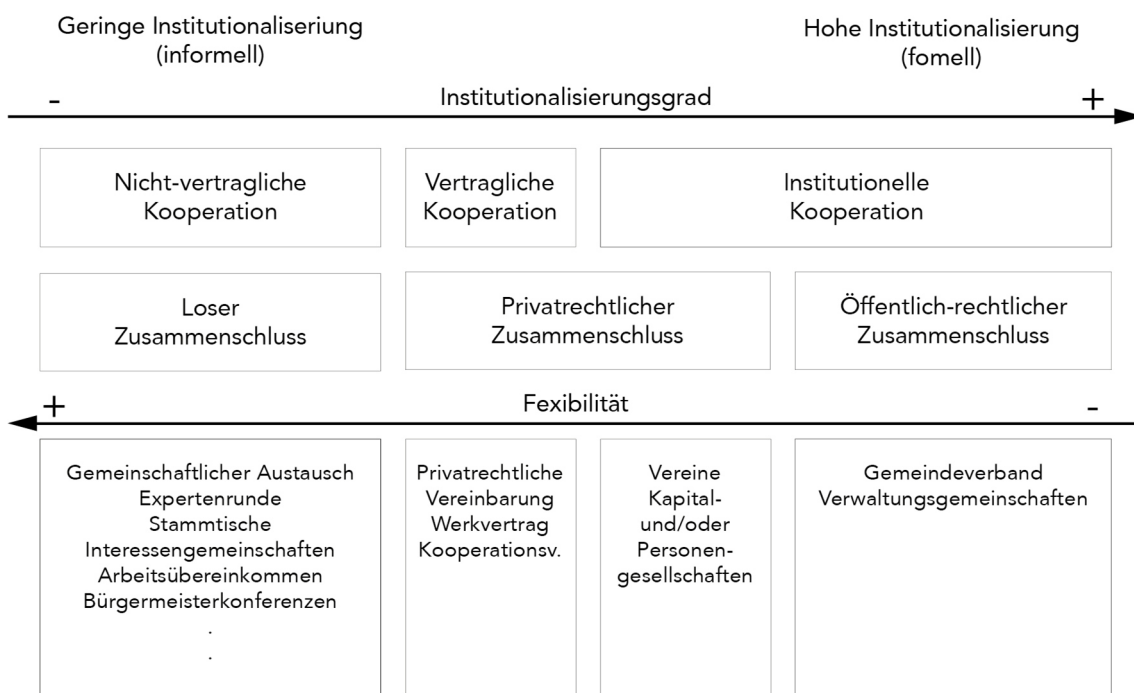
sowie der Zunahme an Aufgabenstellungen, die mit einer Stagnation, oder im schlimmsten Fall für die Gemeinden, Reduktion von Ressourcen einhergeht, gewinnt die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit auch auf politischer Ebene zunehmend Aufmerksamkeit. Darüber hinaus tragen der Bund und die Länder mit entwickelten Fördermodellen und rechtlichen Rahmenbedingungen zur Unterstützung von Kooperationsprojekten bei, was einen zusätzlichen Anreiz schaffen soll. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Zustandekommen einer Kooperation ist dies jedoch nicht, da externe Rahmenbedingungen lediglich begrenzt auf die grundsätzliche Motivation einwirken können (vgl. Huber 2006, S. 16). Unabhängig vom subjektiven Empfinden, ob eine Zusammenarbeit erfolgreich erscheint oder nicht, bedarf es jedenfalls zuvor definierter Kriterien, die einen Erfolg oder Misserfolg quantifizierbar machen. Derartige Benchmarks können abhängig von Inhalt und Zweck der Kooperation unterschiedlich gewählt werden. In der vorliegenden Arbeit bieten sich dazu jedoch potentielle Kriterien an, die auf Basis des Facility Managements angewendet werden können, um etwaige Aussagen über Kostenersparnis im Anlagenbetrieb oder der Verringerung von Energie- oder Instandsetzungskosten zu treffen. Erst wenn die an der Kooperation beteiligten Partnerinnen und Partner sowohl messbare als auch individuelle Erfolge mit der eingegangenen Kooperation erzielen, ist der Grundstein für einen langfristigen Erfolg gelegt.

3.2. Umsetzungsmöglichkeiten

Nach den zuvor erarbeiteten Motivationen hinter einer möglichen interkommunalen Zusammenarbeit folgt nun die Analyse der Organisationsformen des öffentlichen Rechts. Aufgrund des Anspruchs auf Vollständigkeit bedarf es jedoch zusätzlich eines kurzen Umrisses möglicher Organisationsformen des Privatrechts, die auch für eine Umsetzung herangezogen werden könnten. Zuvor wird jedoch nachstehend versucht, die Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Organisation hinter einer interkommunalen Zusammenarbeit bestmöglich darzulegen. Dies bildet eine weitere Grundlage für die Themen-Verwebung im späteren vertiefenden Abschnitt V. (Umsetzung Facility Management in der IKZ „Kulturregion“), bei dem schließlich der nun folgende theoretische Rahmen öffentlich-rechtlicher Organisationsformen der IKZ mit den in Kapitel 4. (Grundlagen Facility Management) erarbeiteten Grundlagen zusammengeführt wird. Zuvor wird jedoch geklärt, welche Kriterien für eine passende Kooperationsform erfüllt sein müssen und welche Organisationsform welche Spezifika mit sich bringt, denn hier wird die Auffassung von Kasperzyk (2016, S. 41f.) geteilt,

dass möglichst frühzeitig eine Übereinkunft über strategische Grundsätze getroffen werden muss, da erst nach getroffenen Grundsatzentscheidungen über Aufgabenausgestaltung und Anforderungen über die Kooperationsform entschieden werden kann. Wie zuvor in der Motivation hinter interkommunaler Kooperationen erwähnt, erwarten sich Gemeinden durch regionale Zusammenschlüsse eine höhere Ressourceneffizienz und einen dadurch entstehenden Mehrwert, wobei eine situative Verbesserung der eigenen Gemeinde im Vordergrund steht. Jedoch sind die „Art und Weise sowie die rechtliche Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit [...] breit gefächert. Sie reichen von äußerst losen Kooperationen bis hin zu institutionalisierten, auf öffentlich-rechtlicher (zB Gemeindeverbände, Verwaltungsgemeinschaften) oder auf privatrechtlicher Grundlage (zB Kapital-, Personengesellschaften) basierenden Zusammenschlüssen.“ (Huber 2010, S. 52) Der Grad dieser Institutionalisierung wird in der folgenden Abbildung 14 versucht anhand konkreter Beispiele näher zu erläutern, zudem wird der Institutionalisierungsgrad mit dem Grad der Flexibilität der einzelnen Organisationsformen in Verbindung gebracht.

Abbildung 14 Intensitätsgrade interkommunaler Kooperation



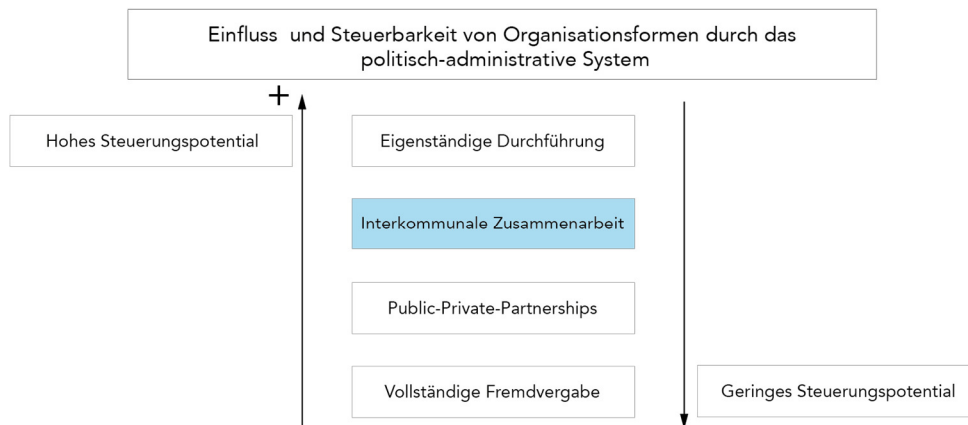
Quelle: Wirth und Biwald 2006, S. 27 und Lummerstorfer 2006, S. 138; Eigene Bearbeitung

Neben dem Grad der Institutionalisierung und der Höhe der Flexibilität ist besonders zu beachten, dass unter den beteiligten Gemeinden unterschiedliche Aufgabenumfänge verteilt werden können. Vergleicht man beispielsweise die von Matschek (2011, S. 30–

34) genannten Verteilungsmöglichkeiten, besteht neben einer zentralistischen Organisation, bei dem eine Gemeinde sämtliche, den Kooperationsumfang zugeteilte Aufgaben übernimmt jene Alternative, eine Umsetzung auch im Rahmen einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung zu erfüllen. Was bedeuten würde, dass abhängig vom jeweiligen Übereinkommen zwischen den Gemeinden, unterschiedliche Tätigkeiten an die jeweiligen Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartner zugeteilt werden. Abgesehen davon besteht noch die Option der Gründung einer (u.U. gemeinschaftlichen) juristischen Person, die die Trägerschaft der Aufgaben übernimmt. Diese Organisationsform kann dabei im privatrechtlichen Sinn unterschiedlich gestaltet werden. Zwischen Gesellschaften im engeren Sinn (z.B. Vereine) und Gesellschaften im weiteren Sinn (z.B. Personengesellschaften) kann eine Vielzahl an Organisationsformen, passend zu den Anforderungen, gewählt werden. Es sollte jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass unabhängig davon, ob es sich künftig um eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationsform handeln wird, immer noch die Entscheidungsmöglichkeit gibt, diese Kooperation mit oder ohne juristischer Person des Privatrechts umzusetzen.

Falls es jedoch zu einer Umsetzung mit Hilfe einer juristischen Person des Privatrechts kommt, ist jedenfalls zu bedenken, dass die Gemeinden (abhängig von der Zuständigkeit und vorgesehenem Mitspracherecht Gemeinderat, Bürgermeister oder Amtsleitungen) keine direkte Entscheidungsgewalt mehr besitzen, da durch die Gründung einer juristischen Person ein neues Rechtssubjekt geschaffen wird und dadurch das Mitspracherecht auf die Organe beschränkt wird. Ein allenfalls auftretender Informationsverlust durch eine derartige Konstellation ist zudem zu bedenken. Den Grad der soeben angesprochenen Steuerungsmöglichkeiten zeigt die folgende Abbildung 15, wobei eine eigenständige Durchführung von Organisationsangelegenheiten aufgrund der Selbständigkeit als höchste steuerbare Form und eine vollständige Ausgliederung als am geringsten steuerbar eingestuft wird. Hierbei wird ersichtlich, dass die interkommunale Zusammenarbeit grundsätzlich ein sehr hohes Steuerungspotential aufweist, jedoch die spätere Ausgestaltung, wie in Abbildung 14 dargestellt, einen wesentlichen Einfluss auf dieses Potential nimmt.

Abbildung 15 Strategische Entscheidungen zur Wahl der Steuerungsintensität



Quelle: Lummerstorfer 2006, S. 127 nach Reichard 1998, Eigene Bearbeitung

Es ist wie zuvor bereits öfters erwähnt, dringend erforderlich, eine exakte Strategie hinter der interkommunalen Zusammenarbeit zu definieren. Erst nach diesem Vorgang können alle beteiligten Gemeinden organisationsrechtliche Entscheidungen treffen, wie ihre Interessen in der IKZ entsprechend ihren Vorstellungen umgesetzt werden sollen. Für einen kurzen Überblick der juristischen Personen des Privatrechts wird wieder die nähere Auseinandersetzung von Matschek (2011) herangezogen, da eine tiefgreifende Ausarbeitung im Umfang dieser Arbeit keine unmittelbare Erfordernis darstellt, jedoch die kombinierte Darstellung der folgenden Gesellschaftsformen in Kombination mit den Abbildungen 14 und 15 zu einer ausreichenden Information beitragen:

- „Personengesellschaften im weiteren Sinn:
Offene Gesellschaft (OG; §§ 105 – 160 UGB), Kommanditgesellschaft (KG; §§161 – 177 UGB), Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GesBR; §§ 1175 – 1216 ABGB), Stille Gesellschaft (StG; §§ 179 – 188 UGB) und die Europäische Wirtschaftliche Interessensvereinigung (EWIV; EWIVG BGBl 1995/521; VO 2137/19185/EWG).
- Kapitalgesellschaften und sonstige Körperschaften nach dem Privatrecht:
Aktiengesellschaft (AG, AktG), Europäische Gesellschaft, Societas Europaea (SE, VO 2157/2001/EG), Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH, GmbHG), Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft (Gen; GenG; GenReVG; GenRevGÄG; GenVG), Europäische Genossenschaft (SCE; VO 1435/2003/EG), Europäischer Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ; VO 1082/2006) Ideeller Verein (IV; VerG 2002), Privatstiftung (PS, PSG),“
(Matschek 2011, S. 40f.)

Im Vergleich dazu besteht die Möglichkeit, die Aufgaben gemeinsam und ohne juristische Person umzusetzen. Der Vorteil dieser Kooperationsorganisation besteht darin, dass sämtliches in Betracht kommende Eigentum der Gemeinden bei den jeweiligen Gemeinden verbleibt. Die Aufgaben können partnerschaftlich erledigt werden und dennoch kann eine vertragliche Basis geschaffen werden (vgl. Matschek 2011, S. 33f.). Dies würde zumindest die zuvor angesprochenen Ängste in Bezug auf potentiell auftretende Steuerungsverluste weitgehend eindämmen. Ob und in welcher Weise schlussendlich eine rasche Handlungsmöglichkeit eingeschränkt wird, liegt wieder einzig in der getroffenen Übereinkunft der Gemeinden. Ein möglicher Schlüssel für ein Höchstmaß an Flexibilität und Handlungseffizienz wird später im Abschnitt V. näher beleuchteten denn mit Hilfe strategischer Maßnahmen kann diesen Effekten entgegengewirkt werden. Hier anschließend wird jedoch zuerst die Grundlagenbasis weiter vervollständigt, um die gedankliche Basis hinter öffentlich-rechtlichen Organisationsformen zu schärfen.

3.2.1. Gemeindeverbände

Für die Gründung eines Gemeindeverbandes, der die Besorgung einer kommunalen Aufgabe übernimmt, gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen. Wesentlich ist jedoch, dass dies nicht vordergründig durch einen freiwilligen Entschluss zustande kommen kann. Diese Freiwilligkeit ist nur ein Aspekt, der die Leistungserbringung durch einen Gemeindeverband im eigenen Wirkungsbereich ermöglicht (vgl. Art. 116a. Abs.1 B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999). Weiters ist der zuständige Gesetzgeber, der in den Art. 10 – 15 B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999 genannt wird, die treibende Kraft hinter der Bildung von Gemeindeverbänden. Ihm steht zu, einzelne Aufgaben des eigenen oder auch übertragenen Wirkungsbereiches an Gemeindeverbände zu übertragen. Im Rahmen der Vollziehung sind bei der Gründung schließlich vollziehungskompetenzabhängig die Bundes- oder Landesverwaltungsbehörden zuständig. (vgl. Neuhofer 1998, S. 558–567) Eine Gefahr für den Selbstverwaltungskörper oder den Verwaltungssprengel der Gemeinden darf hierbei jedoch nicht bestehen, zudem sind die Gemeinden vor der Umsetzung eines Gemeindeverbandes anzuhören (vgl. Art. 116a. Abs.2 B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999).

Werden jedoch Thematiken in freiwilligen Vereinbarungen mit Hilfe eines Gemeindeverbandes umgesetzt, verweist Huber (2006, S. 16–18) darauf, dass gemäß dem Art. 116a Abs. 1 B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999

jedenfalls eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich ist, da erst nach dem Abschluss dieses Genehmigungsverfahrens die Bildung des Verbandes wirksam wird. Darüber hinaus ist die Landesgesetzgebung für die Regelung, der Organisation zuständig. Wesentlich für die Bildung der Gemeindeverbände ist zudem, dass eine grundsätzliche Übereinkunft über die Eintritts-, Austritts- und Auflösungsvorgänge bestehen muss (vgl. Art. 116a Abs. 4 B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999). Das niederösterreichische Gemeindeverbandsgesetz regelt diese Bundes-Verfassungsgesetzlichen Rahmenbedingungen für die Gründung von Gemeindeverbänden in Niederösterreich näher (vgl. GdverbandsG NÖ 1978, LGBl. Nr. 1600-0).

Zudem gibt es einen bedeutenden Unterschied im Gegensatz zu einem Zusammenschluss in einer Verwaltungsgemeinschaft (siehe Kapitel 3.2.2). Matschek (2011, S. 38) führt dazu näher aus, dass die Gemeindeverbände die einzige Organisationsform für eine interkommunale Kooperation sind, die auch verfassungsgesetzlich geregelt sind. Die Gemeindeverbände genießen daher einen „gemeinde-ähnlichen“ Status, der ihnen weitgehend demokratische Mitspracherechte einräumt, jedoch werden ländergrenzen-übergreifende Kooperationen ausgeschlossen. Grundsätzlich eignen sich Gemeindeverbände hervorragend für die Umsetzung sensibler Themen wie Wasserver- und entsorgung oder Abfallwirtschaft, sind aber grundsätzlich auch auf die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben beschränkt. Nachteilig am Gemeindeverband ist jedoch, dass lange und unter Umständen ineffiziente Entscheidungsstrukturen auftreten können und sie dazu durch eine tendenziell monopolistische⁸ Aufgabenwahrnehmung geprägt sind. Diese monopolistische Tendenz zeigt sich besonders bei der Verpflichtung der beteiligten Gemeinden für die, dem Gemeindeverband zugeordneten Aufgaben ausschließlich den Gemeindeverband zu betrauen. Selbst wenn der Gemeindeverband defizitär wirtschaftet, obwohl er dem Markt entsprechende Preise kalkuliert, sind die Gemeinden dazu verpflichtet, das Defizit zu decken. Zusammengefasst bedeutet das, dass Gemeindeverbände durchaus politisch bedeutende Aufgabenbereiche abdecken können, jedoch durch die verfassungsrechtlich vorgegebenen Strukturen eine eher träge Kooperationsform darstellen. Zudem sind nicht alle, speziell außerhalb der hoheitlichen Aufgabengebiete, auftretenden Agenden für eine Umsetzung durch einen Gemeindeverband geeignet.

⁸ Diese trifft beispielsweise bei der Bereitstellung der öffentlichen Wasserversorgung durch einen Gemeindeverband zu.

Als Organisationsform für eine möglicherweise innovative Thematik, die durch eine interkommunale Zusammenarbeit betreut werden soll, eignen sich geringer reglementierte Zusammenschlüsse besser, da speziell mit wenig Erfahrung in der Kooperationssteuerung kurzfristige Planänderungen möglich bleiben müssen.

3.2.2. Verwaltungsgemeinschaften

Verwaltungsgemeinschaften haben nicht wie die zuvor analysierten Gemeindeverbänden einen mit einer Gemeinde vergleichbaren Status, sie werden vielmehr als Hilfsorgane der an der Gemeinschaft beteiligten Gemeinden eingestuft. Matschek (2011, S. 39f.) führt dazu näher aus, dass abhängig vom Wesen und der Rechtsnatur sowie im Auftrag der Gemeinde, in dessen Namen sie handelt, unterschiedliche Thematiken an die Verwaltungsgemeinschaft übertragen werden können. Grundsätzlich ist sie jedoch dazu bestimmt, die gemeinschaftliche Geschäftsführung der ihr übertragenen Aufgaben für die beteiligten Gemeinden zu übernehmen. Abhängig davon, ob ein gesetzlicher Rahmen für die Aufgabenbesorgung der Verwaltungsgemeinschaften besteht, ist die Besorgung hoheitlicher, aber auch privatwirtschaftlicher Agenden sowohl in der Bundes- als auch in der Landesvollziehung durch die gemeinsame Geschäftsführung möglich. Falls dem nicht so ist, entfällt die Möglichkeit der Aufgabenbesorgung im Rahmen der Hoheitsverwaltung. Wie bereits eingangs erwähnt, bilden öffentlich-rechtliche Vereinbarungen die Basis für das Zustandekommen gesetzlich beabsichtigter Verwaltungsgemeinschaften. Die in der Folge in allen Gemeinden getätigten und übereinstimmenden Gemeinderatsbeschlüsse sind unerlässlich für die Gründung der Verwaltungsgemeinschaft.

Die Niederösterreichische Gemeindeordnung legt zudem im § 15 NÖGO 1973, StF: LGBl. 1000-0 fest, dass jedenfalls eine Satzung bei der Gründung einer Verwaltungsgemeinschaft vorhanden sein muss. Diese hat neben den Namen der kooperierenden Gemeinden auch den Sitz und den Namen der Geschäftsführung sowie die Vertretung der Verwaltungsgemeinschaft zu enthalten. Zudem bedarf es der eindeutigen Identifizierung der Aufgabengebiete, die die Verwaltungsgemeinschaft zu betreuen hat und einer Regelung über die Bestellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Weiters muss in der Satzung eindeutig vereinbart werden, wie weiter vorzugehen ist, falls Gemeinden die Gemeinschaft verlassen oder neue dazustoßen. Als wesentlichster Punkt der Vereinbarung scheint jedoch die Übereinkunft über die Kostenverteilung, da oftmals unterschiedliche Größen und Finanzkräfte vorliegen,

bedarf es einem Schlüssel über die Teilung jener Kosten, die durch die Verwaltungsgemeinschaft entstehen. Dies betrifft vordergründig die kontinuierlichen Zahlungen für Personal- oder Sachaufwände, aber auch einer Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen über Vermögensverteilungen nach einer Auflösung der Gemeinschaft. Wurden diese Rahmenbedingungen geklärt, bedarf es einer gemeinsamen Zustimmung in den jeweiligen Gemeinderäten.

Verwaltungsgemeinschaften stellen eine überaus gut geeignete Möglichkeit dar, interkommunale Kooperationsprojekte umzusetzen. Dadurch, dass die Verwaltungsgemeinschaften als Hilfsorgan für die Erweiterung kommunaler Einrichtungen eingesetzt werden können und dadurch, dass eine gemeinschaftliche Einrichtung entsteht, ist es den Gemeinden möglich, unter gewissen Voraussetzungen eine höhere Effizienz in der Ressourcennutzung umzusetzen. Jedoch bedarf es dabei einer genauen Analyse der beteiligten Gemeinden, da unterschiedliche Stärken und Schwächen in den vorhandenen Verwaltungen vorhanden sind (vgl. Matschek 2011, S. 39f.). Ohne eine genaue Zielsetzung, wofür die Verwaltungsgemeinschaft eingesetzt werden soll und der damit einhergehenden Auseinandersetzung mit den jeweiligen Eigenschaften der betroffenen Gemeinden, kann aber auch eine Verwaltungsgemeinschaft nicht zielgerichtet agieren. Durch eine ex ante Aufgabenevaluierung können spätere Tätigkeitsfelder der Kooperation erarbeitet werden, worauf schließlich eine Umsetzungsstrategie gründet und späteren Zuständigkeiten definieren werden.

3.3. Hemmnisse für interkommunalen Zusammenarbeit

Die möglichen Hemmnisse, die eine interkommunale Zusammenarbeit bereits vor dem ersten Annäherungsversuch zunichtemachen können, sind nach Weichhart (2006, S. 151–166) grundsätzlich politisch-individueller Natur. So besteht die Angst, dass Image-, Bedeutungs- oder mögliche Steuerungsverluste auftreten, die als Indikatoren identifiziert werden können, aufgrund derer manche Gemeinden in Kooperationen keine politische Relevanz sehen. Aus Sicht der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter wird bei der Gründung von Kooperationen eine wesentliche Entscheidungskompetenz ausgelagert, was die Befürchtung nahelegt, dass damit einhergehend auch die Entscheidungskompetenz verloren gehen könnte. Falls die Entscheidung getroffen wird, die Kooperation auf Grundlage eines privatwirtschaftlichen Zusammenschlusses umzusetzen und dies beispielsweise im

Rahmen einer Kapital- oder Personengesellschaft geschieht, potenzieren sich diese Ängste über den Verlust von Eingriffsrechten weiter, da steuernde Eingriffe oder kurzfristige Aufgabenübertragungen an das Personal durch die Kooperationskonstellation ausgeschlossen werden. Falls eine Aufgabenübertragung auf andere Gemeinden oder eine überregionale Organisationsform übertragen wird, speziell wenn die anderen Kooperationsgemeinden wesentlich größer sind, entstehen zusätzlich zu den Ängsten über Steuerungs- und Eingriffsverluste, auch solche über auftretenden Bedeutungsverlust durch das unausgeglichene Größenverhältnis in der Gemeinschaft. Es wird dabei die Gefahr eines Autonomieverlustes der jeweiligen Gemeinde als Individuum gefürchtet, wenn Ressourcen und Kompetenzen in überregionale Einrichtungen übertragen werden. Aus politischer Perspektive fällt es zudem schwer, den Bewohnerinnen und Bewohnern jene Notwendigkeit überregionaler Maßnahmen zu vermitteln, dass für die Entstehung derartiger Projekte ausreichendes, regionales Identitätsempfinden entsteht.

Wirth (2006, S. 10) vermutet daher, dass die bereits getätigten Anreize der Länder um weitere Maßnahmen ergänzt werden sollten, um somit einen nachhaltigen Erfolg in Bezug auf Gemeindekooperationen zu ermöglichen. Es muss, und das zeigen bereits die Ängste der Gemeinden, jedenfalls die Gemeindeautonomie gewahrt werden und im gleichen Zuge die Vorteile, die durch IKZ entstehen können, verdeutlicht werden. Daher bedarf es auch bei der Gründung von Kooperationsprojekten einer Klärung, welche Ungleichheiten vorhanden sind, welche Vorstellungen die einzelnen Beteiligten mitbringen und einer eindeutigen Umsetzungsstrategie, die genau diese Belange abdeckt. Diesbezüglich sind zudem Inhalte der „Transaktionskostentheorie“⁹ zu beachten, die der „Neuen Institutionenökonomie“¹⁰ zuzurechnen sind und die im Fall von interkommunalen Kooperationen besonders auf Anbahnungs-, Vereinbarungs- und Koordinierungskosten eingehen (vgl. Reutter 2015, S. 40). Diese Aufwände sind zwar besonders bei kommunalen Kooperationen schwer zu quantifizieren (vgl. Raab 2011, S. 177) und daraus resultierend nicht eindeutig den Hemmnissen zuordenbar, eine konsensorientierte Übereinkunft über die bevorstehende Kooperation reduziert diese jedenfalls und ist durchaus einer Erleichterung für die Entstehung der Kooperation, worauf auf eine nähere Auseinandersetzung im Entstehungsprozess verwiesen werden sollte.

⁹ Siehe dazu: Williamson, E. (1985): The economic institutions of capitalism: firms, markets relational contracting, The free Press, New York.

¹⁰ Siehe dazu: Erlei, M. et al. (1999): Neue Institutionenökonomik, Schäffer-Poeschel, Stuttgart.

3.4. Förderungen für Kooperationsprojekte am Beispiel Niederösterreich

Das Amt der NÖ Landesregierung (Bedarfszuweisungs-RL-2017 idF. 12/2017) regelt in der Richtlinie über die Bedarfszuweisungen an Gemeinden sowohl die Voraussetzungen als auch die Höhe der finanziellen Unterstützung, die neu gegründeten oder bestehenden Kooperationsprojekten zu teil werden können. Dieses Vorgehen basiert auf den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG 2017, idF. BGBl. I Nr. 116/2016, §12 Abs. 5), welches die Herangehensweise bei der Verteilung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen durch die Länder regelt. Der Bedarf für die nähere Ausführung der Kooperationsförderung bezieht sich auf das Unterkapitel 3.2 (Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit). Neben den Bedarfszuweisungen I (Finanzausgleich) und den Bedarfszuweisungen II (Verringerung des Haushaltsabganges) behandelt die Richtlinie die Bedarfszuweisungen III (Projektförderungen und Haushaltshilfen) sowie die Bedarfszuweisung IV (Gemeindekooperation und Gemeindezusammenlegung aufgrund übereinstimmender Gemeinderatsbeschlüsse). Diese Bedarfszuweisungen IV Anm. sind für die vorliegende Arbeit besonders von Bedeutung, da darin Haushaltshilfen für die Umsetzung von Kooperationsprojekten geregelt werden. Die Niederösterreichische Landesregierung hat es sich damit zum Ziel gesetzt, nicht nur den Beitritt zu Gemeindeverbänden finanziell zu unterstützen, sondern auch bei der Neugründung von Kooperationen finanzielle Unterstützung zu leisten, um einen Anreiz zum Beitritt zu schaffen, um in weiterer Folge Verwaltungskosten einzusparen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die kooperierenden Gemeinden eine Verwaltungsgemeinschaft oder einen Gemeindeverband gründen oder eine einzelne Gemeinde einem bestehenden Verband beziehungsweise einer Gemeinschaft beitreten muss. Erst wenn diese Voraussetzungen geschaffen wurden, besteht die Möglichkeit einer Förderung. Es bedarf jedoch zudem eines Nachweises, dass die Kooperation wirklich besteht. Aus diesem Grund ist der Gründungsakt die Gemeinderatsbeschlüsse der Kooperationsgemeinden sowie der Kooperationsvertrag und falls angestelltes Personal eingesetzt wird, ein Nachweis der Personalkosten zu übermitteln. Der Vorteil für die Gemeinden ergibt sich dann daraus, dass nicht nur ein neuer oder bestehender Verband, sondern auch eine Gemeinde, die einem Verband oder einer Verwaltungsgemeinschaft beitrifft, förderwürdig ist (vgl. IVW3 2017). Werden die in der Richtlinie geregelten Vorgaben nachweislich eingehalten, werden folgende Förderhöhen gewährt:

„Für den Beitritt einer Gemeinde zu einem bestehenden Abgabeneinhebungsverband mit dem zur Verbesserung der infrastrukturellen Ein- bzw. Anbindung bisher selbst erfüllte Aufgaben übertragen werden [...] a) bis zu 2.000 EG € 30.000,-, b) von 2.001 EW bis zu 5.000 EW € 40.000,- c) über 5.000 EW € 50.000,- [...] Neuen Gemeindekooperationen in den Bereichen des Abgabewesens, der Vollziehung der behördlichen Aufgaben von Gemeinden, der Personalverrechnung und des Rechnungswesens [...] a) € 30.000,- bei Beteiligung von mind. 5 – 10 Gemeinden, b) € 50.000,- bei Beteiligung von 11 - 20 Gemeinden, c) € 100.000,- bei Beteiligung von 21- 40 Gemeinden, d) € 150.000,- bei Beteiligung von mehr als 40 Gemeinden [...] als neue Gemeindekooperationen gelten auch neu zusammengeschlossene Gemeindeverbände gem. § 20a Nö Gemeindeverbandsgesetz.“ (Amt der NÖ Landesregierung 2017a, Bedarfszuweisungs-RL-2017 idF. 12/2017, S. 5)

Ein Vorteil an dieser Richtlinie ist, dass durch die einmalige Förderung Anreize geschaffen werden, die für unschlüssige Gemeinden möglicherweise entscheidend sein könnten, schlussendlich doch eine Kooperation mit umliegenden Gemeinden einzugehen. Ob reine monetäre Anreize für neue Kooperationen ausreichend sind, wird jedoch bezweifelt, da umfangreiche Anforderungen zur Gewährung dieser Förderungen Teil der Richtlinie sind und daher ein potentieller Nutzen einer Kooperation gewichtiger erscheint. Folgend wird für eine tiefergreifende Analyse, nach den bereits zusammengefassten Kooperationsformen, noch auf die Steuerlandschaft und die Besteuerung der einzelnen Kooperationsformen eingegangen, denn speziell bei Kooperationsprojekten ist, abhängig von der Organisationsform, besonders auf die steuerliche Thematik Rücksicht zu nehmen.

3.5. Besteuerung von Kooperationsprojekte

Ein wichtiger Aspekt bei der Auswahl der passenden Kooperationsform ist, neben der Entscheidung über künftige Aufgabengebiete der Kooperation und der zuvor erörterten Förderlandschaft (mit dem Beispiel Niederösterreich), auch die Besteuerung der unterschiedlichen Kooperationsformen. Hier wird, wieder näher auf die öffentlich-rechtlichen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit eingegangen. Der folgende Abschnitt soll dabei einen Umriss der aktuellen Rechtslage wiedergeben und darauf hinweisen, welche Aspekte Beachtung finden sollten.

3.5.1. Gemeindeverbände

Folgt man der tiefergehenden Analyse von Heinrich (2012, S. 79–107), gelten nach herrschender Ansicht Gemeindeverbände gemeinhin als juristische Personen des öffentlichen Rechts. Um zu einer eindeutigen Interpretation zu kommen, ob Gemeindeverbände sowohl mit als auch ohne ausnahmsloser privatwirtschaftlicher Tätigkeit Körperschaften öffentlichen Rechts darstellen, wäre jedoch eine explizite Qualifizierung in den Bundes- und Landesgesetzen erforderlich. Den Gemeindeverbänden ist es gestattet, alle Angelegenheiten zu übernehmen. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, bei der Gründung von freiwilligen Gemeindeverbänden diesen Aufgaben zur Besorgung als Mehrzweck- oder Mischverwand zu übertragen. Die daraus resultierenden Aufgaben können schließlich hoheitlich, privatwirtschaftlich oder auch durch eine Mischform wahrgenommen werden. Bezieht man sich weiter auf die Körperschaftssteuer, ist ein striktes Trennen jedoch erforderlich, da hoheitliche Tätigkeiten nicht besteuert werden. Privatwirtschaftliche werden jedoch durch Betriebe gewerblicher Art, sehr wohl uneingeschränkt körperschaftssteuerpflichtig (KöSt). Bei Mischbetrieben, bei denen eine Trennung nicht möglich ist, bestimmt die überwiegende Tätigkeit und damit die Zuordnung zu einem Hoheits- oder Gewerbebetrieb über die Steuerpflicht. Im Sinne des Umsatzsteuergesetzes (UStG) werden Körperschaften öffentlichen Rechts nur dann besteuert, wenn die jeweiligen Tätigkeiten von Betrieben gewerblicher Art durchgeführt werden. Zudem entfällt die Steuerpflicht im Sinne der Mehrwertsteuer-System-Richtlinie (MwSt-System-RL), wenn Körperschaften öffentlichen Rechts Tätigkeiten nachgehen, die ihnen als hoheitliche Tätigkeit zurechenbar sind. Bei der Gründung von Gemeindeverbänden ist jedenfalls eine Beratung durch das räumlich zuständige Finanzamt empfehlenswert. Denn erst nach der genauen Klärung der Rahmenbedingungen, Aufgaben und Tätigkeiten können exakte Aussagen für die kooperierenden Gemeinden und eine abschließende Entscheidung über die Kooperationsform getroffen werden.

3.5.2. Verwaltungsgemeinschaften

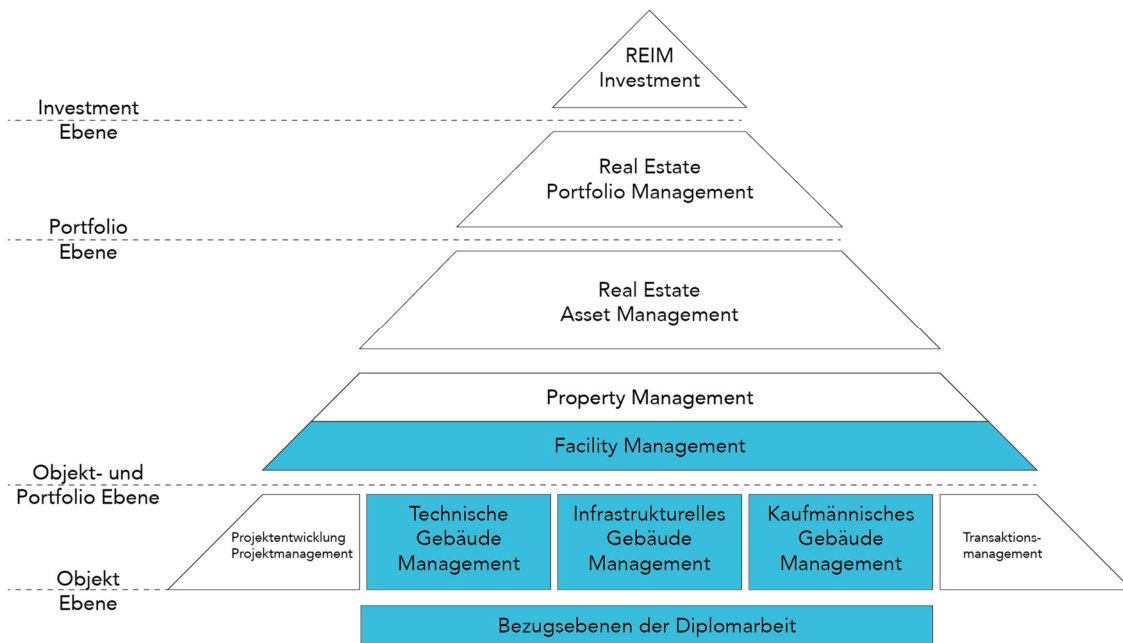
Die entscheidende Abgrenzung zwischen Gemeindeverbänden und Verwaltungsgemeinschaften bestehe nach Neuhofer (1998, S. 555) darin, dass die Verwaltungsgemeinschaft im Gegensatz zu Gemeindeverbänden keine Organe (in Bezug auf den Art. 116a B-VG) besitzt und sie daher ihre Tätigkeiten im Sinne einer Unterstützungseinrichtung für die Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft erbringt. Was in weiterer Folge zeigt, dass ohne das Vorhandensein einer Rechtspersönlichkeit keine dezidiert eigenen Aufgaben, kein eigenes Vermögen und keine eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestehen. Folgt man weiters den Ausführungen der Körperschaftssteuerrichtlinie (KStR 2013) lässt diese die Annahme zu, dass eine Verwaltungsgemeinschaft kein dezidiert eigenes Steuersubjekt und dementsprechend nicht steuerbar im Sinne der KStR 2013, RZ 43 ist. Diese gründet darauf, dass Zusammenschlüsse unterschiedlicher Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften in der Regel keine BgA oder KöR darstellen. Jedoch können die *„so genannten Urbarialgemeinden (Realgemeinden) [...] je nach Ausgestaltung bzw. Status Körperschaften öffentlichen oder privaten Rechts sein“*. KStR 2013, Rz 43 Daher bleiben nach eingehender Analyse von Slawitsch (2013, S. 17) die Gemeinden der jeweiligen Verwaltungsgemeinschaft die Steuersubjekte. Bei einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit verweist sie zusätzlich darauf, dass derartige Gemeinschaften einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts gleichbedeutend scheinen und daher im steuerlichen Sinn wie eine Mitunternehmerschaft handzuhaben sind. Die jeweiligen Ausgestaltungsformen der Verwaltungsgemeinschaften wären hierzu separat zu klassifizieren, da eine überdurchschnittliche Komplexität der Steuerung dieser organisatorischen Ausgestaltung vorliegt, empfiehlt sich hierzu jedoch zudem eine, wie zuvor in der Beschreibung der Gemeindeverbände bereits erwähnt, eindeutige Klärung mit dem zuständigen Finanzamt. Da eine individuelle Beratung darüber hinaus eine bessere und greifbarere Entscheidungsgrundlage bilden kann, was abhängig von den gewünschten Tätigkeiten der Verwaltungsgemeinschaft erforderlich sein wird. Abschließend wir nun im vierten Kapitel auf die Strategien, Ebenen und Prozesse sowie die Anwendungsbereiche des Facility Managements eingegangen. Dazu soll näher auf die Einbindung des Facility Managements in bestehende gewerbliche, aber auch öffentliche Strukturen eingegangen werden, um die letzte Basis für die folgende Anwendungsverschmelzung im Abschnitt V zu erzeugen.

4. Grundlagen Facility Management

Dieses inhaltlich abschließende Kapitel des Grundlagenteils befasst sich nun näher mit der genaueren Betrachtung des Facility Managements. Dazu bedarf es vor dem näheren Eingehen auf die im FM vorhandenen Konzepte und deren Aufbau, als dritten Teil der konzeptionellen Grundlagen, einer klaren Abgrenzung von anderen Teilbereichen des Corporate Real Estate Managements. Dafür werden folgend die Definitionen von Teichmann (2007) herangezogen, wobei das CREM dabei in unterschiedliche Leistungsebenen und Leistungstiefen geteilt wird, da alle Ebenen dieses hierarchischen Modells von der jeweils darüber liegenden abhängig sind.

Die oberste Ebene ist dabei jene der Investorinnen und Investoren des Real Estate Investment Managements (REIM). Sie wird daher auch als Investment-Ebene bezeichnet. Im Falle eines Investment-Management-Ansatzes dient diese Ebene der Performance-Erhöhung des Objekts, um möglichst hohe Renditen aus der Immobilie zu lukrieren, was jedoch im Falle einer kommunalen Immobilie überwiegend keine Priorität hat. Darunter folgend befindet sich die Portfolio-Ebene, die für die ideale Zusammensetzung eines Immobilienportfolios verantwortlich ist. Das Hauptinteresse dieser Ebene liegt in der möglichst breiten Streuung von Anlageimmobilien und der Verfolgung einer definierten Anlagepolitik. Auch diese Ebene ist für die kommunale Anwendung eher nebensächlich, da zumeist keine Investment- oder Anlagestrategie hinter den kommunalen Immobilien liegen, sondern hauptsächlich die Erbringung kommunaler Leistungen für die Bevölkerung. Die beiden unteren Ebenen beziehen sich auf die Objektebene, in der das Facility Management sowie das technische, infrastrukturelle und kaufmännische Gebäudemanagement angesiedelt ist (vgl. Teichmann 2007, S. 14–25). Das folgende Kapitel wird diesbezüglich alle wesentlichen Theorien und Herangehensweisen für die weitere Verwendung im kommunalen und regionalen Kontext definieren und für eine darauffolgende Ausarbeitung in einer interkommunalen Zusammenarbeit aufbereiten. Die nachstehende Abbildung 16 zeigt, nun sowohl die zuvor umrissene Gliederung des Corporate Real Estate Managements als auch die einzelnen Ebenen in dieser Herangehensweise.

Abbildung 16 Abgrenzung Facility Managements im Corporate Real Estate Management



Quelle: Teichmann 2007, S. 15; Eigene Bearbeitung

Darüber hinaus ist es erforderlich, vertiefend auf die aus dem privatwirtschaftlichen Bereich abgeleiteten Inhalte dieses Management Konzepts, für kommunale Anwendungsfälle einzugehen. Um dies umzusetzen, wird im Folgenden näher auf die in der Branche üblichen Normenwerke eingegangen, da die österreichische ÖNORM, die deutsche DIN oder GEFMA sowie die europäischen EN, die als europäische Norm in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, als Grundlage für die Arbeitsweisen und Prozesse im Facility Management dienen. Diese Grundlagenarbeit ist deshalb erforderlich, da von Seiten der öffentlichen Hand moderne, nachhaltige aber nicht zuletzt auch wirkungsvolle Managementmaßnahmen für kommunale Immobilien, sowohl Gebäuden als auch Liegenschaften, nachgefragt werden. Die zuvor genannten Normenwerke, mit Bezug auf das FM, sind zumeist für privatwirtschaftliche Anwendungen ausgelegt und können jedoch auf die kommunale Anwendung übertragen werden. Dieses Vorgehen ist erforderlich, da zu beobachten ist, dass es bereits konkrete Umsetzungsprojekte der österreichischen Gemeinden gibt und mit dieser Arbeit zusätzliche Expertise in die Umsetzung eingebracht werden soll. Begründet werden kann das Interesse der Kommunen einerseits mit der fortschreitenden Weiterentwicklung des Facility Managements für kommunale Anwendungsfälle, jedoch außerhalb des Rahmens einschlägiger Facility Management Normen, und der damit einhergehenden Erkenntnis über mögliche Potentiale (Einsparungen, Effektivitätssteigerungen und Haushaltsentlastungen) derartiger

Maßnahmen, andererseits aber auch mit der Erkenntnis des eigenen Reformbedarfs in der Gemeinde. Dieser Reformbedarf ist, wenn man die gegebenen Umstände aus der Sicht des Facility Managements betrachtet, an mehreren Gegebenheiten feststellbar. So gibt es beispielsweise aus der üblichen Verwaltungspraxis heraus oftmals eine Splitterung der Zuständigkeiten, jedoch ohne einen konkreten Ergebnisverantwortlichen. Was bedeutet, dass viel Abteilungen an Teilaufgaben des Gebäude- und Liegenschaftsbestandes beteiligt sind, es jedoch keine letztverantwortliche Stelle gibt. Dies ist nicht nur für die Gemeinde in ihrer Funktion als Eigentümerin unzufriedenstellend, sondern auch für den/ die Nutzerin und Nutzer (sowohl Verwaltung als auch, das Gebäude nutzende Personal), da es für diverse Anforderungen unterschiedliche verantwortliche Stellen gibt. Daher bedarf es eindeutiger Rahmenbedingungen zwischen dem Leistungsanbieter, die im vorliegenden Fall beispielsweise eine gemeindeeigene Facility Management Abteilung sein kann und dem/ der Nutzerin oder Nutzer, was sowohl die Verwaltung als auch das, Gebäude nutzende Personal inkludiert sowie der zuvor erwähnten Eigentümerin, eben die Gemeinde. Zudem wird eine Strategie benötigt, die es ermöglicht, alle Tätigkeiten zentral zu koordinieren und/ oder anzubieten. Was zusammengefasst eine verbesserte, auf die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnittene Serviceleistung darstellt. Darüber hinaus ist eine zentrale Organisation in der Lage, Marktwettbewerbe zwischen den regionalen Unternehmen zu schaffen, indem nicht ausschließlich ortsansässige, sondern Betriebe der kooperierenden Region bei zugekauften Leistungen herangezogen werden. Idealerweise trägt dieses Vorgehen schließlich zu einer Senkung von Herstell- und Betriebskosten bei. Die genannte Kompetenzsplitterung verhindert zudem eine ganzheitliche Betrachtung der Immobilien über den gesamten Immobilienlebenszyklus. Diese wäre jedoch erforderlich, um eine längerfristige Strategie vom Bau bis zum Abriss entwickeln zu können. So stehen den Gemeinden zurzeit keine oder nur minderwertige Instrumente für das kommunale Immobilienmanagement zur Verfügung. Ein professionelles Instrumentarium würde jedoch gebraucht, um sowohl Zielsetzungen für die künftige Gebäudenutzung zu definieren als auch für einen ressourcenschonenden Betrieb sorgen zu können. Schlussendlich können effizienzsteigernde Maßnahmen nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die Zielsetzung klar definiert wurde, der Immobilienbestand bekannt ist und kostenwahr und kostentransparent gewirtschaftet wird (vgl. Maimer et al. 2005, S. 11f.).

Das Facility Management wird dabei als Unterstützung für die Kernprozesse der öffentlichen Verwaltung eingesetzt. Betrachtet man die Definitionen der GEFMA 100-1 (S. 10f.) wird klar, dass diese jedoch nur auf die hoheitlichen Aufgaben der Gemeinden Bezug nimmt und es diese hoheitlichen Aufgaben sind, die der deutsche Verband für Facility Management als jene Aufgabenbereiche nennt, auf die im Rahmen des Facility Managements für die öffentliche Hand eingegangen werden kann. Dies würde jedoch, folgt man der Definition, nur die Leistungen der Daseinsvorsorge (Bildung, Kultur, Soziales, Ver- und Entsorgungseinrichtungen und öffentliche Verwaltung) inkludieren, aber die öffentlichen Gebäude für die Bereitstellung weiterer zentraler Aufgaben ausklammern. Kommunales (und unter Umständen auch regionales) Facility Management sollte jedoch allumfassend die Gebäude der Gemeinden für sämtliche angebotenen Leistungen, die eine Gemeinde bereitstellt, in das Leistungsspektrum inkludieren. Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass alle kommunalen Immobilien eines wirtschaftlichen Betriebs bedürfen, um neben der Deckung der laufenden Kosten auch das Immobilienvermögen der Gemeinden zu sichern (vgl. Maimer et al. 2005, S. 11). Daher wird im weiteren die Unterstützung des Kernprozesses als nutzungs- und nutzergerechter Betrieb der kommunalen Immobilien verstanden, was einerseits den Erhalt und die Verbesserung der Gebäude inkludiert, andererseits das Arbeitsumfeld der Nutzerinnen und Nutzer der Immobilien beachtet. Dieses Verständnis wird von jener Theorie gestützt, die Hink et al. (2004, S. 7) hervorbrachten, da sie annehmen, dass das Kerngeschäft der öffentlichen Verwaltung jenes ist, das mit Tätigkeiten der Hoheitsverwaltung direkt in Verbindung steht und die daraus entstehenden Personal-, Produktions- und Lagerkosten folgerichtig auch dem Kerngeschäft zuordenbar sind. Da jedoch die Kommunalverwaltung keine operative Trennung bei der Verwaltung und Bewirtschaftung der gemeindeeigenen Immobilien vornimmt, wird in der Arbeit davon ausgegangen, dass der gesamte Immobilienbestand zum Kerngeschäft der Gemeinden gehört und dem folgend auch jedes Gebäude in der Strategie Berücksichtigung finden muss.

4.1. Bereiche im Facility Management

Bevor in einem weiteren Schritt die wichtigsten Begriffe und darauf aufbauend auch die Prozesse des Facility Managements erläutert werden, bedarf es eines kurzen Zwischenschrittes, der die Kategorisierung der Facility Management Leistungen darlegt und die Eignung des FM für kommunale Anwendungen zeigt. Trotz stetiger Veränderungen und konstanter Weiterentwicklung der Arbeitsweisen im Facility Management bleibt die grundsätzliche Teilung in technisches, kaufmännisches und

infrastrukturelles Facility Management im Kern erhalten. Dies ergibt sich aus dem Charakter jener Leistungen, die vom Facility Management erbracht werden und aufgrund dessen eine derartige Kategorisierung sinnvoll erscheint. Diese Gliederung nach der DIN 32736 wird vorab zur Erläuterung des Gebäudemanagements herangezogen, um einen Überblick über die Leistungstypen zu ermöglichen, der weitaus tiefergreifende Ansatz der GEFMA 100-1 folgt anschließend in Kombination mit den Grundlagen des Immobilienlebenszyklus (Kapitel 4.3). Dies soll eine weitere Betrachtungsweise von Prozessen über den gesamten Lebenszyklus einer Immobilie ermöglichen. Beide verwenden zwar ähnliche Definitionen für das Gebäudemanagement, handhaben jedoch die Struktur des Managements von Gebäuden unterschiedlich. Grundsätzlich können die erbrachten Leistungen jedoch entweder nach ihrem Inhalt oder ihrem Charakter strukturiert werden und in die erwähnten und anschließend abgebildeten Kategorien gegliedert werden. Die gewählte Spaltengliederung ist hierbei jedoch nicht optimal gewählt, da spaltenübergreifende Prozesse vernachlässigt werden (vgl. Krimmling 2016, S. 69). Allerdings, dient wie bereits erwähnt, diese Art der Darstellung lediglich einer groben Heranführung an die Facility Management Bereiche und ist daher für deskriptive Zwecke ausreichend.

Abbildung 17 Bereichsbezogene Aufgaben des Facility Managements



Quelle: Nagel 2007, S. 13; Eigene Bearbeitung

Folgend wird mit Bezug auf die oben gezeigte Abbildung 17 näher auf die einzelnen Aufgabengebiete und Leistungen in den jeweiligen Bereichen eingegangen, ein Flächenbezug hergestellt sowie auf die Umlegung auf kommunale Anforderungen eingegangen.

4.1.1. Technisches Facility Management

Im technischen Facility Management werden alle Leistungen die technischer oder baulicher Art sind zusammengefasst. Dazu gehören neben der Betriebsführung sowohl die Instandhaltung als auch der Unterhalt der Gebäude. Im Rahmen des technischen Facility Managements werden dabei alle Wartungen, Inspektionen, Instandsetzungen sowie Verbesserungsmaßnahmen selbstständig durchgeführt oder die Durchführung mittels Subunternehmer koordiniert. Dazu gehören zudem Maßnahmen für die Senkung des Energiebedarfs oder auch der Anlagenoptimierung. Des Weiteren werden bei der Durchführung von Energiecontrolling-Aktivitäten die Verbräuche aller im Gebäude befindlichen Anlagen kontrolliert und auf Anomalien geprüft (vgl. Krimmling 2016, S. 96–117). Die Haustechnikerinnen und Haustechniker werden dazu mit Aufgaben im Bereich der Elektrotechnik, Energietechnik, Fördertechnik, Gebäudeleittechnik, Kältetechnik sowie Wasser- und Abwassertechnik betraut. Zu den Aufgaben zählen zudem Umbauten, Sanierungen, Revitalisierungen, aber auch Energieberatung und Störungsdienste (vgl. Hink et al. 2004, S. 10). Dies bedeutet, dass das technische Facility Management sowohl für geplante intervallische Tätigkeiten als auch für akute Störfälle zuständig ist und daher in seinem Umfang, den technischen Betrieb von Gebäuden und Anlagen am Laufen hält. Auch für die kommunale Anwendung sind derartige technische Prozesse von besonderer Bedeutung, da neben den Dienstleistungsimmobilien besonders auch die sozialen Einrichtungen von einem durchgängig funktionsfähigen Betrieb der technischen Anlagen abhängig sind. Als Beispiel könnte hierzu die Funktionsfähigkeit der Heizungsanlagen in den einzelnen Schulen, Kindergärten oder anderen sozialen Einrichtungen herangezogen werden. Zudem besteht besonders in Schulgebäuden, die zumeist durch ihre besondere Größe und nicht ganzjährige Nutzung bestechen Potentiale die eine Energieoptimierung beispielsweise über Heizungs-, Lüftungs- oder Klimatechnikoptimierungen in den Ferienzeiten möglich machen würden.

4.1.2. Kaufmännisches Facility Management

Die zentralen Aufgaben des kaufmännischen Facility Managements bestehen in der Buchhaltung der einzelnen Immobilien sowie der Beschaffung und dem Einkauf, aber bei Bedarf auch der Vermarktung der Objekte (vgl. Krimmling 2016, S. 128). Im Rahmen der Objektbuchhaltung wird besonders detailliert auf die Kostenzuordnung eingegangen, da eine Aufschlüsselung nach dem Verursacherprinzip deutlich genauere Analysen und Abrechnungen zulässt. Zudem wird mittels Kostensteuerung vorzeitig versucht, gewisse Zielvorgaben zu erreichen, oder auch Rücklagen für

künftige Investitionen zu schaffen. Darüber hinaus nimmt das kaufmännische Facility Management Dokumentationspflichten wahr, die für den Gebäudebetrieb gesetzlich vorgeschrieben sind (vgl. Krimmling 2016, S. 78f.). Des Weiteren wird ein besonderes Augenmerk auf die Vergabe, aber auch die Planung sowie die weitere Abrechnung von externen Drittdienstleistern gelegt, da diese bedeutende Kosten über die Gebäudenutzungsphase verursachen, jedoch bedarf es im Rahmen des Vertragsmanagements auch Leistungen des Facility Managements, um Verträge mit diesen externen Dienstleistern rechtzeitig zu kündigen oder bei Bedarf auch zu verlängern (vgl. Krimmling 2016, S. 148). Diese kaufmännischen Dienstleistungen, die das Facility Management für den/ die gewerbliche Eigentümer_in erbringt, sind gleichermaßen auf das kommunale Facility Management umzulegen, da auch hier eine objektbezogene Buchhaltung, Vermarktung, gesetzliche Dokumentationspflicht und das Vertragsmanagement mit Dienstleistern erforderlich ist. Mit der erfolgten Befragung in den niederösterreichischen Gemeinden wird im Kapitel 6 versucht, Aufschluss zugeben, wie diese Leistungen bisher gehandhabt wurden.

4.1.3. Infrastrukturelles Facility Management

Die Definition des Begriffes „Infrastruktur“ wird abhängig vom Kontext unterschiedlich verwendet. In Bezug auf Gebäude und industrielle Anlagen versteht man darunter hauptsächlich die Versorgung der Objekte mit Netzen wie beispielsweise dem Strom-, Wasser- und Abwassernetz. Dies trifft übergeordnet auch auf Siedlungsgebiete zu, die auch mit derartiger Systemen versorgt werden. Das infrastrukturelle Facility Management meint damit jedoch Dienstleistungsprozesse, die die Gebäudenutzung für die Nutzerinnen und Nutzer verbessern soll. Grundsätzlich können diese Dienstleistungen unter den Begriffen Hausmeister-, Reinigungs- und Sicherheitsdienste zusammengefasst werden (vgl. Krimmling 2016, S. 117–118). Die Aufgabenbereiche in diesen Gruppen sind jedoch sehr unterschiedliche und reichen von der Pflege der Grünanlagen über die Schädlingsbekämpfung bis hin zur Organisation von innerbetrieblichen Umzügen, aber auch der Bewirtschaftung der unternehmenseigenen Kantine (vgl. Hink et al. 2004, S. 10). So werden im infrastrukturellen Facility Management unterschiedliche Dienstleistungen zusammengeführt, die den Nutzungskomfort für die Nutzerinnen und Nutzer erhöht. Der Umfang der Aufgaben ist jedoch stark von der Lage, der Nutzungsart und den vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Facility Management und der Eigentümerin beziehungsweise dem Eigentümer der Immobilie abhängig. Besonders im kommunalen Bereich spielen infrastrukturelle Facility Management Dienstleistungen eine besondere Rolle. Dies ist zwar weniger im Bereich der Gebäudebewachung der

Fall, jedoch besonders bei der Pflege von Grün- und Sportanlagen (z.B. Sportplätze von Schulen, Spielplätze von Kindergärten o.Ä.) und der Gebäudereinigung. Besonders in Schulen und Kindergärten, aber auch den Verwaltungsimmobilien ist ein besonders hoher Anteil an Reinigungsleistungen erforderlich. Zudem betreiben viele Gemeinden Kantinen oder Zentralküchen, die die kommunalen Sozialeinrichtungen zentral versorgen. Dies wäre zusammengefasst eine potentielle Serviceaufgabe des infrastrukturellen FM.

4.2. Begriffsdefinition

Um die nähere Betrachtung der durch das Facility Management erbrachten Leistungen für die Gemeinden zu ermöglichen, bedarf es vorab einer Klärung jener im Facility Management gängigen Terminologie, die weiters auch in der Arbeit Anwendung finden wird. Dazu ist überbegrifflich zuerst zu klären, welchen Ansatz das Facility Management verfolgt.

„Facility Management ist der ganzheitliche, strategische Rahmen für koordinierte Tätigkeiten um Gebäude mit ihren Systemen und Inhalten über den gesamten Lebenszyklus kontinuierlich bereitzustellen, funktionsfähig zu halten und an die wechselnden Bedürfnisse anzupassen. Konzeptionell sind dabei technische, infrastrukturelle und kaufmännische Bereiche zu unterscheiden. FM ist daher als ganzheitliches Management der Immobilie und der materiellen/immateriellen Infrastruktur einer Organisation mit dem Ziel der Verbesserung der Produktivität des Kerngeschäfts zu verstehen.“ (Hink et al. 2004, S. 6)

Um dies umzusetzen verbindet das Facility Management unterschiedliche Disziplinen, wobei sich die Interdisziplinarität daraus ergibt, da sich Facility-Management-Strategien aus der Gesamtbetrachtung technischer, ökonomischer, ökologischer, aber auch rechtlicher Belange, die in direkter Verbindung mit dem jeweiligen Gebäude stehen, zusammensetzen. Daher wird eine prozessorientierte Herangehensweise¹¹, einer tätigkeitsorientierten vorgezogen und die Facility-Management-Leistungen als Geschäftsprozesse in den jeweiligen Organisationen verankert. Um die Kompetenzen des FM voll ausschöpfen zu können, muss die Verantwortung derart organisiert sein, dass wichtige Leistungen und Entscheidungen zentral getroffen werden können. Dabei

¹¹ Tätigkeiten werden in vorgegebenen Intervallen und entwickelten Arbeitsprozessen erledigt, was eine geringere Fehler- und Störungsanfälligkeit gewährleisten soll.

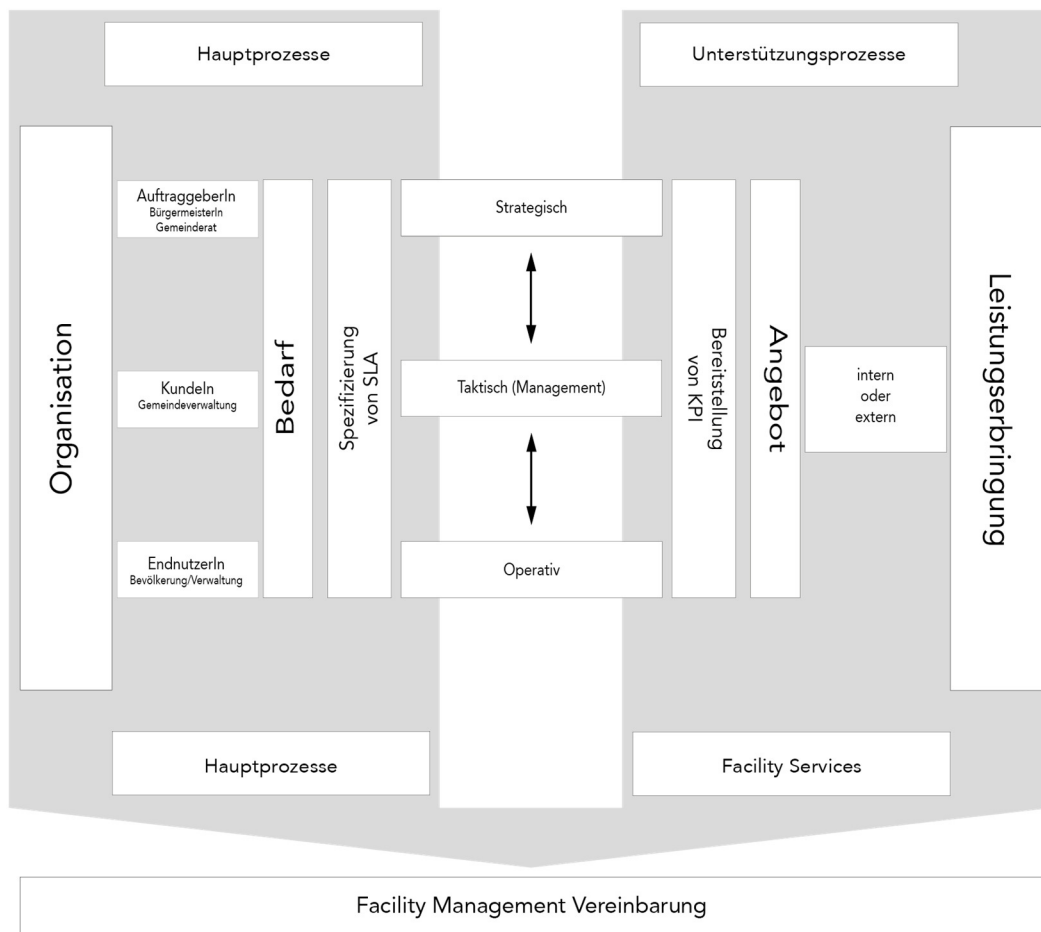
ist wesentlich, dass eine gesamtheitliche Betrachtung aller Geschäftsprozesse gewährleistet ist und das Facility Management eine hohe Priorität im Unternehmen beziehungsweise der Gemeinde genießt. Das Kerngeschäft ist dabei jener Kompetenzbereich, auf den sich Organisationen spezialisieren und der als wichtigster Geschäftsbereich identifiziert werden kann. Dabei wird eine Abgrenzung zwischen dem Kerngeschäft und anderen Geschäftsbereichen vorgenommen. Das Facility Management verwendet dazu die Begriffe Primär- und Sekundärprozess, in die eine Organisation geteilt wird, denn der Fokus liegt nicht auf einer reinen Kostenoptimierung, sondern vielmehr auf der Erhöhung des Nutzens für die Geschäftsbereiche (vgl. ÖNORM A 7000, S. 3–4; ÖNORM EN 15221-1, S. 7).

Auf diese Prozesse geht die nun folgende Abbildung 18 näher ein und verknüpft dabei den unternehmensseitigen Hauptprozess mit den Unterstützungsprozessen des Facility Managements. Die auftraggeberseitigen Service Level Agreements¹² (SLA) werden dabei über die strategische, die taktische und die operative Ebene mit den Key Performance Indicators¹³ (KPI) der Auftragnehmerseite verknüpft.

¹² Service Level Agreements sind Leistungsvereinbarungen zwischen der Auftraggeber- und der AuftragnehmerInnenseite über die geforderten Leistungen, deren Messung und die Bedingung der Leistungserbringung (vgl. ÖNORM EN 15221-1, 6).

¹³ Der Key Performance Indicator oder auch Schlüssel-Leistungskennzahl gibt Auskunft über die erbrachten Leistungen der Facility Services (vgl. ÖNORM EN 15221-1, 6).

Abbildung 18 Verknüpfung der Unternehmensprozesse mit den Prozessen im Facility Management



Quelle: ÖNORM EN 15221-1, S. 8; Eigene Bearbeitung

Um diese Leistungen umzusetzen, gibt es zwei Organisationsmöglichkeiten. Einerseits das interne (in-house) Facility Management, das beispielsweise in größeren, vielschichtigen Organisationen als interne Einheit eingesetzt wird, um sich um die Bereitstellung interner Services zu kümmern und um externe Leistungen zu managen. Andererseits können externe Facility Management Anbieterinnen und Anbieter herangezogen werden, die Beratungs- und Managementleistungen sowie Facility Services anbieten und für Kundinnen und Kunden umsetzen. Dabei werden unter Facility Services alle das Gebäude betreffende Teilleistungen verstanden, die das Facility Management umsetzt. Besonders ist hierbei zu beachten, dass das Management einer Teilleistung (Reinigung, Wartungen, Instandhaltungen o.Ä.) kein Facility Management darstellt, sondern erst die verknüpfte Betrachtung der gesamten Einzelleistungen es zu einem FM-Ansatz werden lässt. Dafür werden neben den gängigen Managementtools wie Qualitätsmanagement, Benchmarking oder Projektmanagement, speziell für das FM entwickelte Werkzeuge genutzt. Dazu zählen

beispielsweise CAFM-Systeme, die nach der Aufnahme der für das Facility Management wichtiger Daten, wie technische Systeme, Raumgrößen und Kubatur sowie Inventar, bei der Umsetzung von technischer, aber auch kaufmännischer Betriebsführung hilfreich sein können. Zu diesen informationstechnischen Hilfsmitteln zählen jedoch auch Systeme, die für die Kundin oder den Kunden (bspw. Die Nutzerinnen oder den Nutzer der Gebäude, Verwaltungsabteilungen, die nicht der Facility Management Abteilung angehören) eingerichtete Zentralen, die in Form von Help-Desks bei Arbeiten informieren, Gebrechen oder Störungen aufnehmen und weiterleiten, aber auch als Notrufzentrale herangezogen werden können. Die erbrachte Leistung eines Facility Managements ist jedoch sehr stark von den abgestimmten SLAs und KPIs abhängig. Diese werden als Basis für die vertraglichen Rahmenbedingungen herangezogen, denn Service Level Agreements schaffen Klarheit, welchen Umfang die Nutzerin oder der Nutzer vom Facility Management fordert und die Key Performance Indicators geben Aufschluss, welche Leistungen erbracht werden. Daraus abgeleitet werden im Sinne des Sourcings¹⁴ auch strategische Entscheidungen getroffen, da „Make or Buy“ wesentlich für das Niveau der selbst erbrachten Leistung ist und sich daraus ergibt, welche Leistungen durch Dritte, aufgrund fehlender Eigenkompetenzen, erbracht werden müssen (vgl. ÖNORM A 7000, S. 5; ÖNORM EN 15221-1, S. 5f.).

Für die öffentliche Hand stehen dabei vor allem „Corporates“¹⁵ im Vordergrund, da sowohl die vorhandenen Flächen als auch die Infrastruktur für die Umsetzung der Kernprozesse erforderlich sind. Dies unterscheidet sie maßgeblich von den „Properties“¹⁶, bei denen die Gewinnerzielung mit den Flächen und der Infrastruktur vordergründig ist (vgl. Albert et al. 2015, S. 12). Nachstehend werden in der Abbildung 19 die Verantwortungsbereiche und deren stufenweise Einteilung im zuvor erwähnten „Corporates-Modell“ näher erläutert. Die vorangehende Beschreibung wird dabei in den jeweiligen Fokus der Leistungsebenen erkennbar, dies soll verdeutlichen, dass die Betriebsanforderungen vordergründig auf dem Immobilienerhalt für zentrale Tätigkeiten der Organisationen ausgelegt sind und nicht, um mit der Immobilie zu handeln.

¹⁴ Unternehmerische Entscheidung welche Leistung intern und welche extern erbracht wird. (vgl. ÖNORM A 7000, 5).

¹⁵ Corporates: Gebäude die Primärprozesse unterstützen, die Gewinnerzielung erfolgt auf ihrer Fläche, unter Zuhilfenahme der Infrastruktur (vgl. Albert et al. 2015, 12).

¹⁶ Properties: Gebäude bei denen die Fläche und Infrastruktur als Handelsware dient, die Gewinnerzielung erfolgt mit der Fläche. (vgl. Albert et al. 2015, 12).

Abbildung 19 Funktionsmodell im FM, Herleitung von Funktionen und Verantwortungen



Quelle: Albert et al. 2015, S. 13; Real FM 2014, S. 5; Eigene Bearbeitung

Dabei ist jedoch nicht zu vergessen, dass nicht nur die Leistungserbringer genau darauf zu achten haben, was in seinen oder ihren Zuständigkeitsbereich fällt, sondern auch die Auftraggeberin oder der Auftraggeber Kontrollinstanzen setzen muss, die die Leistung des Facility Managements im Rahmen des Vertrages über die erbrachte Tätigkeit kontrolliert. Dazu empfehlen sich interne Monitoring-Instanzen, die die Einhaltung der vertraglich fixierten Aufgabengebiete in regelmäßigen Intervallen prüft, um allfällige Abweichungen vom Tätigkeitsplan feststellen zu können. Dies ist nicht ausschließlich im ökonomischen Interesse des Auftraggebers (der Gemeinde), sondern dient auch der Sicherung des Qualitätsniveaus der FM-Organisation. Um darauf näher einzugehen, können die von der Behördenseite geforderten Nachweise über Prüfpflichten als Beispiel herangezogen werden, da gesetzlich Nachweise über die

Erledigung von Anlagenprüfungen zwar in den Aufgabenbereich des Facility Management fallen, jedoch auf behördliches Verlangen von Eigentümerseite vorgelegt werden müssen. Daher sind vor Vertragsabschluss genaue Leistungsvoraussetzungen und gegenseitige Vorstellungen zu definieren, denn erst die konkrete Leistungsbeschreibung gibt beiden Parteien die erforderliche Sicherheit über die künftig zu erbringende Leistung, die beispielsweise von Gemeindeseite gewünscht wird. Dabei ist es jedenfalls erforderlich sowohl qualitative Anforderungen als auch quantitative Kriterien festzuhalten und vor allem auf das „Wie“ der Tätigkeitsumsetzung einzugehen, um ein späteres Monitoring der FM-Leistungen zu ermöglichen. Darüber hinaus erfordert es genauer Abstimmung über die gewünschten Ziele, die durch das Facility Management erreicht werden sollen (vgl. ÖNORM A 7001, S. 3; ÖNORM EN 15221-1, S. 8). Diese Übereinkunft schafft bereits in der Angebotsphase oder Konzeptionsphase bei in-house Aktivitäten klare Vorstellungen und dient dazu, den Leistungsumfang an das Gebäude sowie an die Anforderungen der Organisation anzupassen.

4.3. Lebenszyklus einer Immobilie

Das Facility Management richtet seine Leistung nicht nach statischen, fixen Rahmenbedingungen aus, sondern betrachtet die Immobilie in ihrem Lebenszyklus, also von der Idee über die Realisierung bis zum späteren Abriss. Die einzelnen Phasen des Lebenszyklus werden vom Deutschen Verband für Facility Management in der Richtlinie GEFMA 100-1 in neun Lebenszyklusphasen (LzPh) unterteilt und für die weitere Arbeit als Teilbasis verwendet. Dabei sind im vorliegenden Kontext des kommunalen/regionalen Facility Managements vorrangig die Phasen 6 und 7 von Bedeutung, wohingegen die restlichen Ausführungen eher oberflächlicher behandelt werden (können), zum Phasenverständnis jedoch nicht vernachlässigt werden dürfen. Die später folgende Abbildung 20 wird auf die zentralen Phasen für die kommunale Anwendung schließlich dezidiert eingehen.

1. Konzeptionsphase:

Ist der Zeitraum zwischen der Entstehung der Projektidee, der folgenden Projektentwicklung und der schlussendlichen Objekt- bzw. Gebäudeplanung.

2. Planungsphase:

Sie umfasst die Vor- und Ausführungsplanung, aber auch die Vergabevorbereitungen und die weitere Mithilfe bei der Vergabe.

3. Errichtungsphase:

Die Errichtungsphase umfasst alle Angelegenheiten bis zur Fertigstellung einer Immobilie. Hierunter werden alle Tätigkeiten zusammengefasst, die für die Erstellung und spätere Ausführung erforderlich sind. Auch die Bauüberwachung und Projektsteuerung können zu dieser Phase gezählt werden.

4. Vermarktungsphase:

Nach der Fertigstellung eines Neubaus, Umbaus oder einer sonstigen leerstehenden Immobilie wird diese vermarktet. Darunter werden auch Vermietungs-, Verkaufs- oder Verpachtungstätigkeiten verstanden.

5. Beschaffungsphase:

In der Beschaffungsphase wird näher auf die benötigte Flächenbereitstellung oder Mietflächenverteilung für die künftigen Nutzungen im Gebäude eingegangen.

6. Betriebs- und Nutzungsphase:

Hier liegt der eigentliche Betrieb eines Gebäudes. Dazu gehören neben dem Ein- und Auszug von Mietern auch Teilsanierungen oder –umbauten in der laufenden Nutzung.

7. Umbau- und Sanierungsphase:

Während dieser Phase kann das Objekt nicht genutzt werden, da hier die völlige Neugestaltung eines Gebäudes vorgenommen wird. Dazu gehören Erweiterungen ebenso wie Gebäudeumnutzungen oder Totalumbauten.

8. Leerstandsphase:

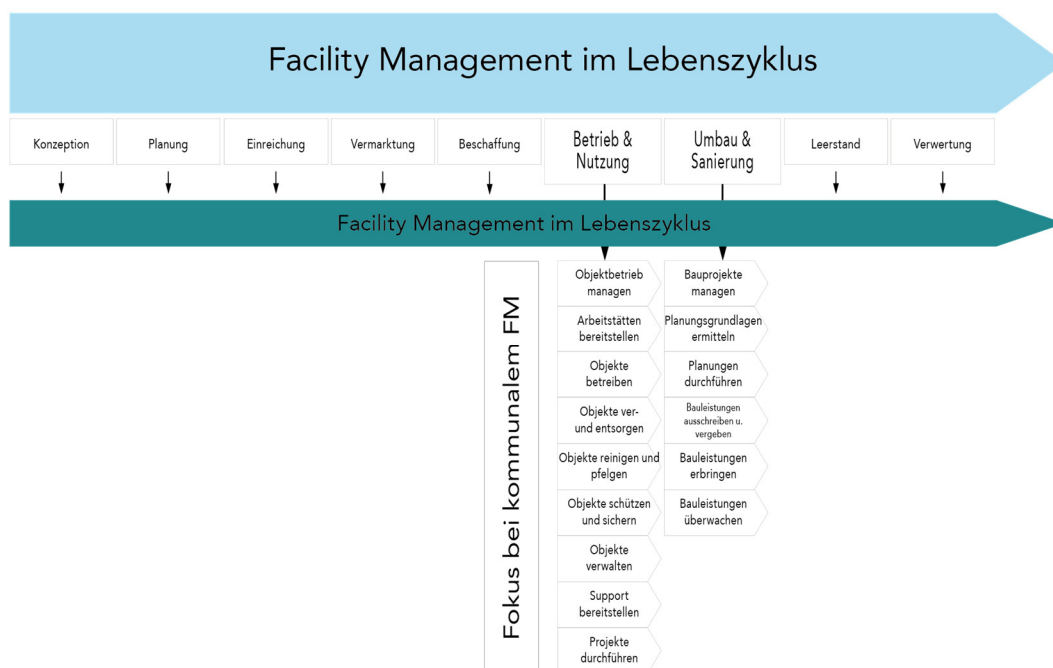
In Leerstandsphasen wird das Gebäude für keinen wirtschaftlichen Zweck genutzt, aber auch nicht wie in Phase 7 umgebaut oder saniert.

9. Verwertungsphase:

In der letzten Lebenszyklusphase wird das Gebäude abgetragen oder rückgebaut und schlussendlich entsorgt.

Immobilien können abhängig von den Anforderungen an das Objekt, unterschiedliche oft, die einzelnen Lebensphasen durchlaufen. Bei der Nutzung von Gebäuden stehen oftmals unterschiedliche Optionen zur Verfügung, daher wird anlassbezogen entschieden, ob das Objekt umgenutzt, saniert oder abgerissen wird. Daraus ergibt sich auch die Anzahl der Phasen die ein Objekt durchlaufen kann (vgl. GEFMA 100-1, S. 5f.). Die Leistungen, die das Facility Management in den unterschiedlichen Lebenszyklusphasen bereitstellt wird in der folgenden Abbildung 20 dargestellt, wobei wie bereits in Kapitel 4.1 erwähnt, hierzu der tiefergreifende und integrativere Ansatz der GEFMA verwendet wird und der Fokus auf den für die kommunale Immobilienbewirtschaftung zentralen Phasen liegt.

Abbildung 20 Immobilienlebenszyklus im Facility Management



Quelle: GEFMA 100-1, S. 7; Eigene Bearbeitung

Dieser Lebenszyklus kann, wie in der vorangehenden Abbildung ersichtlich, in Nutzungs-, Betriebs- Sanierungs- und Umbauphasen im Immobilienlebenszyklus zusammengefasst werden. Was darauf gründet, da anders als bei Immobilien für privatwirtschaftliche Zwecke nicht alle einzelnen Zyklusphasen bei kommunalen Immobilien vorhanden sind. Bei der Betrachtung des Lebenszyklus sollte, auch wenn nicht alle Phasen vorhanden sind, das Hauptaugenmerk dennoch auf die Lebenszykluskosten in den vorhandenen Phasen gelegt werden, da damit alle Kosten über die Bestandsdauer des Gebäudes betrachtet werden können. Die Nutzungs- und Bewirtschaftungskosten betragen zumeist ein deutliches Vielfaches der

konzeptionierten Errichtungskosten und können bei einem standardmäßigen Betrieb eines Objekts bereits nach etwas mehr als fünf Jahren die Errichtungskosten übersteigen. Bei einer Intensivnutzungen, wie es beispielsweise bei Krankenhäusern der Fall ist, kann dies bereits unter fünf Jahren eintreten. Daher betrachtet das Facility Management alle Lebenszyklusphasen und damit einhergehend auch alle in diesem Zeitraum entstehenden Kosten (vgl. Hink et al. 2004, S. 11).

Diese Betrachtungsweise ist sehr stark mit den Aufgaben des Facility Managements in den jeweiligen Ebenen verknüpft, da sowohl auf strategischer als auch operativer Ebene Steuerungsmöglichkeiten vorhanden sind. Im folgenden Unterkapitel wird nun auf die Prozesse in den zuvor erwähnten Ebenen eingegangen. Diese Herangehensweise unterscheidet sich von jener in mancher facheinschlägigeren Literatur, wo Ebenen und Prozesse separat einer näheren Ausführung unterzogen werden. Jedoch wurde in den vergangenen Jahren von Seiten der Normungsinstitute intensiv an der Ausarbeitung von ebenenbezogenen Prozessen gearbeitet, was eine integrierte Darstellung der Prozesse in den Ebenen für die vorliegende Arbeit ermöglicht und dementsprechend übernommen wurde.

4.4. Prozesse in den Facility Management Ebenen

Nach der Heranführung an die Bereiche des Facility Managements, der Definition der verwendeten Begriffe und der hergeleiteten Eingliederung des Facility Managements in den Lebenszyklus der Immobilien wird im Folgenden näher auf die Gestaltung der Prozesse in den jeweiligen Ebenen des Facility Management eingegangen. Dazu werden die wesentlichen Vorgänge bei der Konzeptionierung von Facility Management Prozessen nach der ÖNORM EN 15221-5 herangezogen.

Die in der Norm dargestellten Grundlagen zur Entwicklung von standardisierten Prozessen des Facility Managements dienen entweder dem Aufbau einer prozessorientierten Herangehensweise im Management der eigenen Immobilien oder der Anpassung bestehender Prozesse zu einem einheitlichen Managementansatz. Dabei werden die entwickelten FM-Prozesse in die jeweiligen Organisationsebenen eingegliedert. Um dies zu bewerkstelligen, bedarf es einer Entwicklung von Umsetzungsvereinbarungen auf den unterschiedlichen Ebenen. Betrachtet man die

hierarchischen Ebenen¹⁷ von unten nach oben, müssen mit den Nutzerinnen und Nutzern des Gebäudes operative, mit den Geschäftseinheiten (z.B. kommunale Verwaltung) taktische und mit den Führungseinheiten (abhängig von der Organisation Amtsleiterinnen und Amtsleiter oder Bürgermeisterinnen und Bürgermeister) strategische Entscheidungsübereinkünfte für die Umsetzung von Facility Management Prozessen getroffen werden, um die Effektivität und die Effizienz der entwickelten Systematiken zu gewährleisten. Um die Prozesse wirksam zu machen und die Flexibilität zu gewährleisten, dürfen FM-Prozesse zwar von anderen Prozessen abgegrenzt werden, es fordert bei der Erstellung jedoch gleichzeitige Umsichtigkeit, da erforderliche Verknüpfungen, wie Ergebnisse, die andere Prozesse auslösen, Entscheidungen, die andere Prozesse beeinflussen oder Informationen, die für weiteres Arbeiten erforderlich sind, nicht ausgeklammert werden dürfen. Bei der Erstellung von derartigen Prozessen ist es jedenfalls erforderlich, konkrete Angangs- und Endpunkte festzulegen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass Verbindungen zu anderen Prozessen berücksichtigt werden, da sie bei auftretenden Störungen der Auslöser für Alternativprozesse sein können. Dies ist erforderlich, um mit der entwickelten Prozessaktivität auch die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Diese Herangehensweise gründet auf jenem Prinzip, dass in FM-Prozessen einer logischen Abfolge an erforderlichen Aktivitäten zugrunde liegen und zur Zielerreichung auch integrierte Teilprozesse vorhanden sein können (vgl. ÖNORM EN 15221-5, S. 6–13).

Durch diese Herangehensweise und aufgrund der sehr ähnlichen Organisationsstruktur öffentlicher Verwaltungseinheiten ist die Entwicklung von angepassten Facility-Management-Prozessen auch auf kommunaler Ebene zielführend. Die Effizienz des Ressourceneinsatzes ist auch in der öffentlichen Verwaltung zunehmend ein Thema, daher werden in den folgenden Unterkapiteln die potentiellen Anwendungsmöglichkeiten auf den unterschiedlichen Ebenen ausgeführt und im später folgenden Empirieteil auf die Anforderungen eines regionalen Facility-Management-Systems mit dem Fokus auf die Gemeinden angepasst.

4.4.1. Prozesse auf strategischer Ebene

Jene Prozesse, die in die strategische Ebene eingebunden werden, stehen in unmittelbarer Verbindung mit der Geschäftsplanung von Organisationen. Dies bedeutet für die vorliegende Arbeit, dass die Ausrichtung strategischer Prozesse und

¹⁷ vgl. dazu Abbildung 18 Verknüpfung der Unternehmensprozesse mit den Prozessen im Facility Management, Kapitel 4.2., S. 65 Begriffsdefinitionen

strategische Zielvorgaben durch eine gemeinsame Strategieentscheidung von der Amtsleitung und der Bürgermeisterin beziehungsweise dem Bürgermeister entsteht. Im Kontext des regionalen Facility Managements wird diese Entscheidung durch die entscheidungsberechtigten Organe der Kooperation getroffen. Es muss jedoch im Anlassfall geklärt werden, welches Mitspracherecht der Gemeinderat bei derartigen Entscheidungen hat. Die Anwendung von Prozessen auf dieser Ebene helfen einerseits bei der Unterstützung des Entscheidungsprozesses des Führungsteams der Organisation, andererseits der aktiven Führung der Facility-Management-Abteilung und des Weiteren auch des effektiven Einsatzes von Ressourcen (vgl. ÖNORM EN 15221-5, S. 18). Dazu können auf der strategischen Ebene unterschiedliche Prozesse zur Anwendung kommen, die folgend exemplarisch dargestellt werden:

Abbildung 21 Mögliche Prozesse auf strategischer Ebene



Quelle: ÖNORM EN 15221-5, S. 18; Eigene Bearbeitung

4.4.2. Prozesse auf taktischer Ebene

Die Eingliederung von taktischen Facility-Management-Prozessen auf der gleichnamigen Ebene dient einer Verknüpfung der strategischen Richtungsentscheidung und der operativen Umsetzungsebenen. Dazu werden die taktischen Prozesse als Bindeglied zwischen den darüber- und darunterliegenden Prozessebenen eingebunden. Durch diese Eingliederung wird der Informationsfluss in vertikaler Richtung sichergestellt. Die Prozessergebnisse der strategischen und der

operativen Ebenen dienen dabei als Input beziehungsweise als Auslöser taktischer Prozesse. Durch diese Prozesseinbettung kommt der taktischen Ebene eine besondere Bedeutung zu, sie erkennt die Anforderungen der Auftraggeber an die FM-Organisation und richtet diese operative Ebene auf die geforderten Leistungen aus (vgl. ÖNORM EN 15221-5, S. 24). Dadurch entsteht auf der taktischen Ebene eine wesentliche Ressourcen- und Umsetzungssteuerung, die den nachhaltigen Einsatz von Facility-Management-Leistungen steuert. In der folgenden Abbildung 22 sind einige dieser potentiellen taktischen Prozesse aufgelistet.

Abbildung 22 Mögliche Prozesse auf taktischer Ebene



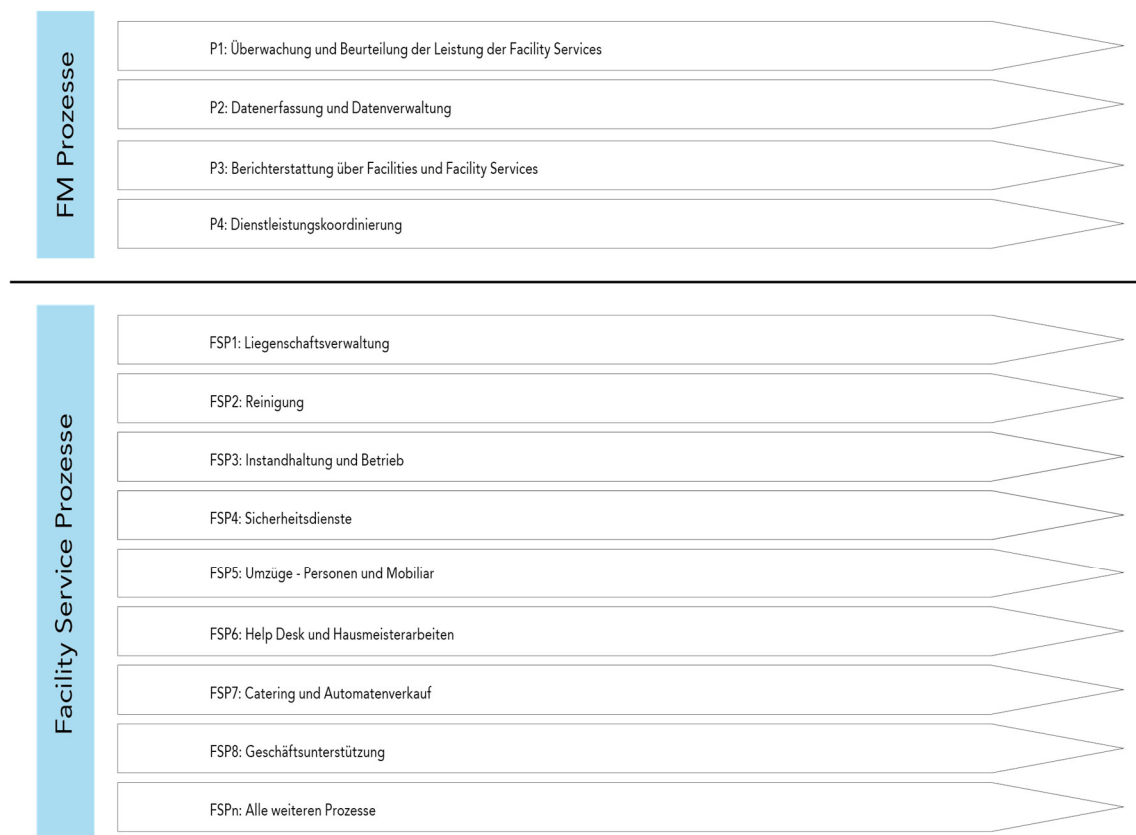
Quelle: ÖNORM EN 15221-5, S. 24; Eigene Bearbeitung

4.4.3. Prozesse auf operativer Ebene

Prozesse auf operativer Ebene unterliegen nicht ausschließlich der Prozessstrukturierung der FM-Organisation. Wesentlich ist dabei, dass auf dieser Ebene sowohl Facility Management Prozesse als auch Facility-Service-Prozesse (Umsetzung der Aufgaben) vorhanden sind. Dies ergibt sich daraus, dass es unterschiedliche Verantwortungsbereiche auf der operativen Ebene gibt. So können viele Facility Services von Drittanbietern, wie beispielsweise Reinigungsunternehmen, erbracht werden und damit eine Leistungsausgliederung vollzogen werden. Je umfangreicher dieser Fremdleistungsanteil ist, desto wesentlicher wird die

Managementleistung der FM-Organisation. Daher werden von den Facility-Management-Organisationen Eigenleistungen ebenso wie Fremdleistungen koordiniert und die Umsetzung veranlasst. Dabei ist jedenfalls zu beachten, dass die Fremdleistungserbringerinnen und –erbringer einige wichtige Grundsätze wie das vorgegebene Berichtswesen oder jene den Auftrag zugeordnete Datenverwaltung bereitstellen (vgl. ÖNORM EN 15221-5, S. 31). Diese Ebene sowie die Prozesse, die auf dieser Ebene angesiedelt sind und die zuständigen Drittdienstleisterinnen und Drittdienstleister sind besonders in den Gemeinden gründlich zu betrachten, da es abhängig von der Gemeindeorganisation und der Gemeindegröße unterschiedliche Kompetenzen für Eigenleistungen gibt. Daher muss die Reorganisation der operativen Ebene, wie in Abbildung 23 dargestellt, besonders die eigenen Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den operativen Bestandseinheiten einbinden und die vorhandenen Fähigkeiten prüfen.

Abbildung 23 Mögliche Prozesse auf operativer Ebene



Quelle: ÖNORM EN 15221-5, S. 31; Eigene Bearbeitung

4.5. Praxisanwendung der theoretischen FM-Prozesse

Da die Ausführungen der ÖNORM EN 15221-5 besonders hohen Theoriebezug aufweisen, wird nun für die im Abschnitt V (Regionales Facility Management in der IKZ „Kulturregion“) folgende Vorgehensweise bei der Facility-Management-Anwendung im interkommunalen Umfeld versucht, einen Praxisbezug herzustellen, der eine gemeinde- beziehungsweise regionsinterne FM-Anwendung erleichtern soll. Dazu wird besonders auf die Ausführungen von Maimer et al. (2005) eingegangen, da hier versucht wurde einen möglichst plakativen Praxisleitfaden zu entwickeln, der auch außerhalb von professionellen Facility Management Unternehmen umgesetzt werden kann und dies für die kommunale Anwendung optimal erscheint. Die Prozesseingliederung aus der ÖNORM EN 15221-5 wird durch diese Vorgehensweise jedoch nicht ausgeschlossen und dient der vertieften Auseinandersetzung mit der Umsetzung des Facility Managements durch eine FM Stabsstelle, die zentral in den Agenden der Regionsgemeinden Einsatz finden kann. Jedoch bedarf es einiger Vorbereitungstätigkeiten, die auf den Ausarbeitungen von Maimer et al. (2005) basieren, da in der tiefergehenden und regionalen Anwendung einer kommunalen Anwendungsstrategie neben dem Bezug auf die ÖNORM EN 15221 die Anforderungen der VDMA 24186-0 und darauf aufbauend die normativen Aussagen der VDMA 24186-1, VDMA 24186-2, VDMA 24186-3, VDMA 24186-4, VDMA 24186-5, VDMA 24186-6 und VDMA 24186-7 (Leistungsprogramm für die Wartung von technischen Anlagen und Ausrüstungen in Gebäuden) Anwendung finden sollten. Die darin vorgeschlagene Vorgehensweise wird bei der Aufnahme der technischen Anlagen weitgehend herangezogen, die spätere Umsetzung wird dadurch in der vorliegenden Arbeit jedoch nur vorbereitet und wird nach erfolgter Aufnahme¹⁸ der Gebäudedaten durch die regionale Facility Management Abteilung umgesetzt.

Dazu wird im bereits erwähnten Abschnitt V die Vorgehensweise näher auf sieben grundlegenden Schritten aufgebaut sein, die in Kombination mit der FM-Organisation entscheidend sein werden, in welcher Ausprägung das regionale Facility Management in der Kulturregion umgesetzt werden wird. Diese folgend dargestellten Schritte nähern sich den Ausführungen von Maimer et al. 2005, S. 17–30 an und werden später dem regionalen Kontext zugeordnet:

¹⁸ Ein Vorschlag für die dafür ggf. erforderlichen Formblätter ist dem Anhang zu entnehmen.

- Analyse bestehender Verantwortungsbereich:
Dazu werden zuerst die bisherigen Zuständigkeiten in den kommunalen Gebäuden ermittelt, um aus den unterschiedlichen bisher zuständigen Abteilungen weitestgehend alle vorhandenen Gebäudezuständigkeiten zu ermitteln. Dies ist deshalb notwendig, da in öffentlichen Verwaltungen nur sehr selten eine Person für alle Gebäude und Liegenschaften zuständig ist und weiters auch eine zuordenbare Gesamtverantwortung trägt. Dies dient dazu, eine alle Gebäude überfassende Auflistung aller Tätigkeitsbeschreibungen, inklusive der verantwortlichen und ausführenden Stelle, zu erzeugen (vgl. Maimer et al. 2005, S. 17f.).
- Gebäude und Liegenschaftsdaten:
Weiters ist die Aufnahme der Gebäudedaten zwingend erforderlich, um aus allen zuständigen Abteilungen die vorhandenen Gebäudedaten zu dokumentieren und falls diese nicht vorhanden sind, neu aufzunehmen. Diese aufgenommenen Daten sind für die Gemeinden wesentlich, da sie einen Überblick über die realen Vermögenswerte definieren, die in den kommunalen Immobilien gebunden sind. Zudem ist daraus ableitbar, welche künftigen Investitionen getätigt werden müssen, da der aktuelle Gebäudezustand Teil der Aufnahme ist. Neben den künftigen Investitionstätigkeiten ist zudem erkennbar, in welcher Intensität die Gebäude genutzt werden (vgl. Maimer et al. 2005, S. 19f.).
- Prozessevaluierung:
Anschließend bedarf es einer genauen Analyse der zentralen (vorhandenen) Prozesse der betroffenen Gebäude. Dieser Vorgang bezieht sich im Wesentlichen auf den ersten Schritt, in dem die Zuständigkeiten ermittelt wurden. Hierbei wird jedoch nicht starr auf die betroffenen Personen Bezug genommen, sondern auf den Prozessablauf, wie die Verantwortliche oder der Verantwortliche, die Prozesse hinter der Gebäudebewirtschaftung umsetzen und welche Aufwände von diesem Aufgabenspektrum abgeleitet werden können. Daraus werden schlussendlich alle Aufgaben für alle Gebäude vernetzt und ein Überblick geschaffen, der Optimierungspotentiale ableiten lässt (vgl. Maimer et al. 2005, S. 22).

- **Strategieentwicklung:**
Nachdem die Grundlagendaten der kommunalen Gebäude gesammelt und alle vorhandenen Prozesse identifiziert und analysiert wurden, bedarf es der Festlegung einer regionalen Gebäudestrategie. Diese umfasst die grundlegenden Strategieentscheidungen, die beinhalten wie und in welchem Ausmaß die künftige Facility-Management-Organisation aufgebaut werden soll und welche Aufgaben diese übernehmen wird. Diese Strategie umfasst zudem alle gewünschten Ziele, die durch die FM-Organisation erreicht werden sollen und einen Entwicklungsplan, der diese Ziele in einen zeitlichen Rahmen fasst (vgl. Maimer et al. 2005, S. 24).
- **Managementorganisation:**
Anschließend bedarf es der Auswahl einer für die Gebäudeverwaltung in den Gemeinden passenden Organisationsform, die im Wesentlichen dadurch bestimmt wird, ob eine zentrale oder dezentrale Eingliederung der Facility-Management-Abteilung gewünscht wird. Dabei ist zu beachten, dass abhängig von den gewünschten Leistungen und den vorhandenen Spezifika der jeweiligen Verwaltungsorganisationen ein zweckmäßiges Modell gewählt werden muss, das auf die Bedürfnisse der Gemeinden angepasst ist (vgl. Maimer et al. 2005, S. 25).
- **Steuerung und Benchmarking:**
Weiters ist der Aufbau eines Steuerungssystems erforderlich, um auf Basis der erarbeiteten Facility-Management-Strategie und der gewählten Organisationsform wesentliche Informationen sammeln zu können, die für die Leistungssteuerung benötigt werden. Dies ist notwendig, um die für das Gebäudemanagement wichtigen Kennzahlen erarbeiten zu können, um aktiv auf die Steuerung der Gebäudeprozesse einwirken zu können (vgl. Maimer et al. 2005, S. 27).

- Rechtlich-organisatorischer Rahmen:

Abschließend bedarf es der Auswahl einer passenden Rechtsform für die Facility-Management-Organisation. Dabei ist zu klären, welche Alternativen den Gemeinden steuerliche Vorteile bringen können und von welchen Rechtsformen bei der gewünschten Anwendung eher abzuraten ist. Zudem ist zu klären, welche Rolle die Gemeinden in strategischen Entscheidungsfragen¹⁹ spielen wollen, da eine Auslagerung an private Partnerinnen und Partner nicht immer gewünscht wird (vgl. Maimer et al. 2005, S. 30).

Zudem ist die Auswahl der Rechtsform in einer interkommunalen Kooperation sehr stark von den Möglichkeiten abhängig, die den Gemeinden bei Zusammenschlüssen gewährt wird und von den individuellen Wünschen der Gemeinden, wie eng die Partnerschaft gestaltet werden soll. Bei jungen Kooperationsprojekten, speziell bei Gemeinden, die außerhalb der üblichen IKZ noch wenig oder keine Erfahrung mit dem Umgang haben, wird zumeist eine eher lose Form mit allen Vor- und Nachteilen gewünscht.

¹⁹ Vgl. dazu die in Abbildung 14 S. 44 (Intensitätsgrade interkommunaler Kooperation) dargestellten Ausführungen.

5. Zusammenfassung der konzeptionellen Grundlagen

Abschließend werden nun jene zentralen Inhalte des Theoriekapitels zusammengefasst, die für das Entstehen der weiteren Arbeit von besonderer Wichtigkeit sind. Dadurch soll für die weitere Vertiefung eine Ausgangsbasis geschaffen, die jene Aspekte berücksichtigt, die für den folgenden empirischen Teil verwendet werden. Darauf wird später aus den Teilen kommunale Leistungserbringung, interkommunale Zusammenarbeit und Facility Management eine Strategie entworfen, die auf den zuvor erarbeiteten Grundlagen die Umsetzung einer Regionalen Facility-Management-Strategie ermöglichen soll.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die österreichischen Gemeinden durch die ihnen im übertragenen und im eignen Wirkungsbereich zuteilwerdenden Aufgaben einen wesentlichen Anteil an der Gestaltung des Lebensumfeldes der Bürgerinnen und Bürger haben. Sie stellen dabei den überwiegenden Teil an Leistungen für die Sicherung der Daseinsvorsorge der Bewohnerinnen und Bewohner zur Verfügung und nehmen darüber hinaus viele Tätigkeitsbereiche wahr, die im Sinne zentralörtlicher Aufgaben auch anderen Gemeinden und deren Bevölkerung zugutekommen. Ein zunehmender interkommunaler und interregionaler Wettbewerb stellt aufgrund unterschiedlicher demografischer, aber auch wirtschafts- und sozialpolitischer Veränderungen jedoch besonders kleine Gemeinden im ruralen Raum vor Herausforderungen, die sie in gewissen Bereichen zum Handeln zwingen. Da jedoch umfangreiche Gemeindezusammenlegungen in der Politik keineswegs besonders hohes Ansehen genießen und nur eine geringe Anzahl an Gemeinden derartige Strukturveränderungen gutheißen, wandert der Fokus zunehmend auf interkommunale Kooperationsprojekte zur Verbesserung der Haushaltssituation und der Qualitätssteigerung der angebotenen Leistungen. Es bedarf jedoch einer Klärung, in welchem Ausmaß diese gewünschten Verbesserungen durch das Eingehen von interkommunalen Zusammenarbeiten erzielt werden können (vgl. Bischoff et al. 2015, S. 73).

Für die Umsetzung von Kooperationsprojekten stehen den Gemeinden sowohl unterschiedliche öffentlich-rechtliche als auch privatwirtschaftliche Organisationsformen zur Verfügung. Dabei ist jedoch besonders auf die Intensität der gewünschten Kooperation achtzugeben. Da je nach gewähltem Organisationsrahmen unterschiedliche Vorgaben eingehalten werden müssen, Steuerungspotentiale erhalten bleiben oder verloren gehen können, aber auch Entscheidungsstrukturen beschleunigt

oder verlangsamt werden. Es bedarf daher vor der endgültigen Kooperationsübereinkunft zentraler Abstimmungen, die die Präferenzen der einzelnen Beteiligten in einen Rahmen fassen. Unabhängig davon, können die Gemeinden alle Agenden im Sinne einer interkommunalen Zusammenarbeit gemeinsam meistern, die Organisationsform entscheidet jedoch, ob es einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedarf oder nicht, und welchen steuerlichen Aspekten die Gemeinden bei der interkommunalen Zusammenarbeit Beachtung schenken muss. Abgesehen davon, ist es vor einer interkommunalen Zusammenarbeit wichtig zu klären, welche Kooperationsgröße gewählt, d.h. welche maximale Anzahl an Gemeinden für die Aufgabenerfüllung beteiligt werden können und welche regionale Ausprägung diese Kooperation höchstens aufweisen darf. Die sowohl räumliche als auch zahlenmäßige Überdimensionierung von IKZ ist neben zunehmender Komplexität in der Entscheidungsfindung, die mit steigender Anzahl an beteiligten Gemeinden einhergeht, ebenso kritisch zu betrachten, wie eine zu große flächenmäßige Ausdehnung, wobei beide Kriterien immer anlassbezogen entschieden werden müssen.

Die Vorgehensweisen, die das Facility Management in Prozesse fasst und die für privatwirtschaftliche Anwendungen ebenso wie für die öffentliche Verwaltung herangezogen werden können, dienen in dieser Arbeit dazu, einen Aspekt der Verwaltungsmodernisierung und der Qualitätsverbesserung der öffentlichen Leistungen umzusetzen. Die Agenden, denen sich das Facility Management annimmt, dienen hierbei einerseits dazu herauszufinden, welche Vorgehensweisen bei der kommunalen Gebäudebewirtschaftung Verbesserungspotentiale aufweisen und andererseits wird die gängige Praxis der Immobilienbewirtschaftung auf einen kommunalen Rahmen gehoben werden kann, um einerseits Steuerungspotentiale zu erkennen und einen Geordneten Betrieb über den gesamten Lebenszyklus der Kommunalimmobilien zu gewährleisten.

Aus den drei ausgearbeiteten Themenbereichen des Theorieteils wird im Folgenden eine praxistaugliche Anwendungsstrategie ausgearbeitet, die es einer Kleinregion ermöglichen wird, selbstständig auf die Anforderungen in der Bewirtschaftung kommunaler Immobilien einzugehen. Dazu wird zuvor auf die Erfahrungen der Gemeinden in Niederösterreich eingegangen, indem der Online-Fragebogen ausgewertet wird. Anschließend wird mit Fokus auf die aktuelle Herangehensweise der Kleinregionsgemeinden auf den aktuellen Bewirtschaftungsstatus eingegangen und in einem weiteren Schritt versucht herauszufinden, welche Vorstellungen die Gemeinden

der Kulturregion über die künftige Entwicklung der Kommunalimmobilienbewirtschaftung im regionalen Kontext haben. Dies ist aus unterschiedlichen Gründen notwendig: Zum einen bedarf es einer Klärung, wie intensiv die Kooperation ausgestaltet werden soll, zum anderen muss geklärt werden, welche Aufgabenverteilung und Organisationsform zu den bestehenden Verwaltungsstrukturen passen, um abschließend eine angepasste FM-Strategie für eine regionale Anwendung zu präsentieren.

III. Analyse der kommunalen Immobilien in Niederösterreich

6. Handhabung des Immobilienbestandes in NÖ-Gemeinden

Um die im Grundlagenkapitel bearbeiteten Aufgaben der Gemeinden näher mit den Themenbereichen interkommunale Zusammenarbeit und Facility Management in Verbindung bringen zu können, wurde eine zweiteilige empirische Forschungsstrategie gewählt. Bei der nun folgenden Analyse (Abschnitt III) des Fragebogens, welcher an alle niederösterreichischen Gemeinden versendet wurde, wird versucht, tiefergehende Erkenntnisse über die aktuelle Kommunalimmobilienbewirtschaftung sowie potentiell vorhandene Präferenzen in Bezug auf interkommunale Kooperationen auszuwerten. Dieses Vorgehen soll, basierend auf einer quantitativen Untersuchung, mit qualitativen Aspekten, ermöglicht werden. Anschließend werden im Rahmen einer Fallstudie, die an einem bestehenden Kooperationsprojekt (Abschnitt IV) Anwendung finden wird, nähere Analysen vorgenommen, um den gewünschten Fokus zielgerichtet auf die ausgewählten Gemeinden richten zu können.

Hinter dieser Erhebung besteht ein grundsätzliches Interesse in der Beantwortung systembezogener Fragen zur aktuellen Handhabung, der Instandhaltung sowie der Betreuung und den Betrieb kommunaler Immobilien. Da derartige Befragungen bisher von anderer Stelle nicht durchgeführt wurden, dient diese Herangehensweise zuerst der Datengewinnung, die bei einer späteren Umsetzung des Facility-Management-Systems in der ausgewählten Region verwendet werden. Die getroffenen Aussagen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollen dabei zur Operationalisierung und Messung des Status Quo der kommunalen Immobilienbewirtschaftung beitragen und werden durch die spätere induktive Bezugnahme mit den Daten der Fallstudie ergänzt. Zudem wird der aktuelle Umfang an Kooperationsprojekten zwischen den Gemeinden untersucht, um die Grundoffenheit der Kommunen gegenüber einer derartigen Zusammenarbeit zu prüfen. Der offene Teil des Fragebogens wurde bewusst mit Verbesserungsvorschlägen von Seiten der Gemeinden in Bezug gesetzt, da durch die Verwaltungspraxis oft Problemstellungen aufgezeigt werden, die vorab nicht abgeschätzt werden können.

6.1. Auswertungsmethodik

Für die Erhebung der Datensätze dieses Abschnitts wurde eine schriftliche Online-Befragung durchgeführt. Dies bringt bei einem Umfang von 574 Gemeinden, an die der Fragebogen zugesendet wurde, jenen Vorteil, dass dadurch eine relativ rasche Befragung ermöglicht wird. Zudem können damit deutlich kostengünstiger und für die Gemeinden flexibler Daten erhoben werden als beispielsweise durch mündliche Interviews vor Ort. Besonders hervorzuheben ist hierbei auch die bereits erfolgte Datenbereitstellung in empirisch auswertbaren Formaten, die eine weitere Bearbeitung vereinfachen. Des Weiteren ermöglicht die Plattformlösung eine für die Gemeindevertreterinnen und -vertreter komfortablere Rücksendemöglichkeit, die ihren Aufwand reduziert und zugleich die Bereitschaft zur Teilnahme erhöht.

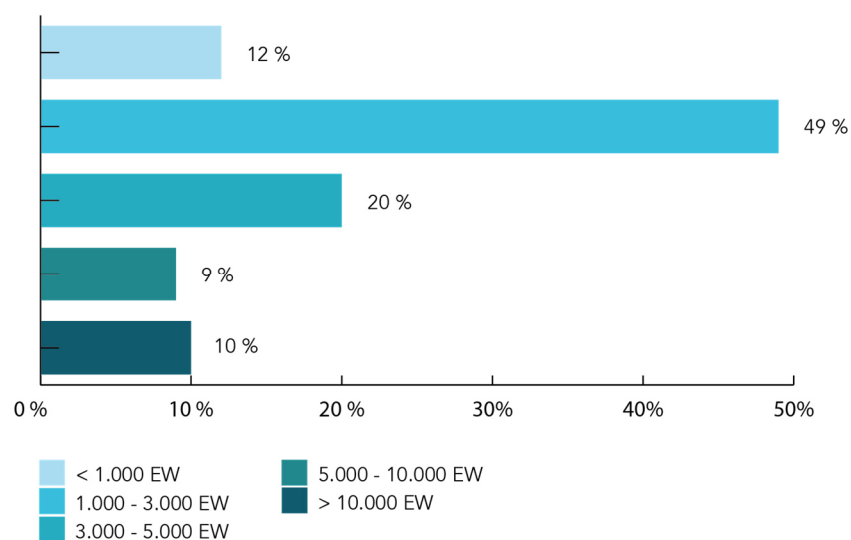
Wie zuvor bereits erwähnt, erging der Fragebogen an alle 574 niederösterreichischen Gemeinden. Hierzu wurden aus dem Zentralregister des Landes Niederösterreich alle E-Mail-Adressen recherchiert. Darauffolgend wurde ein Begleitschreiben formuliert, welches den Inhalt und den Zweck des Fragebogens erläutert und mit der Bitte um Beantwortung an die jeweiligen Adressanten versandt wurde. Bei der Erstellung des Fragebogens wurde versucht, sich möglichst kurz zu halten, dass die Amtsleiterinnen und Amtsleiter sowie Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, aber auch die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte vorab nicht vom Umfang abgeschreckt werden. Dies ist jedoch nur bedingt gelungen, was durchaus an der Themenverknüpfung von kommunalen Agenden, interkommunaler Zusammenarbeit, dem Facility Management und dem damit einhergehenden Fragenumfang zu tun hat. Der Fragebogen wurde schlussendlich am 19. Jänner 2018 versandt und bis 19. März 2018 auf der Online-Plattform für die Beantwortung bereitgestellt. Da nach der halben Beantwortungsfrist erst 97 Rückmeldungen eingetroffen sind, wurde eine Erinnerung an die teilnehmenden Gemeinden versandt. Schlussendlich wurde ein Rücklauf von 140 Frageböden beziehungsweise rund 25% aller niederösterreichischen Gemeinden erreicht.

Die Auswertung des Fragebogens erfolgte aufgrund des qualitativ orientierten und des quantitativen Teils gesondert ausgewertet. Die umfangreichere, quantitative Auswertung wurde aufgrund der verwendeten Skalenniveaus und der leichten Ableitbarkeit der Antworten in eine neutrale Interpretation mithilfe von Excel-Diagrammen in den folgenden Kapiteln dargestellt und durch die Eindeutigkeit der Aussagen interpretiert. Die Analyse des qualitativ orientierten Teils des Fragebogens

erfolgte mit einem Bezug auf die von Mayring (2015, S. 69–85) ausgeführte Zusammenfassung. Dabei wird versucht, die aus dem Fragebogen extrahierten Antworten der offenen Fragen näher zu analysieren, um ein Verbesserungspotential der kommunalen Immobilienbetreuung, durch eine induktive Kategorienbildung zu erreichen. Dazu werden die vorhandenen Antworten mittels Interpretationsregeln soweit generalisiert und reduziert, dass eine allgemeine Interpretation aller Antworten ermöglicht wird. Diese Herangehensweise wurde gewählt, da ein allgemeiner Grundtenor bei der ersten Durchsicht des Fragebogens erkennbar war und durch die Kategorisierung und Reduktion der Daten eine Interpretation und Gewichtung der Antworten ermöglicht werden soll. Die gesammelte Auswertung der im folgenden Abschnitt analysierten offenen Fragen kann dem Anhang entnommen werden.

Unter Beachtung einer weiteren Befragung der Fallstudien-Gemeinden und der folgend abgebildeten Befragungsverteilung nach Größenklassen, wird das Ergebnis, durch diese Rücklaufquote als repräsentativ angesehen. Folgend werden daher die für die Arbeit wichtigen Ergebnisse, der Teilnehmergemeinden dargestellt. Dabei wird zuerst darauf eingegangen, in welchem Verhältnis die Beantwortung des Fragebogens erfolgte. Besonders bedeutend ist dabei, welches Ausmaß die Beantwortung in den jeweiligen Größenklassen annimmt. Dazu wurden alle Gemeinden in den jeweiligen Größenklassen mit den beantworteten Fragebögen der jeweiligen Gemeinden in Verhältnis gesetzt. Dies wird in der folgenden Abbildung 24 verdeutlicht:

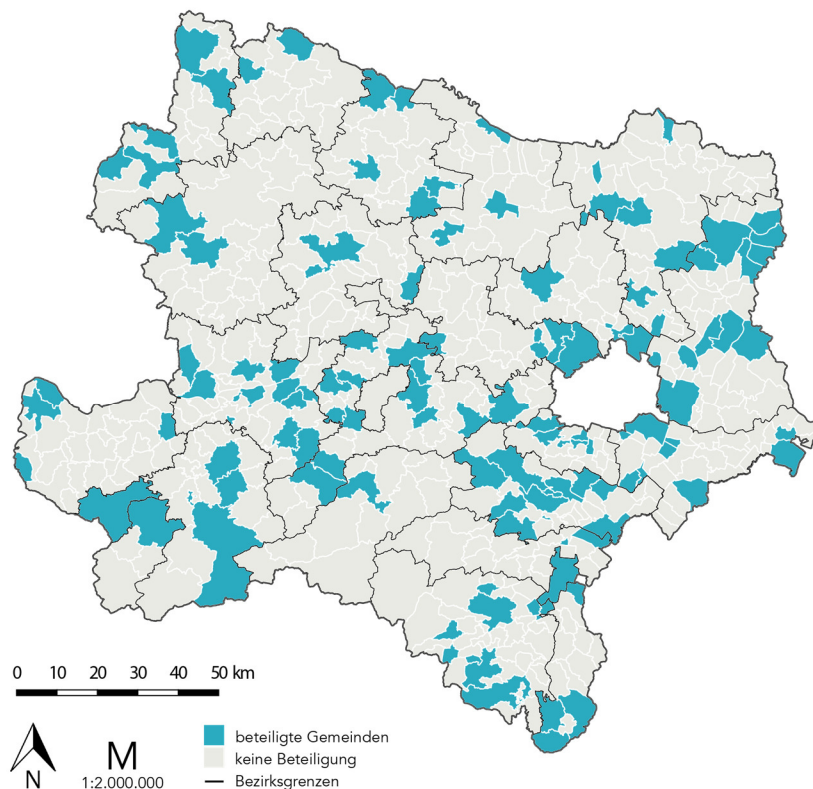
Abbildung 24 Anteil der Gemeindegrößenklasse am gesamten Rücklauf der Umfrage



Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Zudem wird in der nächsten Abbildung 25 die räumliche Verteilung der Rücklaufgemeinden, die den Fragebogen beantwortet haben, blau dargestellt. Die Bundeshauptstadt Wien wurde transparent gehalten, da sie nicht Bestandteil der Umfrage war. Jene Gemeinden die nicht an der Umfrage teilgenommen haben sind in der Darstellung grau eingefärbt. Eine weitere Detailierung, sowie eine tiefergreifende und dementsprechend genauere, gemeindebezogene Auswertung der Antworten wird in der folgenden Aufarbeitung nicht weiter verfolgt, da Rücksicht auf den Datenschutz und die möglichen Rückschlüsse auf Personen gewahrt wird. Daher werden alle folgenden Darstellungen im Sinne der bereits vorangegangenen Größenklassen erarbeitet. Dies hat zudem jenen Vorteil, dass eine einheitliche Darstellung nach den vorkategorisierten Größenklassen ermöglicht wird. Folgend wurde mithilfe des „Quantum Gis Geoinformationssystems“ eine Niederösterreichkarte erstellt, wobei die Gemeindedaten der Fragebögen in die Datengrundlage der Verwaltungsgrenzen der politischen Gemeinden in Niederösterreich eingepflegt wurden. Die Geoinformationsdaten wurden dabei vom Land Niederösterreich über die Plattform www.data.gv.at bezogen und weiterverarbeitet (vgl. Amt der NÖ Landesregierung 2017b).

Abbildung 25 Teilnehmergemeinden des online Fragebogens



Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

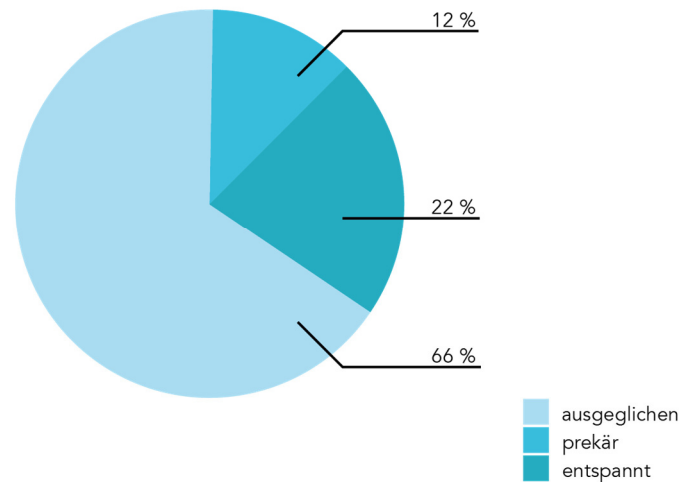
Anzumerken ist jedoch, dass mindestens eine Gemeinde pro niederösterreichischem Verwaltungsbezirk an der Umfrage teilgenommen hat. Eine Ausnahme stellt die Landeshauptstadt St. Pölten dar, die gleichzeitig einen Verwaltungsbezirk und eine Gemeinde darstellt. Jedenfalls ist die gegebene räumliche Verteilung neben der Einteilung in Gemeindegrößenklassen ein besonders wichtiges Merkmal für die Repräsentativität der durchgeführten Umfrage. Weiters lassen sich aus den beantworteten Fragebögen die Teilnehmerstrukturen der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern darstellen. So konnten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in drei Hierarchiestufen eingeteilt werden. Aus den Reihen der politischen Vertreterinnen und Vertretern nahmen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Vizebürgermeisterinnen und Vizebürgermeister sowie (Energie²⁰-)Gemeinderätinnen und Gemeinderäte an der Befragung teil. Unter den leitenden Angestellten konnten Stadtamtsdirektorinnen und -direktoren, Amtsleiterinnen und -leiter, Bauamtsleiterinnen und -leiter, aber auch Immobilien- und Liegenschaftsverwalterinnen und -verwalter ausgemacht werden. In den kleineren Gemeinden übernahm die Beantwortung des Fragebogens meist eine Verwaltungsangestellte oder ein Verwaltungsangestellter. Die Ergebnisse der Befragung werden folgend in zwei Abschnitten eingeteilt, nach den Antworten in Bezug auf die Gebäude und technische Anlagen sowie die Datensätze mit Bezugnahme auf die vorhandenen Kooperationsprojekte und IKZ, schlussendlich werden diese Darstellungen nach gesonderter Analyse interpretiert.

6.2. Umfrageergebnisse: Gebäude und technische Anlagen

Nach der einleitenden Befragung zu den zuvor behandelten allgemeinen Themen wie Gemeindename, Einwohnerzahl und Funktion in der Gemeinde wird nun näher auf die eigentlichen zentralen Gesichtspunkte eingegangen. Hierbei werden sowohl verbal als auch grafisch die jeweiligen Antworten ausgewertet und interpretiert. Die Reihenfolge des Fragebogens wird hierbei übernommen. Anfangs wurde näher auf die aktuelle Haushaltssituation der Gemeinden eingegangen. Dabei ist für die weitere Arbeit eine genaue Analyse der Entwicklung und Struktur der Gemeindecinnahmen und -ausgaben zweitrangig, jedoch bedarf es einer Abschätzung, wie die Gemeinden pauschal ihre Situation bewerten würden.

²⁰ Energiegemeinderätinnen und Gemeinderäte werden in Niederösterreich mit energiebezogenen Themen der Gemeinden betraut.

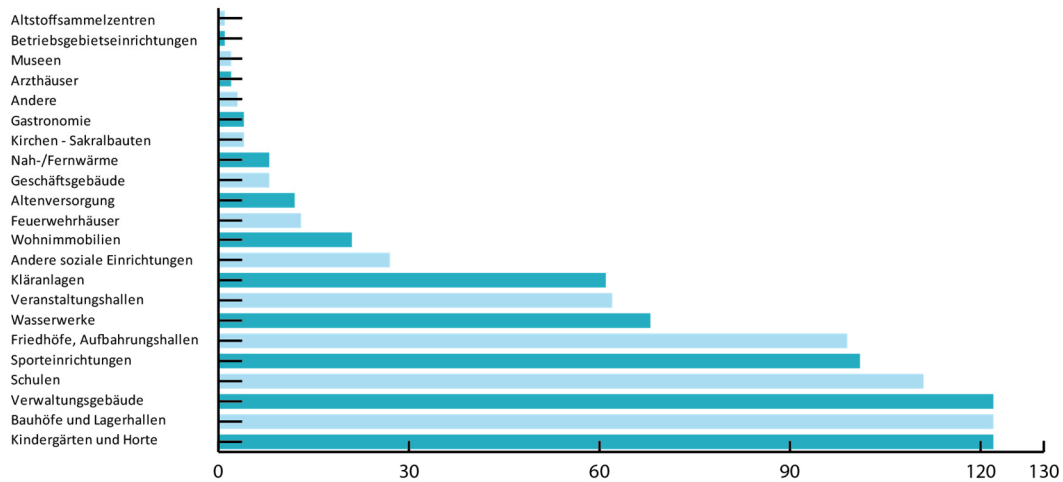
Abbildung 26 Subjektive Einschätzung der aktuellen Haushaltslage der Umfragegemeinden



Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Die Angaben spiegeln hier eine Korrelation mit dem Gemeindefinanzbericht der Österreichischer Gemeindebund et al. (2017, S. 6) wider, die den Gemeinden grundsätzlich eine relativ stabile Haushaltslage attestiert. Problematisch scheint jedoch die Situation in 12% der befragten Gemeinden zu sein, dem gegenüber stehen 22% der Befragten Gemeinden, die ihre Haushaltslage als entspannt bewerten. Nach dieser Überleitung wurde näher auf die Gebäudeanzahl und die Verteilung der einzelnen Gebäudetypen eingegangen. So zeigt sich, dass sich bei über 40% der befragten Gemeinden zwischen zehn und zwanzig Gebäude im kommunalen Besitz befinden, jedoch nur 8% mehr als 50% besitzen. Ein derartig umfangreicher Gebäudebesitz wird vordergründig bei großen Gemeinden zu finden sein, so deckt sich auch nahezu die Anzahl der Gemeinden mit mehr als 10.000 EW mit der angegebenen Gebäudeanzahl von mehr als 50 Gebäuden. Um einen Schritt tiefer gehen zu können, wurde folgend näher auf die Art der kommunalen Immobilien im Gemeindebesitz eingegangen.

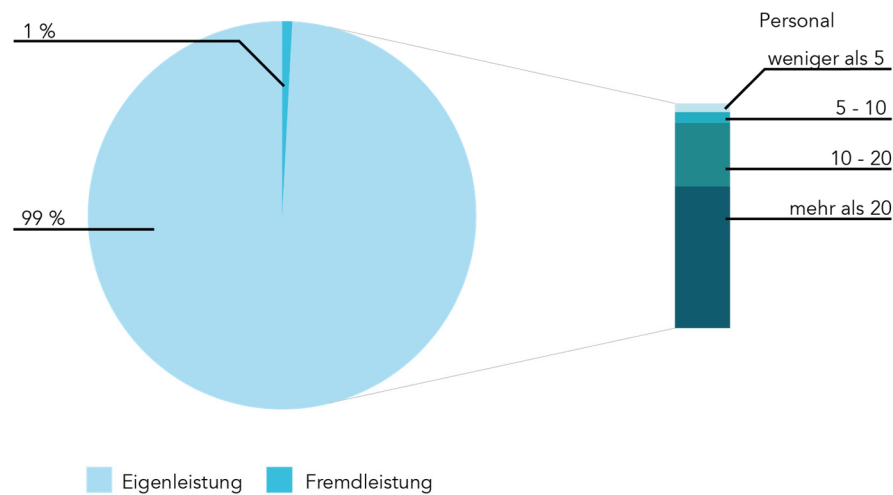
Abbildung 27 Arten an Gebäudetypen im Eigentum der Rücklaufgemeinden



Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Dabei zeigt sich deutlich, dass für die im Punkt 2.2.4 (Die Aufgaben der Gemeinden) erörterten Basisaufgaben auch der größte Teil der kommunalen Immobilien bereitgestellt werden muss. Daher ist die Daseinsvorsorge, für die die Gemeinde zuständig ist, der bedeutendste Punkt bei der Betrachtung des kommunalen Immobilienbestandes. Besonders zu erwähnen ist, dass nur 22 der befragten Gemeinden ihre Immobilien in sogenannte „Kommunalimmobiliengesellschaften –KIG“ (Kooperation mit privaten Unternehmen) ausgelagert haben und somit der Großteil der Aufgaben von den Kommunen selbst durch die Verwaltung umgesetzt wird. Nach dieser Erkenntnis ist weiters von Bedeutung, wie die Handhabung dieser Gebäude vonstatten geht (operative Betreuung gebäudebezogener Aufgaben). Dazu wird folgend näher auf den erforderlichen beziehungsweise vorhandenen Personalstand, der operativ vor Ort eingesetzt wird, eingegangen. Neben dieser Erkenntnis ist es zudem wichtig, ob die Personalausstattung der jeweiligen Gemeinden für die Betreuung der kommunalen Immobilien nach der Meinung der Gemeinden ausreichend ist. Dies soll eine grundsätzliche Erklärung für die angegebene Zufriedenheit in Bezug auf die Faktoren Preis, Qualität und Nutzerfreundlichkeit ergeben.

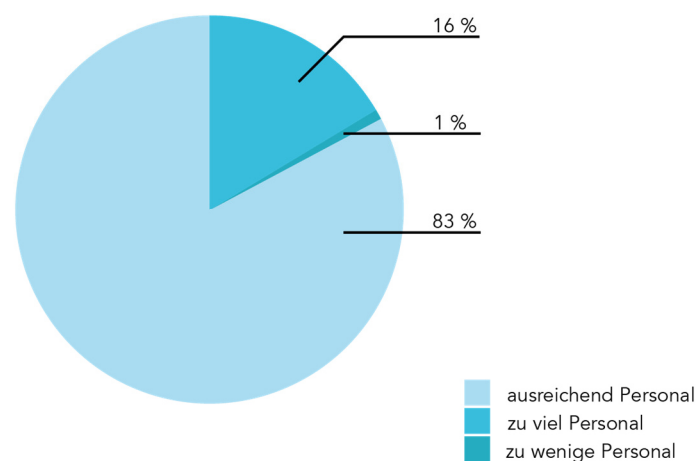
Abbildung 28 Leistungsanteile, eingesetzte Personal für Eigenleistungen



Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Die befragten Gemeinden geben an, dass sie den überwiegenden Teil der kommunalen Immobilienbetreuung und den Betrieb selbst übernehmen. Dafür werden in den meisten Gemeinden weniger als fünf Personen eingesetzt, was jedoch stark mit der Verteilung der Gemeinden in den jeweiligen Größenklassen zusammenhängt, da kleine Gemeinden im Schnitt weit weniger Personal, aber auch weniger Gebäude, zur Verfügung haben.

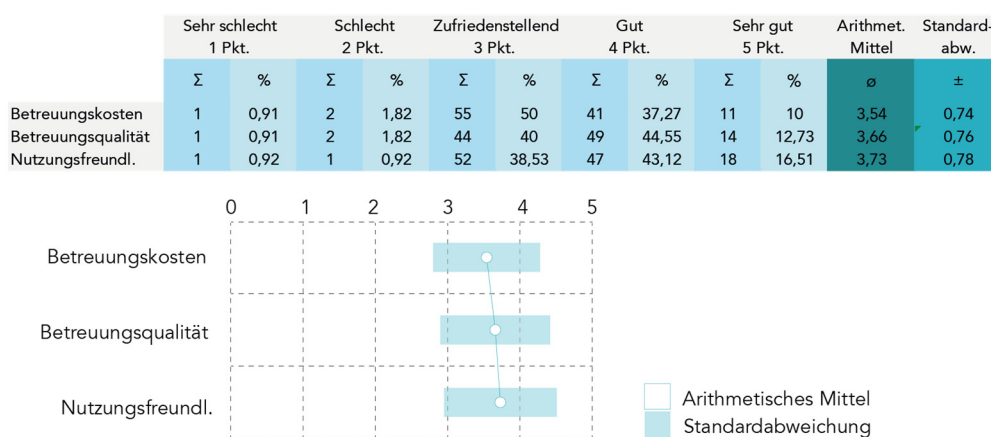
Abbildung 29 Selbsteinschätzung Personalstand für die kommunale Leistungserbringung



Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Trotz dieser Verteilung des Eigenleistungsanteiles von fast 100% und einem Personaleinsatz von zumeist weniger als fünf Personen sind vier von fünf Gemeinden mit dem zur Verfügung stehenden Personal für diese Aufgaben zufrieden. Lediglich 17% der befragten Gemeinden würden sich mehr Bedienstete wünschen, nahezu nirgends ist ein potentieller Personalmangel vorhanden. Jedoch ist die Qualität der erbrachten Leistungen nur „Zufriedenstellend“ bis „Gut“ bewertet worden, was bedeutet, dass hier noch ein deutliches Verbesserungspotential möglich ist. Dieses war aber bei knapp 50% der Gemeinden bisher kein Thema.

Abbildung 30 Bewertung der kommunalen Immobilienbetreuung unter den Faktoren: Betreuungskosten, Betreuungsqualität und Nutzungsfreundlichkeit der Immobilien



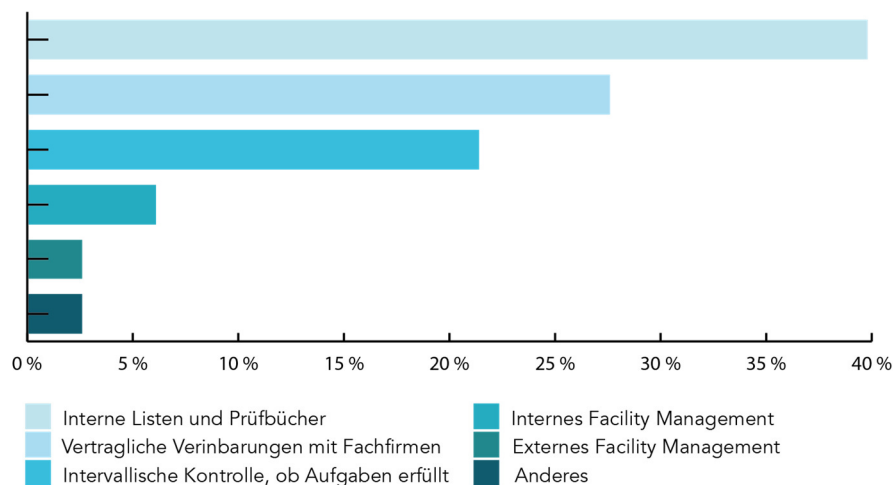
Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Jedoch geben bei näherem Nachfragen 36% der Gemeinden an, bereits mit rechtlichen, betriebswirtschaftlichen, technischen oder anderen Problemen dieser Art konfrontiert worden zu sein. Derartige Probleme könnten durch eine mangelnde Profession der mit diesen Agenden betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Verbindung stehen, denn die Kontrolle der Prüfpflichten²¹ in rechtlichen und technischen Belangen wird meist durch Eigenpersonal durchgeführt, wie folgende Abbildung 31 zeigt. Dabei ist anzumerken, dass bei der Erstellung dieser Frage bewusst auf die nähere Definition der Prüfpflichten verzichtet wurde, da somit deutlicher erkennbar wird, ob die Gemeinden dieser Aufgabe überhaupt nachkommen.

²¹ Die erforderlichen Grundkategorien an Prüfpflichten der technischen Anlagen können dem Anhang Pkt. 20 entnommen werden. Die Intervalle sind aus den jeweils geltenden Bescheids-, Hersteller- und Normenwerken zu entnehmen und müssen anlassbezogen selbstständig ermittelt werden.

Dies wird beispielsweise besonders bei der Angabe „intervallische Kontrolle, ob Aufgaben erfüllt“ sichtbar. Eine derartige Herangehensweise lässt den Schluss zu, dass keine interne Kontrolle dieser Prüfpflichten vonstattengehen kann, da die Erfüllung der Prüfpflichten in eindeutigen Intervallen nach Anlagenbescheiden, Herstellerrichtlinien oder technischen Normen erfolgen und ihnen daher ein genaues Intervall zugrunde gelegt wird.

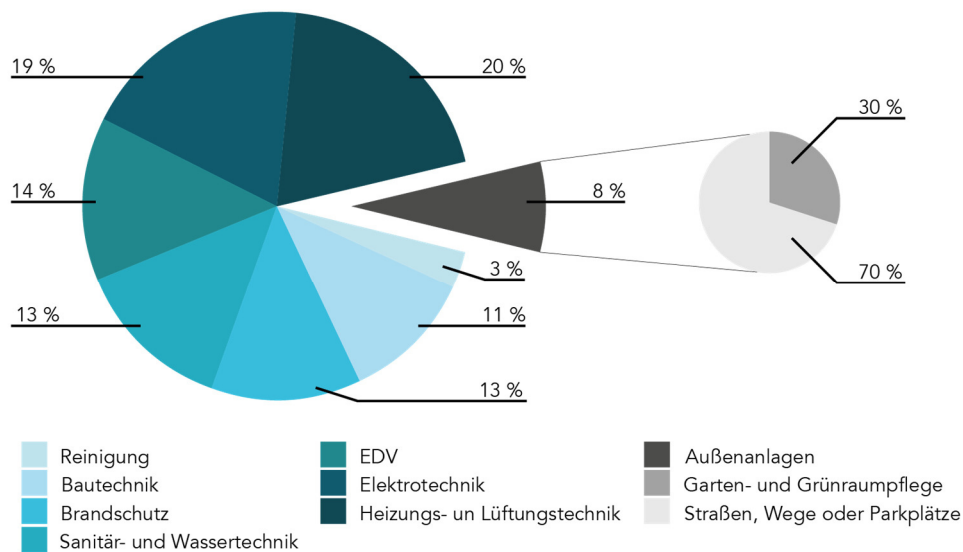
Abbildung 31 Vorgehensweise bei der Einhaltung und Kontrolle von Prüfpflichten in der Betreuung kommunaler Immobilien



Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Die Darstellung berücksichtigt jedoch nicht die Doppelgleisigkeiten bei den Kontrollen, denn abhängig vom Gewerk werden sowohl Eigenkontrollen durch die Gemeinden als auch die Unterstützung der Fremdfirmen gegeben sein. Dies ist beispielsweise bei der Vergabe von Brandschutzleistungen der Fall, wo die beauftragte Firma zwar Mängel aufzeigt, jedoch die Durchführung der Mangelbehebung in den Aufgabenbereich der Gemeinde fällt. Abschließend wurden die Gemeinden nach der Gewerke-Art befragt, die sie im Rahmen der Gebäudebetreuung nicht selbst, sondern durch Professionistinnen und Professionisten durchführen lassen. Diesbezüglich wurde den Gemeinden eine Mehrfachnennung gewährt, da die typischen technischen Gewerke nicht in den Erfüllungsbereich der Gemeinden fallen. Folgende handwerkliche Arbeiten werden von den Gemeinden fremdvergeben, wie die Abbildung 32 verdeutlicht.

Abbildung 32 Betreuungstätigkeiten die nicht in Eigenregie der Gemeinden erledigt werden



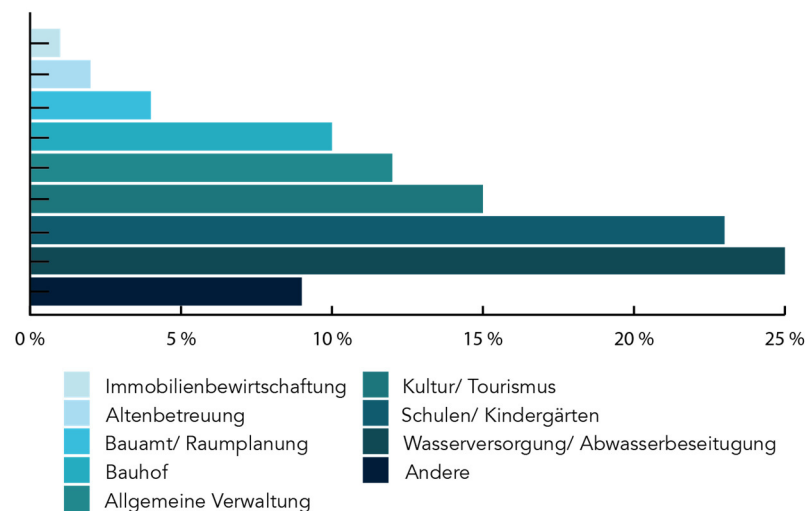
Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Nach ausführlichen Erkenntnissen in Bezug auf die aktuelle Immobilienbewirtschaftungs-, -betreuungs und -instandhaltungstätigkeit wurde im zweiten Abschnitt des Fragebogens näher auf die aktuelle Situation bei Kooperationsprojekten eingegangen. Dabei wurde schließlich mit einer Rückkoppelung auf die zuvor gestellten gebäudebezogenen Fragen versucht, die Bereitschaft für regionale Facility-Management-Aktivitäten und die gemeindeübergreifende Gebäudebewirtschaftung zu erfragen. Mit der näheren Auseinandersetzung der getätigten Antworten beschäftigt sich der folgende Teil der Fragebogenauswertung.

6.3. Umfrageergebnisse: Interkommunale Zusammenarbeit

Bezugnehmend auf die interkommunalen Kooperationen der befragten Gemeinden wird nachfolgend analysiert, in welchen Bereichen die Gemeinden mit anderen zusammenarbeiten. Darüber hinaus wird die Bereitschaft zur gemeindeübergreifenden Immobilienbewirtschaftung und die daran gesetzte Erwartungshaltung erfragt. Grundsätzlich sind 75% der befragten Gemeinden in irgendeiner Form an Kooperationen beteiligt. Nachfolgend wird ein kurzer Überblick gewährt, an welchen Kooperationen sich die befragten Gemeinden beteiligen.

Abbildung 33 Kooperationserfahrung der Beteiligungsgemeinden



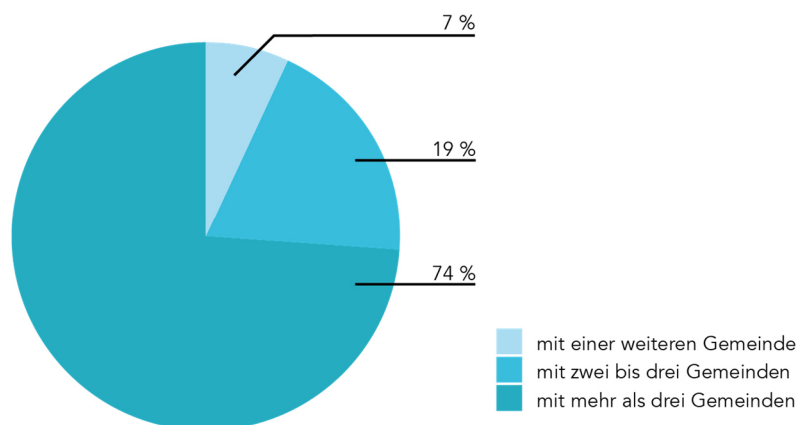
Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Die Grafik macht deutlich, dass besonders in den hoheitlichen Agenden ein hohes Kooperationsvolumen besteht. Dabei haben die Bereiche „Schulen und Kindergärten“ sowie „Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung“ den überwiegenden Anteil an Kooperationsprojekten. Dies ist jedoch aufgrund zweier Aspekte aus dem Theorieteil erklärbar. Erstens wird den Gemeinden die Bildung von Schulgemeindeverbänden vorgegeben, was die hohe Anzahl an Kooperationsthemen in dieser Grafik erklärt. Zum Zweiten sind Gemeindekooperationen potentielle Dämpfer der infrastrukturellen Kosten, wie beispielsweise jene der öffentlichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, da dadurch die räumliche Infrastruktur, die besonders in diesem Themenbereich erforderlich ist, kooperativ angeschafft werden kann, es dadurch zu einer höheren Nutzungsauslastung kommt und diese zudem gemeinsam finanziert werden kann. Darüber hinaus sollte bei dieser Auswertung auf den Anteil der „Anderen Kooperationen“ eingegangen werden. Die Umfragegemeinden haben hier einige,

besonders für diese Arbeit interessante Kooperationen angegeben. So wird beispielsweise neben den oben genannten Themen auch bei „Altstoffsammelzentren“ und der „Abfallwirtschaft“, beim „Regionalmanagement und Kleinregionen“, bei der „Kinderbetreuung in den Ferien“, bei Agenden des „Standesamtes“, aber auch bei der „Kooperativen Vermarktung von Gewerbegebieten und Wohnstandorten“ kooperiert. Besonders der letzte Teil der „Gewerbe- und Wohnstandortkooperation“ ist von besonderem Interesse, da hier scheinbar über die kommunalen Einnahmen hinweg ein Weg gefunden wurde, ein regionales Interesse gemeinsam weiterzuverfolgen.

Weiters wurde im Fragebogen versucht herauszufinden, wie viele Gemeinden im überwiegenden Ausmaß an den unterschiedlichen Kooperationen beteiligt sind. Dahinter verbirgt sich das Interesse, welchen Umfang an beteiligten Gemeinden die eingegangenen Kooperationen aufweisen. Daraus ist ableitbar, in welcher Größenordnung sich die Kooperationsprojekte befinden, in denen bereits Erfahrung gesammelt wurde. Besonders wichtig ist dies daher, da bei einer großen Anzahl an Kooperationsgemeinden sehr viele unterschiedliche Herangehensweisen aber auch individuelle Vorstellungen den Diskurs im Kooperationsprozess bestimmen. In dieser Hinsicht kann Bereits gesammelte Erfahrung für folgende Kooperationen hilfreich sein.

Abbildung 34 Anzahl beteiligter Gemeinden in den bisher eingegangenen Kooperationen

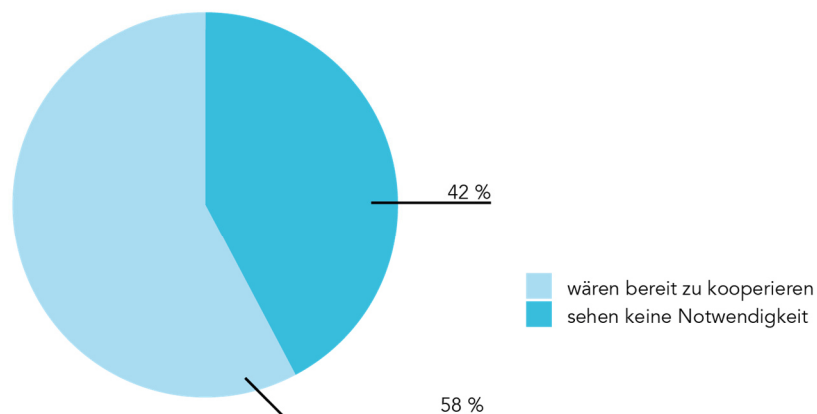


Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Da die überwiegende Mehrheit bereits Erfahrungen mit Kooperationen mit über drei weiteren Gemeinden gesammelt hat, ist davon auszugehen, dass Vorhaben in dieser Größenordnung jedenfalls umsetzbar sind. Wobei der zu erwartende Diskurs

unabhängig von der Kooperationsgröße, eintreten wird. Ob IKZ schlussendlich funktionsfähig und effizient umgesetzt werden kann, nur im Einzelfall geprüft werden. Das Ergebnis ist jedoch in Bezug auf die „Kulturregion“ mit sechs Kooperationsgemeinden durchaus eine wertvolle Information. Weiters wurde im Hinblick auf das Kooperationsthema Facility Management die grundsätzliche Bereitschaft über mögliche Kooperationen in diesem Aufgabengebiet erfragt. Wie die folgende Grafik zeigt, besteht auch hier ein deutliches Interesse, eine derartige Kooperation einzugehen. Zudem ist zu erwähnen, dass aus Sicht der Gemeinden keine Anmerkungen getätigt wurden, die die Sinnhaftigkeit der Kooperationen im Facility Management ausschließen.

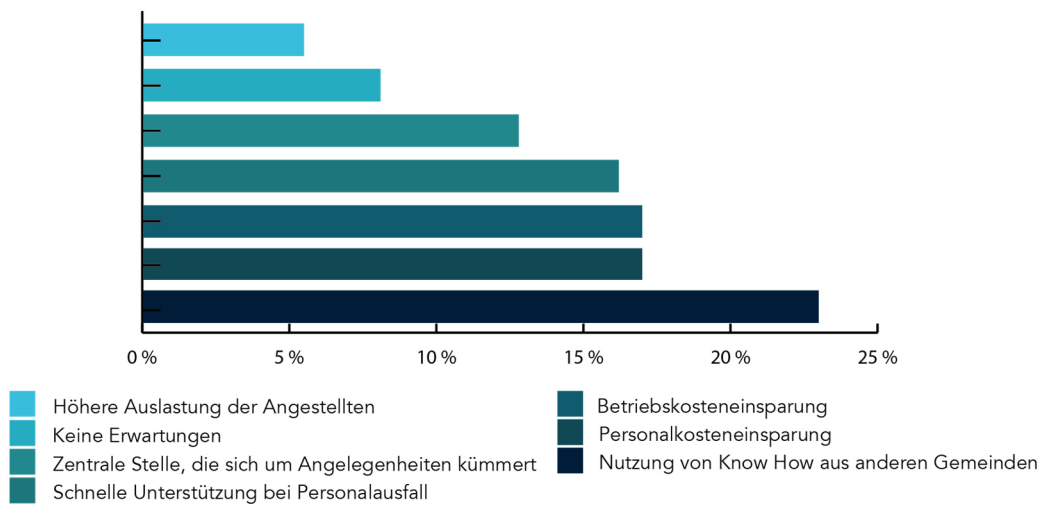
Abbildung 35 Auskunft über die Bereitschaft zur Kooperation im Facility Management



Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Von Seiten der Gemeinden wurde sehr deutlich versucht, die aus ihrer Sicht zu erwartenden Vorteile herauszustreichen. Wobei widererwarten der Wissenstransfer zwischen den Gemeinden vor den Kostenoptimierungen einzustufen ist. Dies stützt allerdings die zuvor getätigte Annahme aus dem Theorieteil, dass die Gemeinden sehr an der gemeindeeigenen Bereitstellung von Leistungen für die Bevölkerung interessiert sind.

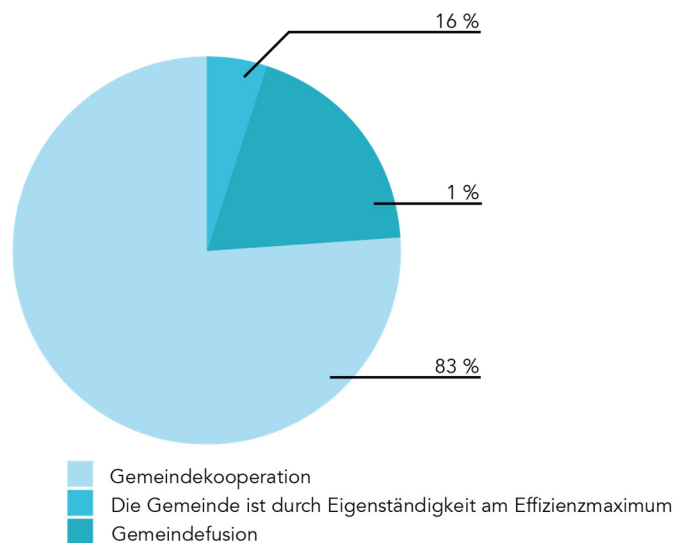
Abbildung 36 Erwartungen an eine regionale Facility Management Kooperation



Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Abschließend muss noch festgehalten werden, dass wie erwartet die Gemeinden mit überwiegender Mehrheit die Gemeindekooperation als sinnvollstes Instrument zur Effizienzsteigerung der kommunalen Verwaltung sehen. Weniger als ein Fünftel ist hierbei der Meinung, dass die aktuelle Situation, nämlich die Eigenständigkeit der Gemeinden, effizienter ist als Gemeindekooperationen oder auch Gemeindefusionen. Lediglich 5% der Rücklaufgemeinden wären zudem davon überzeugt, dass eine Fusion mit einer Nachbargemeinde der richtige Weg wäre. Auch dies spiegelt die Eingang vermutete Aversion gegenüber Gemeindezusammenlegungen wider.

Abbildung 37 Gewünschte Maßnahme zur Effizienzsteigerung der Gemeinden



Quelle: Online Umfrage; Eigene Bearbeitung

Für die weitere Arbeit kann jedenfalls festgehalten werden, dass die niederösterreichischen Gemeinden bereits deutliche Erfahrungen in Gemeindekooperationsprojekten gesammelt haben. Sie erwarten sich aus den Kooperationsprojekten zwar vorrangig einen Wissenstransfer aus anderen Gemeinden, jedoch auch Personal- und Betriebskosteneinsparungen. Grundsätzlich sind die Rücklaufgemeinden für neue Kooperationsprojekte aufgeschlossen und würden mehrheitlich auch ein regionales Facility Management als Kooperationsoption sehen. Diese Offenheit kann aus den Fragebögen derart interpretiert werden, dass zurzeit eher nur befriedigende Bewertungen für die eigene Bewirtschaftungsleistung der kommunalen Immobilien ausgestellt werden, was einen sehr selbstkritischen Blick auf die eigene Leistung vermuten lässt. Im weiteren Unterkapitel werden nun jene Anregungen und Verbesserungsvorschläge aufbereitet, die die Gemeinden selbstständig in den Fragebogen eingebracht haben und damit versucht haben, auf Aspekte hinzuweisen, die aus der Verwaltungspraxis für sie relevant erscheinen.

6.4. Handlungsbedarf aus Sicht der TeilnehmerInnen

Aus Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Fragebogens bedarf es für die professionelle Leistungserfüllung und die Verbesserung der aktuellen Vorgehensweisen durch die Gemeinden einiger monetärer, strategischer, aber auch kommunikativer Maßnahmen, um die Qualität der Arbeit zu verbessern. Um diese Anmerkungen auswerten zu können, wurden die Antworten der diesbezüglichen offenen Frage in vier Kategorien zusammengefasst und die Aussagen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu der jeweiligen Themengruppe subsummiert.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sehen die Verbesserung der Qualifikation des Bestandspersonals als zentrales Kriterium, die selbst durchgeführten Tätigkeiten zu verbessern. Dazu ist es jedenfalls erforderlich, die Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen auszubauen, um den Wissenstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konstant hoch zu halten. Zudem wird für fachspezifische Tätigkeiten allgemein mehr Personal gewünscht, da diese Tätigkeiten nicht in die übliche Praxis der angestellten Bauhofmitarbeiterinnen und Bauhofmitarbeiter fällt. Zudem wird in der Verwaltung ein höherer Personalstand gewünscht, der sich intensiver den Verwaltungstätigkeiten in Bezug auf die kommunalen Immobilien widmen kann. Des Weiteren wurde in der Frageauswertung erkannt, dass viele der Teilnehmerinnen und Teilnehmer vermuten, dass die Verbesserung der Betreuungs- und Bewirtschaftungstätigkeit der kommunalen Immobilien einer externen Kontrolle bedarf.

So wurde eine Häufung bei dem Wunsch einer Implementierung, eines internen oder externen Facility-Management-Systems festgestellt. Die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter führten zudem an, dass im Rahmen eines kommunalen Facility Managements eine Erhöhung der Qualität und Qualitätssicherung erreicht werden kann. Im Falle einer verbesserten Eigenleistung würden nach ihren Aussagen jedoch konkrete Leitfäden und Checklisten für die Abarbeitung der erforderlichen Arbeiten sehr behilflich sein, da dadurch sichergestellt werden kann, dass alle Anforderungen erfüllt wurden und es zu keinen unvorhergesehenen Missständen mehr kommen kann. Eine Teilnehmerin oder ein Teilnehmer hat darüber hinaus explizit die Kommunalimmobilienbewirtschaftung durch eine regionale Facility Management Kooperation in Form eines Gemeindeverbandes oder einer Gemeindekooperation als sinnvollste Lösung angesprochen.

Mit dieser Arbeit wird zwar nicht näher auf die Erhöhung des Gemeindebudgets eingegangen, im Zuge der Vollständigkeit sollte jedoch auch die Darstellung dieses Wunsches nicht völlig ausgeklammert werden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sehen, soweit es aus dem Fragebogen ersichtlich ist, dringenden Handlungsbedarf bei der Verbesserung der budgetären Situation. Das regionale Facility Management kann durch strukturiertes Vorgehen versuchen, bei der Immobilienbewirtschaftung freies Budget zu schaffen, die einseitige Erhöhung ist jedoch Aufgabe der Landesregierung. Auf die Situationsverbesserung mit Hilfe höherer Kommunalsteuern und Ertragsanteilen wird hier jedoch nicht näher eingegangen. Es kann aber in einem weiteren vertiefenden Schritt angedacht werden, falls das regionale Facility-Management-System auf die Bereitstellung und Betreuung von Gewerbe- und Wohnimmobilien aus einer kommunalen Organisation für privatwirtschaftliche Nutzungen angedacht wird.

Ein aus Sicht der vorliegenden Arbeit nicht unwesentlicher Aspekt der Verbesserungswünsche ist die Entwicklung einer verbesserten Kommunikationsstruktur zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Gemeinden. Dabei ist jedoch kein Teambuildingprozess gemeint, sondern vielmehr die Überarbeitung von Zuständigkeiten in ein auf die Anforderungen zugeschnittenes System. Denn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer merkten im Fragebogen an, dass neben Ideenblockaden auch Kontrollinstanzen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter benötigt werden. Eine eindeutige Aufgaben- und Verantwortungszuteilung kann dafür als Lösungsansatz herangezogen werden.

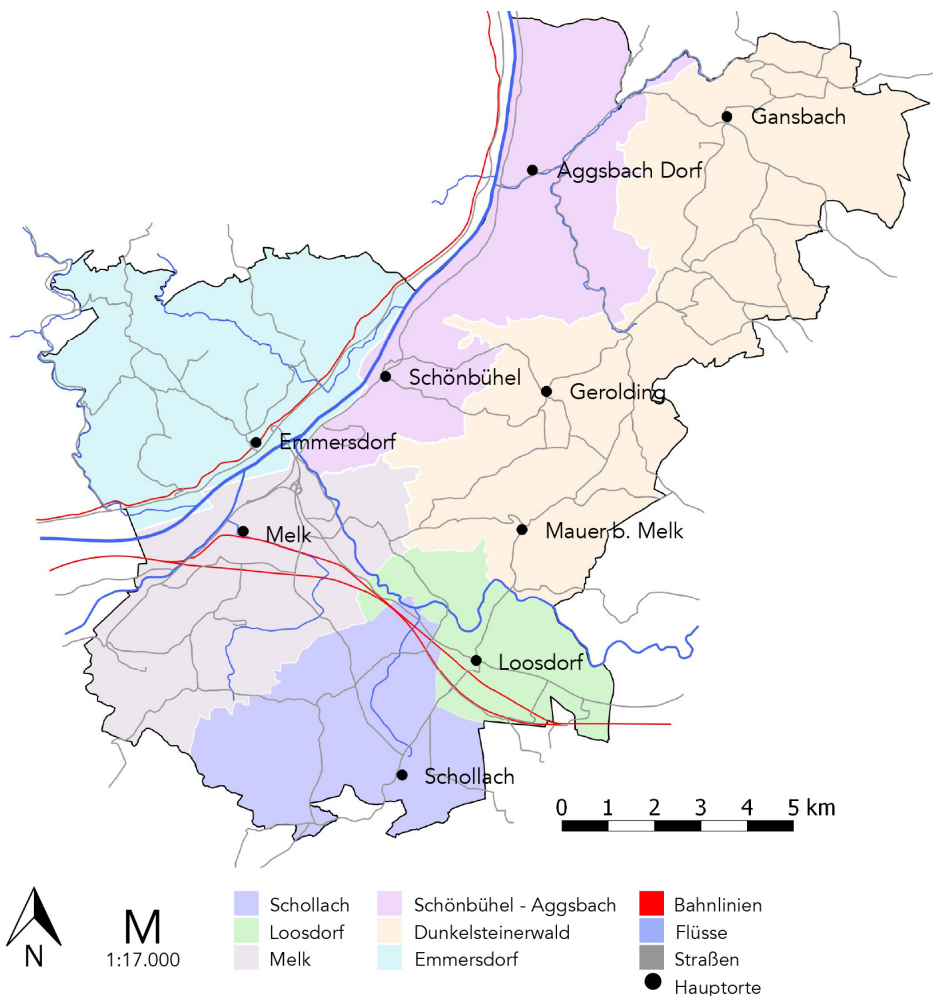
Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die Gemeinden, die diese Frage beantwortet haben, sehr genau über die vorhandenen Defizite Bescheid wissen. Jedoch fehlt ihnen eine Umsetzungsstrategie, um den Großteil der angesprochenen Probleme zu bereinigen. Es wird jedenfalls erkannt, dass sowohl personelle als auch budgetäre und kommunikative Maßnahmen für eine Situationsverbesserung notwendig sind. Darüber hinaus sind die Gemeinden auch davon überzeugt, dass externe Audits das eigene Handeln verbessern können. Insgesamt würde jedoch eine Erhöhung der Personalqualifikationen, Checklisten für die Gebäudebewirtschaftung und eine interne Facility-Management-Organisation die aktuelle Situation bereits deutlich verbessern.

IV. „Kulturregion“ Analyse der IKZ und des Gebäudebestands

7. Regionale Einordnung der IKZ - Gründung, Aufgaben und Ziele

Jene Gemeinden, die für den folgenden zweiten empirischen Teil ausgewählt wurden, zeichnen sich durch eine sehr zentrale Lage im niederösterreichischen Bezirk Melk aus. Die unmittelbare Nähe zur Westautobahn (A1), den Bundesstraßen (B1, B33) und der Westbahn sowie zur Donau kennzeichnen die räumliche Einbettung der Region. Zudem ist die Landeshauptstadt St. Pölten, abhängig vom Abfahrtsort in den sechs Gemeinden, zwischen 15 und 30 Minuten erreichbar. Im Fokus der vorliegenden Abbildung 38 stehen die Hauptorte (Aggsbach-Dorf, Emmersdorf an der Donau, Gerolding, Loosdorf, Melk und Schollach) der Regionsgemeinden und werden durch die Orte Mauer bei Melk und Gansbach ergänzt. Dies gründet einerseits auf der Größe der Orte, die teilweise jenen der Hauptorte ähnlich sind, und andererseits der Verteilung der kommunalen Immobilien, auf die im Weiteren näher eingegangen wird.

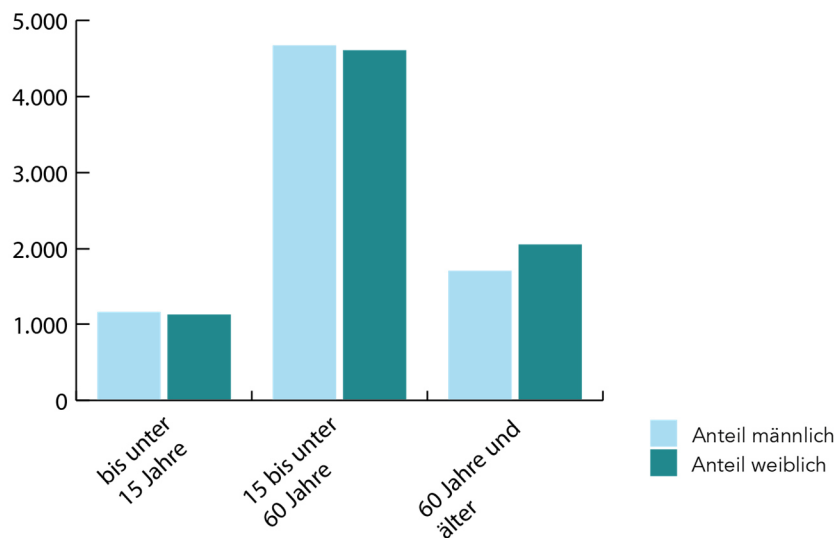
Abbildung 38 Kulturregion, beteiligte Gemeinden und räumliche Gegebenheiten



Quelle: Eigene Bearbeitung

Insgesamt leben in der Region rund 15.300 Einwohnerinnen und Einwohner auf ca. 170 km² beziehungsweise in 62 Katastralgemeinden, was einer Bevölkerungsdicht von 90 EW/km² entspricht (vgl. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2018). Um einen deutlicheren Blick der Region zu bekommen, wird in der folgenden Abbildung 39 die Bevölkerungszusammensetzung nach Altersgruppen über alle Regionsgemeinden dargestellt.

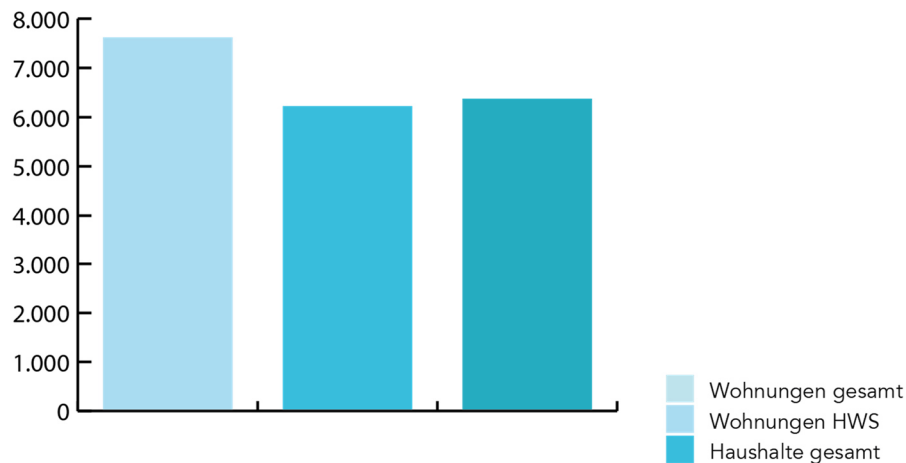
Abbildung 39 Wohnbevölkerung nach Altersgruppen in der Kulturregion 2016



Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2018; Eigene Bearbeitung

Daraus ist erkennbar, dass sich die Bevölkerung zu einem Großteil (~60%) aus 15- bis unter 60-jährigen Männern und Frauen zusammensetzt und die Altersgruppe der über 60-jähriger mit rund 25% und jene der bis unter 15-jährigen mit rund 15% folgen. Zudem ist aus einer weiterführenden Analyse der Wohnbevölkerungsdaten ableitbar, dass die untersuchte Region im Betrachtungszeitraum von 2011 bis 2017 zu den Wachstumsregionen zu zählen ist, da ein Zuzug von knapp 290 Personen zu verzeichnen war. Nach Geschlecht gegliedert, wird dabei deutlich, dass mit 209 Zuzügen die männliche Bevölkerung deutlich stärker gewachsen ist als die weibliche, mit 80, neu zugezogenen Bewohnerinnen. Insgesamt trat im oben genannten Betrachtungszeitraum ein Bevölkerungswachstum von knapp 2% in der Region ein (vgl. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2018). In der folgenden Abbildung 40 wird nun näher auf die Anzahl der Haushalte und Wohnungen, mit Fokus auf die Hauptwohnsitze, eingegangen sowie die durchschnittliche Haushaltsgröße in der Region dargestellt. Dies soll vor der Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Haushalt der Region, eine nähere Betrachtung des Lebensumfeldes der regionalen Bevölkerung ermöglichen.

Abbildung 40 Wohnungs- und Haushaltsdaten der Kulturregion 2011



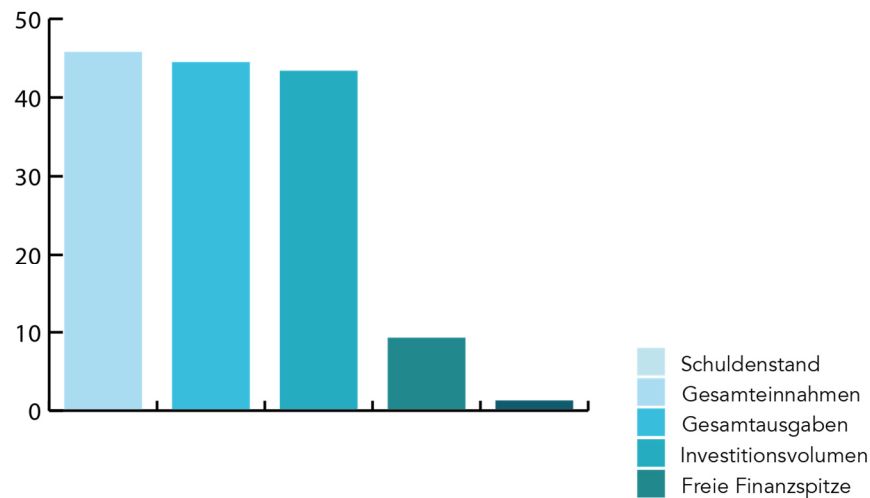
Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2018; Eigene Bearbeitung

Daraus ist erkennbar, dass in der gesamten Region 7621 Wohnungen vorhanden sind, und diese zu rund 82% als Hauptwohnsitz von der regionalen Bevölkerung genutzt werden. Die durchschnittliche Haushaltsgröße beläuft sich dabei in den vorhandenen 6374 Haushalten auf eine Belegzahl von 2,45 Personen, was etwas über dem niederösterreichischen Schnitt von 2,36 liegt (vgl. Statistik Austria 2018a).

Um die Haushaltslage der Region näher betrachten zu können und dementsprechende Aussagen für den Bezug auf diese Arbeit zu ermöglichen, folgt in der der Abbildung 41 die Darstellung der Haushaltsdaten der Region. Dazu wird auf eine separierte Betrachtung der Gemeinden verzichtet, da die künftige Facility-Management-Kooperation auch die Regionsebene behandelt und eine weitgehende Vereinheitlichung den Überblick erleichtert. Eine nähere gemeindebezogene Analyse wird später, bezogen auf die kommunalen Immobilien im Kapitel 8.2 (Gebäude im Eigentum der Regionsgemeinden), intensiver betrachtet. Die Darstellung verdeutlicht, dass besonders beim Schuldenstand der Region Handlungsbedarf besteht, da dieser auf eine Höhe von €45,8 Mio. angestiegen ist und damit eine pro Kopf Verschuldung von rund €3.000 verursacht. Eine Abgangsgemeinde²² konnte in der Region jedoch dennoch nicht identifiziert werden, da die laufenden Ausgaben aus den Haushalten gedeckt werden konnten.

²² Im ordentlichen Haushalt übersteigen bei diesen Gemeinden die Ausgaben die Einnahmen. Überschüsse und Fehlbeträge aus den Vorjahresperioden werden dabei ebenso wenig berücksichtigt, wie Bedarfszuweisungen die dem Haushaltsausgleich dieser Gemeinden dienen. vgl. Österreichischer Gemeindebund et al. 2015, S. 198.

Abbildung 41 Haushaltsdaten der Kulturregion 2016 in Mio. Euro



Quelle: Kommunalkredit Austria AG und Österreichischer Gemeindebund 2016; Eigene Bearbeitung

Weiters ist die freie Finanzspitze als wesentlicher Indikator für mögliche zukünftige Investitionstätigkeiten der Gemeinden heranzuziehen, da sie jenen Wert darstellt, der nach Abzug erforderlicher Tilgungen aus der Finanzschuld, vom Saldo der laufenden Gebahrungen, erreicht wird. Die Höhe der freien Finanzspitze entscheidet daher, welche Investitionen die Gemeinden außerhalb von laufenden Pflichtaufgaben tätigen können (vgl. Österreichischer Gemeindebund et al. 2015, S. 10). Diese beläuft sich, ableitbar aus der oben angeführten Darstellung, auf rund €1,3 Mio., was bei einer angenommenen gleichmäßigen Verteilung auf alle Regionsgemeinden auch den österreichischen Schnitt aller Gemeinden (ohne Wien) widerspiegelt (vgl. Österreichischer Gemeindebund et al. 2017, S. 15). Dazu muss jedoch, um der vollständigen Darstellung Rechnung zu tragen, angemerkt werden, dass eine deutliche Schwankung der freien Finanzspitzen in den Regionsgemeinden vorherrscht und die Aussage nur in einer regionalen Betrachtungsweise zutrifft. Nach diesem einführenden Überblick über die regionale Bevölkerungs- aber auch Haushaltsstruktur sowie die Einbettung der Region in ihr räumliches Umfeld, beziehen sich die folgenden Unterkapitel auf die wesentlichen Handlungsfelder und vereinbarten Ziele, die die Gemeinden durch das entstandene Kooperationsprojekt „Kulturregion“ geplant haben umzusetzen.

7.1. Gründung der Kooperation und vereinbarte Handlungsfelder

Die folgende Analyse der Kooperation und Vereinbarung der Handlungsfelder beruht auf einer Auswertung des Arbeitsprogrammes für die „Kulturregion“ die Haselsteiner (2017), in Zusammenarbeit mit den Vertreterinnen und Vertretern der Kooperationsgemeinden ausgearbeitet hat. Die Initiierung der Kooperation beruht vordergründig auf den Unterstützungsmaßnahmen für Gemeinden, die durch die NÖ Regional GmbH²³ forciert werden.

Der Beteiligungswille der oben angeführten Gemeinden an einem Kooperationsprojekt wurde durch übereinstimmende Gemeinderatsbeschlüsse (vgl. Kapitel 3.3.2. Verwaltungsgemeinschaften) der einzelnen Gemeinderätinnen und Gemeinderäte für jede Mitgliedsgemeinde beschlossen. Durch diese Willensbekundung konnten die Bürgermeister der Region eine Vereinbarung über die Gründung und die weitere Arbeitsweise in der „Kulturregion“ unterzeichnen, um dadurch im September 2017 die Arbeitsgemeinschafts-Vereinbarung formal zu beschließen. Der Kooperationsname wurde dabei bewusst gewählt, da sich die beteiligten Gemeinden darauf verständigt haben, gemeinsam unter dem Dach einer kulturellen Kooperation²⁴, kooperativ und dynamisch an einer zukunftsfiten Region zu arbeiten, um eine gemeinsame Weiterentwicklung zu bewerkstelligen. Dazu wurden die Themen Verwaltung und Bürgerservice, Gesundheit und Soziales ebenso wie die Themen Mobilität, Natur und Umwelt, aber auch die technische Infrastruktur als Arbeitsschwerpunkte definiert. Der letzte Punkt, die technische Infrastruktur, ist jener Teil, bei dem die vorliegende Diplomarbeit ansetzt, um mit einem weiteren Bezug auf die Verwaltung zu versuchen, Anknüpfungspunkte für die Umsetzung einer regionalen Facility-Management-Strategie zu identifizieren. Dies soll in weitere Folge einen Beitrag zu einer intensiveren Umsetzung des Kooperationsprojektes leisten.

Vorab bedarf es jedoch einer näheren Auseinandersetzung mit den gewählten Kooperationsschwerpunkten und Umsetzungsstrategien für die von den Kooperationsgemeinden ausgewählten Themenkomplexen. Die Gemeinden haben für die Umsetzung der Kooperationsthemen einen Strategieprozess ins Leben gerufen, der einerseits Stärken, aber auch andererseits Schwächen der einzelnen

²³ Sie nimmt „Beratungs-, Betreuungs-, Service- und Managementleistungen für Organisationen, Initiativen und Körperschaften aus dem Bereich der Kommunal- und Regionalentwicklung“ (NÖ Regionale GmbH 2018) und steht im Mehrheitseigentum des Landes Niederösterreich.

²⁴ Die Kooperationsgemeinden beziehen sich auf die Definition der Gesamtheit der geistigen, künstlerischen, gestaltenden Leistungen einer Gemeinschaft [...] (vgl. Duden 2018).

Kooperationspartner identifiziert, um darauf aufbauend eine stufenweise Umsetzung der vereinbarten Themen durchzuführen. Dazu wurde im Vorfeld von der NÖ Regional GmbH ein Fragebogen an alle Kooperationsgemeinden versendet, um eine Ersterhebung der vorhandenen Ressourcen durchführen zu können. Die daraus entstandenen Ergebnisse dienen den Gemeinden als Grundlage für die Formulierung und Clusterung möglicher Kooperationsfelder. Abschließend entstand daraus eine nach Prioritäten gegliederte Auflistung der oben angeführten Kooperationschwerpunkte. Dabei wird das entstandene Arbeitspapier als Startpunkt für einen Vernetzungsprozess der Gemeinden herangezogen. Eine spätere Intensivierung mit Bezug auf Stakeholder wurde dabei angedacht, um einen gemeindeübergreifenden Diskurs über die Weiterentwicklung der Region zu starten.

7.1.1. Kooperationsform und Rahmenbedingungen

Das Kooperationsprojekt basiert dabei auf den Prinzipien der kleinregionalen Zusammenarbeit in Niederösterreich und auf dem „Neuen Rahmen für Kleinregionen 2016+“ (vgl. Wollansky 2015, S. 1), auf die nun in weiterer Folge näher eingegangen werden soll. Ziel dieser Prinzipien ist der Aufbau langfristig stabiler Kooperationen zwischen benachbarten Gemeinden in niederösterreichischen Regionen. Die Inhalte zielen dabei besonders auf Mechanismen zur Abstimmung, Definition und Umsetzung formulierter Ziele und für dessen Erreichung notwendiger Maßnahmen ab. Der Rahmen, in dem derartige Kooperationen umgesetzt werden, wird dabei durch den kleinregionalen Strategieplan definiert. Dieser ist auf eine Ausrichtungsdauer von vier bis fünf Jahren ausgelegt und soll durch den Einsatz von Fördergeldern der Weiterentwicklung interkommunaler Kooperationen dienen. Diese Herangehensweise soll der Umsetzung der „Hauptregionenstrategie 2024“ dienen, die durch das Land Niederösterreich, dem Regionalverband „noewest-mostviertel“ und der NOE Regional GmbH für das Mostviertel ins Leben gerufen wurde. Der Fokus dieses Strategiepapiers liegt dabei auf der Zielerreichung von Aktionsfeldern im Bereich Wertschöpfung, Umweltsystem und erneuerbare Energien sowie Daseinsvorsorge und Kooperationssysteme (vgl. Fried et al. 2015, S. 8). Die durch diese Strategie einhergehende geringe Institutionalisierung bedarf jedoch in Bezug auf die vorliegende Arbeit besonderer Berücksichtigung, da das im anschließenden Abschnitt V. (Regionales Facility Management in der Kulturregion) ausgearbeitete Facility-Management-Konzept jedenfalls eine rechtliche Rahmenbedingung für die später umzusetzenden Themengebiete benötigt. Welche Form der Ausgestaltung dieses künftige Konstrukt aufweisen kann, wird dazu im erwähnten Abschnitt V näher

betrachtet. Die in der folgenden Abbildung 42 dargestellten Themenfelder, die bei vergleichbaren Kooperationsprojekten in Niederösterreich behandelt werden können, dienen der Anknüpfung an die übergeordnete „Hauptregionenstrategie 2024“ und im Weiteren der Erreichung der dort formulierten Ziele. Dazu wird besonders über die dargestellten Aktionsfelder eins bis drei ein strategischer Rahmen für die Zielerreichung definiert.

Abbildung 42 Kooperationsfelder



Quelle: Wollansky 2015, S. 6; Eigene Bearbeitung

Die Stärkung der kleinregionalen Identität geht mit dem Wissen über die kommunalen Stärken und Schwächen der Beteiligungsgemeinden einher und wird als übergeordnetes Ziel der Kooperationsfelder genannt. Daraus abgeleitet und mit dem Wissen über die Kooperationspartner können kleinregionale Konzepte und Strategien zur Umsetzung von Projekten in den unterschiedlichen Arbeitsfeldern ausgearbeitet

werden. Damit einhergehend bedarf es sowohl einer Ausarbeitung von Kommunikationsinstrumenten als auch von Informationsprozessen, um sowohl Qualitäts- als auch Informationssicherung unter den Gemeinden zu garantieren. Der kleinregionale Strategieplan ist weiters auf vier Jahre ausgelegt und verfolgt neben dem zuvor angesprochenen kleinregionalen Marketing auch einen Identitätsbildungsprozess. Weiters werden aus den in Abbildung 42 dargestellten Aktionsfeldern zwei bis drei Themengebiete ausgewählt, um eine Fokussierung auf Projekte in diesen Gebieten zu gewährleisten. Dies wird unter der Einbeziehung von regionalen Akteuren durchgeführt, da diese vorhandene Potentiale, aber auch potentielle Projekte identifizieren können (vgl. Haselsteiner 2017, S. 6). Eines dieser Projekte könnte durch die vorliegende Diplomarbeit in den Bereichen technische Infrastruktur und Verwaltung angestoßen werden. Das regionale Facility-Management-System kann dabei einen potentiellen Nutzen für die sechs Beteiligungsgemeinden stiften und eine langfristige Regionsentwicklung gewährleisten. Die Kompatibilität mit dem vorhandenen Kooperationsprojekt wird bereits bei der folgenden Erörterung der selbst gesetzten Ziele und Maßnahmen der Gemeinden erkennbar.

7.1.2. Maßnahmen und Ziele der Gemeindekooperation

Im Zentrum dieses Kooperationsprojekts stehen die übergeordneten Schwerpunkte: vernetzen, austauschen, zusammenrücken und zusammenarbeiten. Durch diesen Versuch der Kooperationsstärkung soll auf den unterschiedlichen Ebenen die Zusammenarbeit verbessert und intensiviert werden, um die Zielerreichung voranzutreiben. Die formulierten Ziele, auf die nun näher eingegangen wird, sind dabei jedoch nicht an die Umsetzung konkreter Projekte geknüpft, sondern dienen eher einer strategischen Ausrichtung und der Wahrnehmung der Kooperation durch die Zivilbevölkerung und potentieller Stakeholder. Die strategischen Ziele werden dabei als Basis für die künftigen Projekte verstanden und zielen auf die Stärkung des regionalen Bewusstseins, der Wahrnehmung der Einzelgemeinden im Verbund der Kulturregion und einer lösungsorientierten Herangehensweise der beteiligten Gemeinden ab. Ihre Erreichung soll mit formulierten Maßnahmen, die für jedes Ziel definiert wurden schließlich bis zum Jahr 2020 umgesetzt werden (vgl. Haselsteiner 2017, S. 12). Im Speziellen wird anschließend auf die Themengebiete technische Infrastruktur und Mobilität sowie Verwaltung und Bürgerservice eingegangen, da diese Projekte, am ehesten mit dem Regionalen-Facility-Management in Verbindung gebracht werden können. Die folgende Auflistung der Ziele, die sich die Gemeinden gesteckt haben, dienen als Vorstufe für die späteren Maßnahmen:

- *„Ziel ist es, dass die Kulturregion bei den VertreterInnen der 6 Einzelgemeinden als lösungsorientiertes Format wahrgenommen wird.*
- *Ziel ist es, dass die Kulturregion auch in der Bevölkerung zunehmend an Bekanntheit gewinnt und der Mehrwert der Interkommunalen Zusammenarbeit dadurch sichtbarer und bewusster wird.*
- *Ziel ist es, dass neben dem kommunalen auch ein regionales Bewusstsein gestärkt wird und sich die Bevölkerung positiv mit der Region identifiziert.“*

(Haselsteiner 2017, S. 12)

Dazu wurden von den Regionsgemeinden unter der Zusammenarbeit mit der NÖ Regional GmbH Maßnahmen entwickelt, die dieser Zielerreichung dienen sollen:

- *„Interkommunale Vernetzung und Zusammenarbeit –auf allen Ebenen– vorantreiben: Dies beschreibt einerseits die regelmäßige Abhaltung von Kleinregionssitzungen sowie die laufende Vernetzung der Fachgemeinderäte, Amtsleiter, Bauhofmitarbeiter und Stakeholder der Region in verschiedenen Sitzungs- und Veranstaltungsforamten*
- *Klares öffentliches Bekenntnis zur Kooperation und Berichterstattung der Leistungen in kommunalen und Regionalen Medien [...].*
- *Insbesondere die Idee eines Bürgermeister-Gastbeitrages in den Gemeindezeitungen der Nachbargemeinden soll verfolgt werden.“*

(Haselsteiner 2017, S. 13)

Um die dargelegten Ziele zu erreichen, werden die soeben angeführten Maßnahmenpakete den ausgewählten Themengebieten der Aktionsfelder zugeordnet. Jedes Projekt wird dabei durch sieben Punkte beschrieben, die für die Umsetzung gewährleistet werden müssen. Für die vorliegende Diplomarbeit wird dabei jedoch nicht auf alle Themengebiete eingegangen, sondern die beiden, für die Arbeit zentralen Themengebiete, anhand der erwähnten Punkte näher beschrieben. Da das Facility Management nicht explizit als eigener Punkt erwähnt wird, kann die Arbeit als Ergänzung der vorhandenen Projekte gesehen werden. Die Punkte „Gemeinsamer Kauf und Nutzung von Geräten und Leistungen“ sowie „Bauhofleiter und Mitarbeiter vernetzen entsprechende Treffen organisieren und ggf. Projekte entwickeln“ (vgl. Haselsteiner 2017, S. 17) kann dabei als Anknüpfungspunkt und als vorhandene Vorarbeit für das regionale Facility Management interpretiert werden. Diese beiden nun näher ausgeführten Punkte wurden von den Kooperationsgemeinden als

Projektschwerpunkte in den Bereichen Technische Infrastruktur und Mobilität sowie Verwaltung und Bürgerservice neben anderen definierten Projekten zugeordnet. Die nähere Betrachtung dieser Punkte liegt dabei auf dem Interesse der Diplomarbeit und der beispielhaften Verknüpfbarkeit mit dem regionalen Facility-Management-Konzept.

Tabelle 3 Nutzung- und Kauf von Geräten und Leistungen

Gemeinsamer Ankauf und Nutzung von Geräten und Leistungen	
Ausgangslage:	Vereinzelte gibt es derartige Kooperationen, es ist jedoch noch keine systematische Vorgehensweise vereinbart.
Ziel der Maßnahme:	Kosten oder Zeitersparnis durch: - Gemeinsamer Ankauf und Nutzung von Geräten - Gemeinsamer Zukauf von externen Leistungen - Umsetzung einer gemeinsamen Lagerhaltung - Mögliche gemeinsame Gerätedatenbank
Zielgruppe:	Bauhofpersonal der Gemeinden
Wirkung:	Kosten- und/oder Zeitersparnis
Zielindikator:	Prozentuelle Kostenersparnis im Vergleich zu Einzelanschaffung
Zeitplan:	Laufend
Kostenfaktoren:	Variabel, abhängig von Gerät und Leistung

Quelle: Haselsteiner 2017, S. 17; Eigene Bearbeitung

Die hier in Tabelle 3 angedeutete Herangehensweise beim Kauf und der Nutzung von Geräten und Leistungen soll der Kosteneinsparung der einzelnen Gemeinden dienen. Dies kann einerseits durch den gemeinsamen Ankauf von Geräten und die damit einhergehende Kaufpreisreduzierung für alle Einzelgemeinden in Betracht gezogen werden, andererseits wird zudem die Auslastung der angeschafften Geräte durch die kooperative Nutzung erhöht, was der Argumentation für die Anschaffung der Geräte dienlich ist. Zudem rechtfertigt eine gemeinschaftliche Anschaffung den Kauf von Geräten, da neben der gesteigerten Auslastung Betriebskosten reduziert und auf die Gemeinden verteilt werden können. Die gemeinsame Anschaffung kann dabei auch als Anstoß für den Kauf von Geräten gesehen werden, da die Gemeinden einzeln vermutlich nicht ausreichend Budget zur Verfügung hätten, um größere Investitionen alleine zu bewältigen. Die gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen externer Anbieter kann durch die Vergrößerung des Leistungsumfanges und durch die gemeindeübergreifende Beauftragung, bei richtiger Umsetzung, zu vielen Vorteilen für die Gemeinden führen. Dies begründet zudem den in Kapitel 3.1 (Motivation hinter interkommunaler Zusammenarbeit) angeführten Schluss, dass sich die Gemeinden durch das Eingehen von Kooperationen Größen- und Verbundvorteile erwarten. Damit

einhergehend sollte jedoch auch auf die Weiterentwicklung von Personal eingegangen werden. Die Kulturregion stellt dazu das folgend in Tabelle 4 dargestellte Projekt auf, um das Personal des Bauhofes weiter zu fördern.

Tabelle 4 Vernetzung und Entwicklung von Bauhofpersonal

Vernetzung von Bauhofleitung und Bauhofpersonal	
Ausgangslage:	Derzeit gibt es keinen systematischen Austausch zwischen den Bauhöfen der Region
Ziel der Maßnahme:	- Laufender Informationsaustausch
	- Expertenvorträge zur Steigerung des Fachwissens (Schulen)
	- Projekte gemeinsam erarbeiten und umsetzen
	Exemplarische Themen:
	- Gemeinsamer Ankauf und Nutzung von Geräten
	- Gemeinsamer Zukauf von externen Leistungen
	- Neue gesetzliche Regelungen, technische Vorschriften
	- Arbeitssicherheit und Haftung
	- Baumbegutachtung
	- Winterdienst
	- Aufbau und Nutzung eines gemeinsamen Arbeitskräftepools
Zielgruppe:	Bauhofleitung und Bauhofpersonal
Wirkung:	Laufender Wissensgewinn und Qualitätssteigerung
Zielindikator:	Anzahl der Vernetzungstreffen
Zeitplan:	1 Treffen pro Jahr
Kostenfaktoren:	Geringe Kosten der Treffen, Kosten ev. Maßnahmen u. Projekte

Quelle: Haselsteiner 2017, S. 17f.; Eigene Bearbeitung

Dabei soll, wie in der Wirkung der Maßnahme dargestellt, neben der laufenden Vernetzung des Bauhofpersonals auch die Weiterentwicklung des Qualitätsanspruches der erbrachten Leistungen erarbeitet werden. Dazu könnte in weiterer Folge die Personalentwicklung im Bereich des operativen Facility Managements angedacht werden. Ein regionsinternes Wissensmanagement ist jedoch in jedem Fall zielführend, da die unterschiedlichen Gemeinden in der Vergangenheit auf eine Vielzahl an Herausforderungen gestoßen sind und durch die Lösung dieser Aufgaben einen unterschiedlich hohen Wissensstand mitbringen. Der Austausch dieses Wissens trägt zweifelsfrei zu einer qualitätsvollen Weiterentwicklung bei. Diesbezügliche Qualitätsverbesserungen des Verwaltungspersonals kann auf diesem Wege in einem ähnlichen Format erfolgen, da mit Bezug auf das Gebäudemanagement unterschiedliche Wissensstände aufgrund einer ungleichen Art und Anzahl von kommunalen Immobilien vorhanden ist.

Des Weiteren kann auch beim Verwaltungspersonal auf die FM- Strategie verwiesen werden, da taktische Prozesse durchaus dem Fachbereich der internen Verwaltung

zuordenbar sind. Das Erfordernis derartiger Vernetzungstreffen und dementsprechender Erfahrungsaustausch wird dazu bereits in der folgenden Tabelle 5 erkennbar. Die Gemeinden haben diesbezüglich bereits festgehalten, dass auf dieser Ebene weitere Kooperationsvertiefungen stattfinden sollen, da unterschiedliche Erfahrungswerte jedenfalls eines Austausches in der Region bedürfen, um den Wissenstand bei allen Beteiligten hoch zu halten und von den Erfahrungen der anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmer etwas für das eigene Verwaltungshandeln mit in die eigene Gemeinde zu tragen. Die Ziele der Maßnahmen treten dabei teilweise direkt in den Fachbereich des Facility Managements ein, indem beispielsweise Ziele in Bezug auf Flächenmanagement und Leerstandserhebung definiert wurden. Das regionale Facility Management kann dabei auf Amtsleitungsebene, durch die Implementierung von taktischen Prozessen, auf die Umsetzung der Ziele einwirken.

Tabelle 5 Vernetzung der Amtsleitungen der Kooperationsgemeinden

Vernetzung der Amtsleitungen	
Ausgangslage:	- Derzeit kein systematischer Austausch auf dieser Ebene - Erledigung administrativer Aufgaben in unterschiedlicher Art
Ziel der Maßnahme:	- Laufenden Informationsaustausch gewährleisten - Fachwissen erhöhen durch Experten - Bei Bedarf gemeinsam Projekte entwickeln Exemplarische Themen: - Kostenverrechnung, Lohnverrechnung - Kooperation, Wissenstransfer bezügl. Standesamt - Digitales Bürgerservice für Bevölkerung - Kooperation, Wissenstransfer bezügl. Bauamt - Arbeitsschutz und Haftungen - Flächenmanagement und Leerstandserhebungen
Zielgruppe:	Amtsleiterinnen und Amtsleiter, ggf. Stakeholder
Wirkung:	Laufender Wissensgewinn, Erhöhung von Effizienz und Qualität
Zielindikator:	Anzahl der Amtsleitungstreffen
Zeitplan:	1-2 Treffen pro Jahr
Kostenfaktoren:	Geringe Kosten der Treffen, Kosten eventueller Projekte

Quelle: Haselsteiner 2017, S. 16; Eigenen Bearbeitung

Um näher auf den Bedarf einer regionalen Facility-Management-Strategie einzugehen, wird im nun folgenden Kapitel 8 (Ursachen für den Bedarf an regionalem Facility Management) näher auf die Ursachen, die eine Entwicklung einer derartigen Strategie rechtfertigen, eingegangen. Dazu wurde explizit Bezug auf die soeben einleitend behandelte Kulturregion genommen, da das Grundgerüst der interkommunalen Zusammenarbeit bereits ein dortiges Andocken zulässt und die ersten definierten Maßnahmen ähnlich ausgerichteten Bedarf erkennen lassen.

8. Ursachen für den Bedarf an regionalem Facility Management

Die Ursachen für den Bedarf an regionalem Facility Management werden in diesem Kapitel aus zwei Quellen herangezogen, die sich im Laufe der Arbeit als erforderlich herausgestellt haben, um den Umfang an Daten bereitstellen zu können, der für eine schlüssige Analyse erforderlich ist. Dazu wurde einerseits eine neue tiefergehende Version des Fragebogens entworfen und an alle Regionsgemeinden versendet (Format und Inhalt kann dem Anhang entnommen werden). Durch diese Herangehensweise soll der bereits an alle niederösterreichischen Gemeinden versendete Fragebogen, der im Abschnitt III (Analyse der kommunalen Immobilien in Niederösterreich) behandelt wurde, durch eine weitergehende Analyse der Regionsgemeinden ergänzt werden, um einen näheren Fokus auf die Beteiligungsgemeinden der Kulturregion zu erzielen.

Aufgrund der Datenlage, die sich aus den beantworteten Rückmeldungen der sechs Gemeinden ergeben, war es allerdings erforderlich, eine nähere Auseinandersetzung mit den kommunalen Energieeffizienzberichten der Regionsgemeinden anzustreben. Dazu muss jedoch angemerkt werden, dass diese Herangehensweise erforderlich war, weil die Gemeinden zu einem Großteil die für die Arbeit benötigten Daten gar nicht aufzeichnen, da die darin enthaltenen Fragestellungen für die tägliche Verwaltungstätigkeit keine wesentliche Relevanz mit sich bringen. Die Erstellung eines Energieeffizienzberichtes ist hingegen durch das Niederösterreichische Energieeffizienzgesetz vorgeschrieben (vgl. §12 NÖ EEG 2012, StF: LGBl. 7830-0) und ermöglicht es, die für die vorliegende Arbeit erforderlichen Daten, die der/ die Energiebeauftragte über alle kommunalen Immobilien gesammelt hat, auszuwerten.

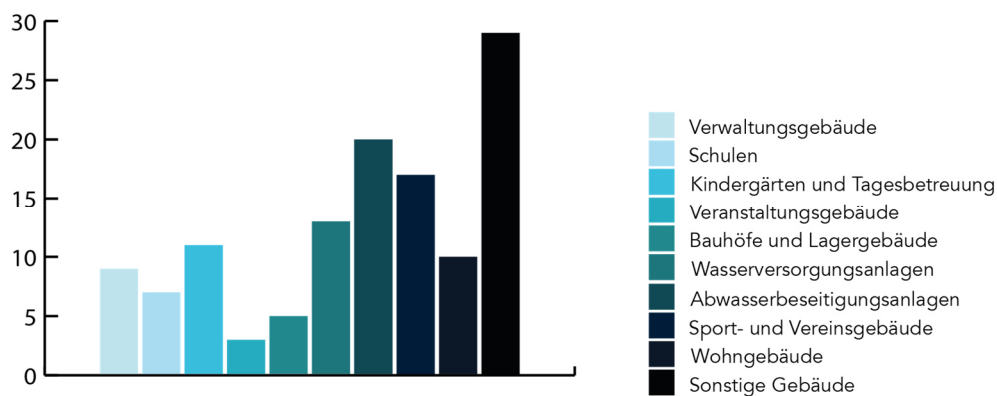
Dies erlaubt eine genauere Aufschlüsselung der kommunalen Immobilien und ermöglicht zudem die Ergänzung der Daten aus dem Fragebogen. Dazu können jedoch nicht alle Inhalte der Berichte vollständig verwendet werden, da Details über die kommunalen Immobilien unter den Datenschutz fallen. Eine umfangreiche, öffentliche Auswertung ist daher nicht möglich. Durch die Analyse des beantworteten Fragebogens und der verwendbaren Inhalte des Energieeffizienzberichts konnte jedoch die erforderliche Datengrundlage gesammelt werden, da sich beide Unterlagen in vielen, dieser Arbeit betreffenden Teilen, ergänzen. In den folgenden Unterkapiteln wird nun sowohl näher auf die vorhandenen Gebäude der sechs Regionsgemeinden als auch auf die von den Gemeinden verschriftlichten Herangehensweisen bei den Betreuungstätigkeiten näher eingegangen. Zudem wird in der folgenden Aufarbeitung

weitgehend versucht, die für die Immobilienbewirtschaftung und –verwaltung aktuell eingesetzte Personenanzahl der jeweiligen Gemeinden zu identifizieren und den daraus resultierenden Aufwand darzustellen. Dies soll ergänzend zu den Analysen des überregionalen Fragebogens weiter auf die Notwendigkeit des Facility Managements hinweisen.

8.1. Gebäude im Eigentum Regionsgemeinden

Bevor auf den Gebäudebestand der einzelnen Regionsgemeinden gesondert eingegangen wird, stellt die folgende Abbildung 43 alle gezählten und vorhandenen 143 Gebäude in selbst definierten Kategorien dar. Wie zuvor bereits erwähnt, wurde dazu ein Quervergleich mit anderen Quellen durchgeführt, um eine möglichst genaue Gebäudeanzahl darstellen zu können. Dabei wurden alle Verwaltungsgebäude der Gemeinden in eine Kategorie zusammengefasst. Die ungleiche Anzahl an Verwaltungsgebäuden und Gemeinden beruht darauf, dass bereits zwei Gemeinden fusioniert wurden und die noch vorhandenen ehemaligen Gemeindeämter nachgenutzt oder für Bürgermeistersprechstunden genutzt werden.

Abbildung 43 Gebäudebestand in der Region



Quelle: Beantwortete Fragebögen Gemeinden, Abgleich: Eichinger 2017a, Eichinger 2017b, Eichinger 2017c, Hörmann et al. 2017 und Marktgemeinde Dunkelsteinerwald 2018; Eigene Bearbeitung

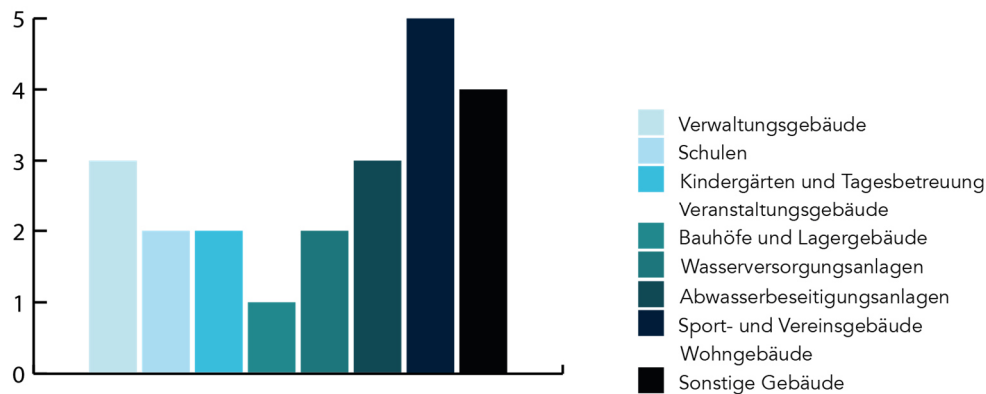
In der Schulkategorie wurden alle in der Region vorhandenen Volksschulen, Neuen Mittelschulen sowie sonderpädagogische Zentren, aber auch Musikschulen summiert. Oftmals ist dabei jedoch kein separates Gebäude zu zählen, da diese in einem Gebäudekomplex untergebracht sind und daher, um die Darstellung nicht zu verfälschen, nur einmal gezählt werden können. Selbiges gilt für die Kindergärten und Tagesbetreuungen, da (vor-)schulische Nachmittagsbetreuungen in der Region in keinen separierten Gebäuden stattfinden. Die Kategorie der Veranstaltungsgebäude

beinhaltet alle vorhandenen Stadtsäle, Veranstaltungshallen und Ausstellungsräumlichkeiten, die die Gemeinden betreiben. Zu den Bauhöfen und Lagergebäuden wurden alle Gebäude gezählt, die das Bauhofpersonal für die Verrichtung der laufenden Tätigkeiten benötigt. Zu den Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen wurden neben den Kläranlagen und Wasserwerken auch erforderliche Pumpstationen für die Ver- und Entsorgung der Bevölkerung gezählt. Zu den Sport- und Vereinsgebäuden zählen, soweit dies analysierbar war, alle größeren Sport und Freizeitanlagen, die die Gemeinden für Vereine bereitstellt. Die Feuerwehren wurden hierbei nicht in den Vereinsgebäuden berücksichtigt, da freiwillige Feuerwehren nicht zu Vereinen zu zählen sind. Diese Gebäude wurden mit Kapellen und weiteren kleineren Gebäuden der Gemeinden zu sonstigen Gebäuden gezählt. Die Kategorie Wohngebäude wurde ebenfalls über die gesamte Region betrachtet, diese Gebäudetypen kommen jedoch zu einem Großteil in der Gemeinde Melk vor beziehungsweise findet sich eine Wohnimmobilie in der Gemeinde Loosdorf. In den folgenden Unterkapiteln wird nun näher auf die Gebäudeverteilung in den einzelnen Kooperationsgemeinden eingegangen, bevor anschließend mit Hilfe des ausgewerteten Fragebogens der Status Quo der kommunalen Gebäudebewirtschaftung in der Region analysiert wird.

8.1.1. Gebäude der Gemeinde Dunkelsteinerwald

Die Marktgemeinde Dunkelsteinerwald ist eine der zuvor erwähnten Fusionsgemeinden, die vormals eigenständigen Gemeinden Gansbach, Kicking, Gerolding und Mauer bei Melk, fusionierten in den 1970er Jahren zu einer Regionsgemeinde mit knapp 2.400 EW (vgl. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2018). Daher ist auch die Verteilung der kommunalen Immobilien im Vergleich zu den anderen Kooperationsgemeinden nicht kompakt im Hauptort Gerolding angesiedelt. Die vorhandenen Gebäude, bis auf das zentrale Gemeindeamt erschließen sich aus diesem Grund über das gesamte Gemeindegebiet. Die Gemeinde stellt dabei neben dem Hauptgemeindeamt die vormals hauptgenutzten Gemeindeämter für Sprechstunden des Bürgermeisters für die Bewohnerinnen und Bewohner der Gemeinde zur Verfügung. Sowohl die freiwilligen Feuerwehren als auch die Kindergärten und Freizeiteinrichtungen sind dabei besondere Indikatoren für die Bereitstellung von Gebäudeinfrastruktur, da diese ebenso in den Katastralgemeinden zu finden sind. Die Marktgemeinde Dunkelsteinerwald betreibt, wie in der folgenden Abbildung 44 ersichtlich jedoch keine Veranstaltungs- oder Wohngebäude.

Abbildung 44 Gebäudebestand Dunkelsteinerwald



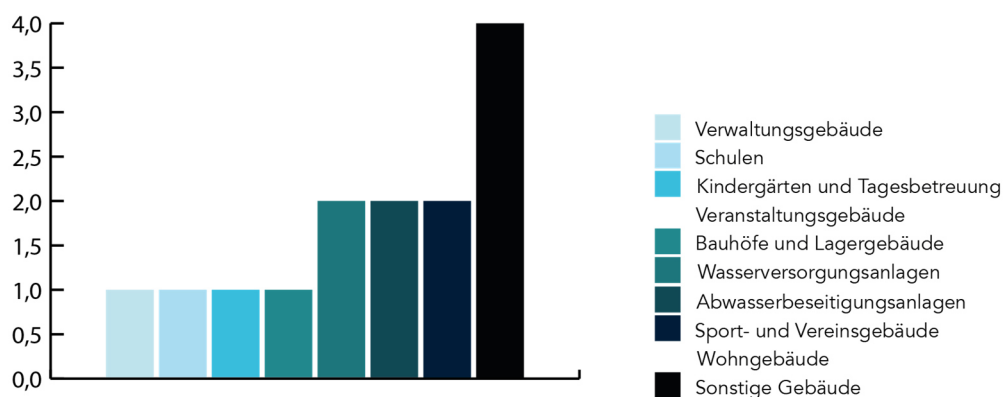
Quelle: Beantworteter Fragebogen Gemeinde, Abgleich: Marktgemeinde Dunkelsteinerwald 2018; Eigene Bearbeitung

Insgesamt konnten in der Marktgemeinde Dunkelsteinerwald 22 Gebäude identifiziert werden, die einen nennenswerten Bewirtschaftungs- und Verwaltungsaufwand darstellen und dementsprechend durch eine Facility-Management-Strategie beeinflusst werden könnten. Miteingerechnet wurden dabei auch die von den Vereinen größtenteils selbst bewirtschafteten Vereinsgebäude, aber auch die in der Gemeinde vorhandenen Feuerwehrhäuser sowie sämtliche Wasserver- und Entsorgungsanlagen.

8.1.2. Gebäude der Gemeinde Emmersdorf an der Donau

Die Marktgemeinde Emmersdorf befindet sich als einzige Gemeinde nördlich der Donau und ist die einzige Gemeinde des Kooperationsprojekts im niederösterreichischen Waldviertel. Die Gemeinde ist mit knapp 1800 EW (vgl. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2018) die zweitkleinste der beteiligten sechs, aufgrund dessen ist die Anzahl der kommunalen Gebäude eher in unteren Bereich der Kooperation wiederzufinden.

Abbildung 45 Gebäudebestand Emmersdorf an der Donau



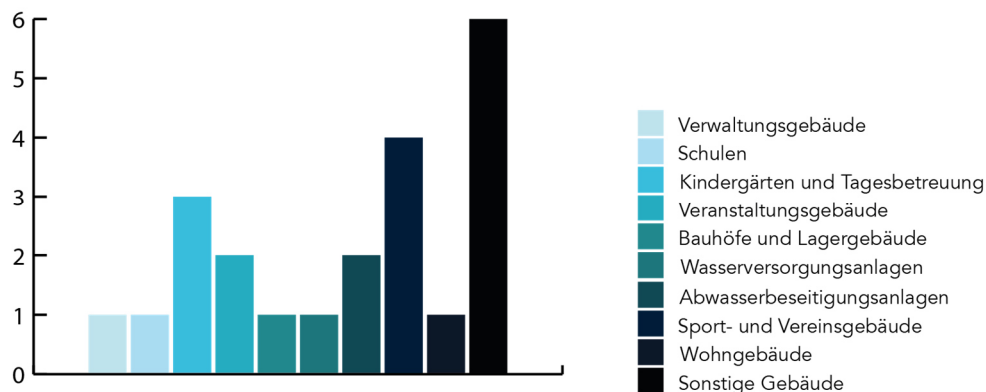
Quelle: Eichinger 2017b; Eigene Bearbeitung

Wie aus der Abbildung 45 ersichtlich, konnten in Emmersdorf an der Donau insgesamt 14 Gebäude identifiziert werden, die einen nennenswerten Verwaltungs- und Betreuungsaufwand aufweisen, ebenso wie bei der Marktgemeinde Dunkelsteinerwald stehen auch hier keine Veranstaltungs- und Wohngebäude im Eigentum der Gemeinde. Emmersdorf hat jedoch durch die Lage in der Wachau ein Touristeninformationsbüro, welches von der Gemeinde betrieben wird. Dieses Gebäude ist, wie die Feuerwehrrhäuser und Dorfhäuser der Katastralgemeinden den sonstigen Gebäuden zugewiesen, woraus sich ergibt, dass mehr als ein Viertel des Gebäudebestandes sonstige Gebäude und daher nicht der direkten Versorgung der Bevölkerung zuzuweisen sind. Um der Vollständigkeit der Arbeit gerecht zu werden, muss an dieser Stelle darauf verwiesen werden, dass die Analyse, anders als bei den anderen Kooperationsgemeinden, nicht durch den Fragebogen zustande kommen konnte und daher lediglich auf die Auswertung des Energieeffizienzberichts beruht.

8.1.3. Gebäude der Gemeinde Loosdorf

Die Marktgemeinde Loosdorf ist mit knapp 3.850 EW (vgl. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2018) die zweitgrößte Gemeinde der Kulturregion und weist daher auch eine deutlich höhere Anzahl an kommunalen Immobilien auf, wie in Abbildung 46 ersichtlich. Die vorhandene Gebäudestruktur kann bei der Auswertung der Daten in allen Kategorien wiedergefunden werden. Zudem ist Loosdorf auch die einzige Gemeinde, die zwei Veranstaltungsgebäude besitzt, wobei eines, der „Eiskeller“, eher als Galerie oder Ausstellungsgebäude klassifiziert werden kann und das andere als Mehrzweckhalle ausgewiesen ist, und daher sowohl für Veranstaltungen als auch für sportliche Aktivitäten genutzt werden kann.

Abbildung 46 Gebäudebestand Loosdorf



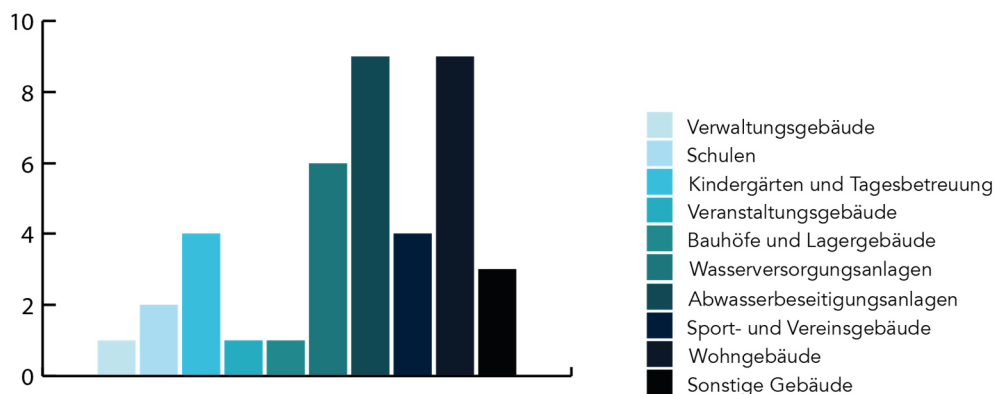
Quelle: Beantworteter Fragebogen Gemeinde, Abgleich: Eichinger 2017c; Eigene Bearbeitung

Insgesamt konnten durch die Analyse 22 Gebäude in der Marktgemeinde Loosdorf identifiziert werden, die einen entsprechenden Verwaltungs- und Betreuungsaufwand aufweisen, um in der Facility Management-Strategie Berücksichtigung zu finden. Darüber hinaus konnte festgestellt werden, dass die Gemeinden Loosdorf neben Melk auch Wohngebäude unterhält. Die Wasserversorgungsanlagen werden teilweise für die Gemeinde Schollach mitbetrieben, die Abwasserbeseitigungsanlage ist hingegen lediglich der vorliegenden Gemeinde zuzuordnen. Darüber hinaus hat Loosdorf, aufgrund der hohen Anzahl an Vereinen und Feuerwehren, die höchste Dichte an sonstigen Gebäuden in der Kulturregion.

8.1.4. Gebäude der Gemeinde Melk

Die Stadtgemeinde Melk weist mit 40 Gebäuden die größte Anzahl an kommunalen Immobilien und mit knapp 5.400 EW (vgl. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2018) auch die höchste Bevölkerungsanzahl auf. Dabei betreibt die Gemeinde in allen Kategorien Gebäude, wie in der folgenden Abbildung 47 dargestellt wird. Besonders hervorzuheben ist die relativ hohe Anzahl an Wohnimmobilien mit rund neun Gebäuden, welche die Stadt vor wenigen Jahren durch den Rückkauf aus einer kommunalen Immobiliengesellschaft wieder ins Gemeindeeigentum zurückübertragen hat. Anders als in Loosdorf betreibt Melk jedoch nur den Stadtsaal als kommunales Veranstaltungszentrum.

Abbildung 47 Gebäudebestand Melk



Quelle: Beantworteter Fragebogen Gemeinde, Abgleich: Hörmann et al. 2017; Eigene Bearbeitung

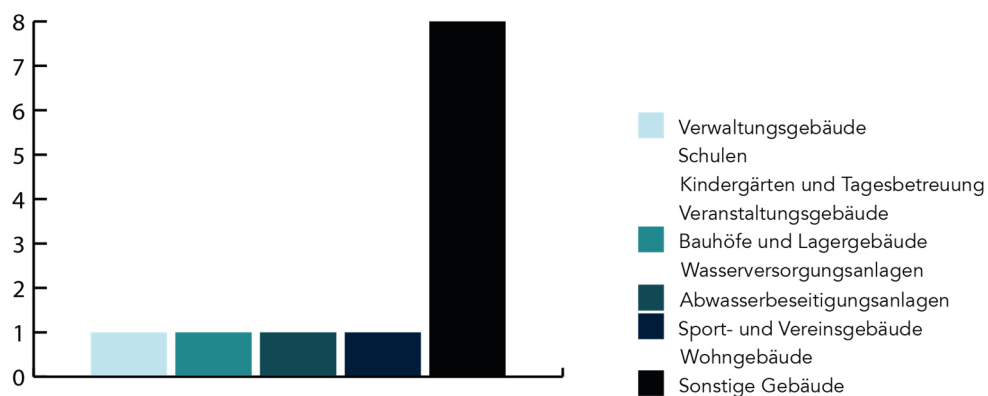
Auch in der Kategorie der sonstigen Gebäude unterhält die Gemeinde Melk nur die halbe Gebäudeanzahl, verglichen mit der Gemeinde Loosdorf. Jedoch kann neben der hohen Anzahl an Wohnimmobilien auch eine gesteigerte Anzahl an Freizeiteinrichtungen ausgemacht werden. Dabei betreibt die Gemeinde ein eigenes

Freibad und einen Eislaufplatz neben dem neu entstandenen Sportzentrum. Darüber hinaus stehen der kommunalen Wasserver- und Entsorgung 15 Gebäude zur Verfügung, die in der Gemeinde vorhandenen Bildungseinrichtungen sind, anders als in den anderen Gemeinden, die diese unterhalten, jeweils in einem separierten Gebäude untergebracht, wodurch die relativ hohe Anzahl von sechs Schulen und Kindergärten zu erklären ist. Dabei muss jedoch angemerkt werden, dass die Stadtgemeinde Melk neben der deutlich höheren Anzahl an Bewohnerinnen und Bewohner auch der Bezirkshauptort ist und durch die sehr nahe Lage an der Donau auch Kultureinrichtungen betreibt. Diese Umstände sind jedenfalls bei der Betrachtung der kommunalen Immobilien zu bedenken.

8.1.5. Gebäude der Gemeinde Schollach

Die Gemeinde Schollach, die mit rund 970 EW (vgl. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2018) die kleinste Regionsgemeinde ist, weist eine der Größe entsprechende Gebäudestruktur auf. So werden, inklusive der sonstigen Gebäude und der Immobilien für die Bereitstellung der kommunalen Leistungen insgesamt zwölf Gebäude unterhalten, was die geringste Gebäudeanzahl in der Region bedeutet.

Abbildung 48 Gebäudebestand Schollach



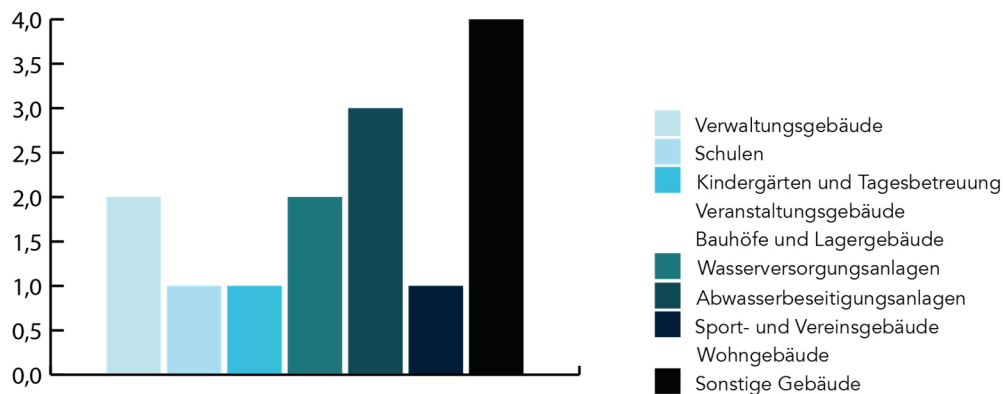
Quelle: Beantworteter Fragebogen Gemeinde; Eigene Bearbeitung

Die kleine Gebäudestruktur ist aufgrund der sechs nahezu gleich großen Katastralgemeinden auf beinahe alle Dörfer gleichermaßen verteilt. So sind sowohl das Gemeindeamt als auch der Bauhof und die Abwasserbeseitigungsanlage an drei verschiedenen Orten angesiedelt. Darüber hinaus wird die Wasserversorgung durch einzelne kleinere Brunnenanlagen ohne größere Gebäude bereitgestellt und teilweise von der Gemeinde Loosdorf mitversorgt. Die herausragende Anzahl an sonstigen Gebäuden ist mit einer sehr hohen Anzahl an Dorfhäusern und freiwilligen Feuerwehren erklärbar, die in allen Katastralgemeinden wiederzufinden sind.

8.1.6. Gebäude der Gemeinde Schönbühel-Aggsbach

Die in der Aufzählung letzte Gemeinde ist die Marktgemeinde Schönbühel-Aggsbach, die mit rund 980 EW (vgl. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2018) nur unwesentlich größer, als die Gemeinde Schollach ist. Jedoch ist sie die zweite Fusionsgemeinde der Kooperation und wurde aus den Gemeinden Schönbühel und Aggsbach-Dorf zu einer Gemeinde verschmolzen. Auch die Gemeinde Schönbühel-Aggsbach unterhält relativ wenige Gebäude, um genau zu sein wie die Gemeinde Emmersdorf an der Donau 14. Auch sind hier keine Veranstaltungs- oder Wohngebäude identifizierbar, wie Abbildung 49 zeigt.

Abbildung 49 Gebäudebestand Schönbühel-Aggsbach



Quelle: Beantworteter Fragebogen Gemeinde, Abgleich: Eichinger 2017a; Eigene Bearbeitung

Dabei ist besonders anzumerken, dass die Gemeinde auch keinen Bauhof unterhält, da diesbezüglich mit der Stadtgemeinde Melk bereits eine Bauhofkooperation ins Leben gerufen wurde. Jedoch sind in allen Katastralgemeinden separate Wasserver- und Abwasserbeseitigungsanlagen in Betrieb und erhöhen daher die Anzahl in der diesbezüglichen Kategorie. Abgesehen davon, betreibt die Gemeinde vergleichbar mit der Gemeinde Dunkelsteinerwald, der ersten vorgestellten Fusionsgemeinde, auch das ehemalige zweite Amtsgebäude weiter und hat zudem ein gemeindeeigenes Freibad. Die sonstigen Gebäude konnten für diese Gemeinde nicht benannt werden, da auch im Energiebericht nur diese Bezeichnung verwendet wurde. Neben der vorangegangenen Analyse von Art und Anzahl der kommunalen Immobilien wird im folgenden Unterkapitel näher auf den Status Quo der kommunalen Gebäudeverwaltung und –bewirtschaftung eingegangen. Dies dient der anschließenden Zusammenführung des Gebäudebestandes und der aktuellen Betreuungs- und Bewirtschaftungstätigkeit, mit jenem Potentialen, das die Gemeindevertretungen im Fragebogen formuliert haben.

8.2. Status Quo der Tätigkeiten am Immobilienbestand

Der Status Quo der Betreuung, Verwaltung und Bewirtschaftung der kommunalen Immobilien unterscheidet sich trotz der doch signifikant unterschiedlichen Anzahl an kommunalen Immobilien nur in einem geringen Ausmaß. Dies ist besonders auf die relativ einheitliche Herangehensweise in der Verwaltungs- und Betreuungstätigkeit, die aus der üblichen kommunalen Verwaltung heraus entsteht, zu begründen. Lediglich die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die daraus resultierende veränderte Struktur der Gemeinden variiert abhängig von der Gemeindegröße. Jedoch konnten aufgrund der Tiefe und des Umfangs an Tätigkeiten, die aus den Fragebögen abgeleitet wurden, unterschiedliche Bewirtschaftungsklassen identifiziert werden, in die die Kooperationsgemeinden eingeteilt werden können. Diese unterscheiden sich vordergründig durch die Gemeindegröße, den erwähnten Personalstand und durch die Anzahl der Immobilien im Gemeindebesitz. Im Gesamten kann der Unterschied auf zwei Faktoren reduziert werden, nämlich auf die Art der Betreuung und die Herangehensweise, um diese Tätigkeiten umzusetzen, woraus Rückschlüsse auf die Planung der Tätigkeiten gezogen werden können.

Daher werden zur ersten Klasse die Gemeinden Emmersdorf an der Donau, Schollach und Schönbühel-Aggsbach gezählt, was auf Basis der Fragebogenauswertung näher erläutert wird. So sind in diesen Gemeinden maximal vier Personen für Agenden der kommunalen Immobilien eingesetzt, wobei sowohl Verwaltungs- als auch Bauhofpersonal zu dieser Angabe hinzugezählt werden kann. Eine genaue Tätigkeitsbeschreibung ist jedoch, ebenso wie eine umfassende Zeit- und Kostenaufzeichnung, in keiner der Gemeinden vorhanden und dementsprechend auswertbar. Die Gemeinde Emmersdorf hat zudem keinen auswertbaren Fragebogen bereitstellen können. Auffällig ist jedoch, dass in dieser Kategorie keine Tätigkeitspläne vorhanden sind, woraus jener Schluss zu ziehen ist, dass erforderliche Maßnahmen anlassbezogen durchgeführt werden und daraus resultierend auch keine Aufzeichnungen geführt werden. Die Gemeinde Dunkelsteinerwald ist hier ein Mischfall, da zwar deutlich mehr Personal in der Gemeinde beschäftigt ist, es jedoch die soeben erwähnten Aufzeichnungen nicht gibt, was eine Zuordnung zur ersten Gruppe begründet, obwohl keine genaue Merkmalsübereinstimmung zutrifft. Zusammengefasst erfüllen die bisherigen Tätigkeiten der Gemeinden ihren Zweck, nämlich den Betrieb der Immobilien im Überblick zu behalten und die Funktionsfähigkeit zu gewährleisten. Jedoch können mangelnde Aufzeichnungen dazu führen, dass es vorhandenes Steuerungs- noch Qualitätssicherungspotential, gibt auf

dem aufgebaut werden kann, da keine Basisdaten gesammelt werden. Diese wären beispielsweise genaue Aufzeichnungen des Arbeitskräfteeinsatzes, der Kosten für laufende Projekte oder der Umfang und die Kosten für laufende Instandhaltungs-, Wartungs- oder Sanierungsmaßnahmen. Es muss jedoch angemerkt werden, dass viele der kommunalen Immobilien in dieser Kategorie keiner oder nur geringer Betreuung bedürfen, was jedoch zudem nachteilig an dieser Herangehensweise ist, ist die Tatsache, dass auch für gesetzlich vorgeschriebene Tätigkeiten keine geordneten und systematisierten Aufzeichnungen vorhanden sind. Dies lässt die Vermutung zu, dass die letztverantwortliche Stelle über erforderliche Tätigkeiten in den kommunalen Immobilien nicht Bescheid weiß und lediglich im Anlassfall Maßnahmen gesetzt werden.

Ein anderes Bild zeichnet die Auswertung der Daten der Marktgemeinde Loosdorf und der Stadtgemeinde Melk. Diese werden daher zur zweiten Kategorie gezählt, aufgrund des deutlich höheren Personalstands, der größeren Anzahl an kommunalen Immobilien und auch aufgrund der vorhandenen und dementsprechend tiefergehenden Aufzeichnungen, die in diesen beiden Gemeinden vorhanden sind, erscheint diese Klassifizierung angebracht. Die Gemeinde Loosdorf verwendet zur laufenden Betreuung der kommunalen Immobilien ausgearbeitete interne Listen, die zwar der vollständigen Abarbeitung der Aufgaben nicht genüge tragen, jedoch deutlich intensivere Aufzeichnungen, als in der ersten Kategorie zulassen. Darüber hinaus werden umfangreiche Aufzeichnungen über die Gebäudegrößen, die Instandhaltungs-, Wartungs- und Reparaturkosten dieser Gebäude, aber auch Energiedatenaufzeichnungen geführt. Diese Daten werden mit Bezug auf die eben erwähnte Gebäudegrößen gesammelt, und der daraus ableitbare, erforderliche Personaleinsatz dargelegt. Bei der Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Region ist dabei vordergründig, zumindest beim Personal der Bauhöfe, kein wesentlicher Unterschied feststellbar, in der internen Verwaltung ist jedoch ein höherer Personalstand und eine dementsprechend höhere Komplexität der Immobilienverwaltungs- und betriebsaufgaben vorhanden, was daher auch die Möglichkeit einer umfangreicheren Qualifikationsentwicklung denkbar macht. Die Stadtgemeinde Melk hat diesbezüglich eine ähnliche Herangehensweise gewählt, wobei der deutliche Unterschied nicht in der Erledigung der Aufgaben zu finden ist, sondern die personelle Führung und Einteilung deutlich detaillierter vonstattengeht. Dazu kann das Beispiel des Personalpools herangezogen werden, den die Stadt Melk für die Erledigung gewisser Tätigkeiten verwendet. Die Verteilung des

Reinigungspersonals ist diesbezüglich besonders zu nennen, denn nicht alle kommunalen Immobilien weisen einen gleich hohen Reinigungsaufwand auf. Dies hat die Gemeinde dazu veranlasst, ein den Anforderungen entsprechendes Stammpersonal zu beschäftigen, das ausgerichtet, auf laufende, aber auch anlassbezogene Tätigkeiten zur Verfügung steht und eingesetzt werden kann. Diese Herangehensweise ermöglicht eine deutlich erhöhte Flexibilität in der Aufgabenerfüllung und gewährleistet neben einer konstanten Auslastung des Personals auch eine spontane Aufgabenerfüllung. Insgesamt könnte dieses Modell herangezogen werden, um es auf ausgewähltes Bauhofpersonal in der Bewirtschaftung kommunaler Immobilien in der Region anzuwenden, denn abgesehen von den laufend zu erhöhenden Qualifikationen, ist der Personalstand in einer adäquaten Höhe in der gesamten Kooperation vorhanden und könnte durch eine den Ausbildungen entsprechenden Zusammenstellung einzelner Individuen für kommunales Facility Management herangezogen werden. Anders ist dies in der allgemeinen Verwaltung der Fall, da Themengebiete des Facility Managements bisher nicht explizit behandelt wurden und es daher entweder der Weiterbildung einer vorhandenen Mitarbeiterin oder Mitarbeiters bedarf beziehungsweise eine entsprechend ausgebildete Person aufgenommen werden müsste.

Was aus der Sicht der Regionsgemeinden jedenfalls bei einer erfolgreichen Kooperationsgestaltung bedacht werden muss und worauf explizit eingegangen werden sollte, wird im folgenden Unterkapitel erarbeitet. Dazu werden, wie soeben, die Antworten des Fragebogens für eine nähere Analyse herangezogen, damit neben den bisherigen Aufgabenstellungen auch die individuellen Weiterentwicklungspotentiale identifiziert werden können. In welchem Ausmaß diese Anregungen schließlich in ein Konzept eingearbeitet werden, wird im abschließenden Abschnitt V (Regionales Facility Management in der IKZ „Kulturregion“) näher betrachtet. Da auf die vorhandenen Anforderungen der Regionsgemeinden auch aus der Sicht des Facility Managements eingegangen werden muss, um zugeschnittene Handlungsempfehlungen erarbeiten zu können, wird dies durch die Verknüpfung aus Facility Managements und der Gemeindekooperation einen Erklärungsansatz darstellen.

8.3. Weiterentwicklung der Kulturregion

Aufbauend auf den Auswertungen des Fragebogens, können vier, für die Gemeinden wesentliche und aus ihrer Sicht zur Weiterentwicklung des Kooperationsprojekts Kulturregion im Sinne einer Facility-Management-Kooperation zentrale Themenstränge zusammengefasst werden. Dabei wird im Wesentlichen zwischen den Anforderungen an die Leistungserbringung, die Erhöhung der Qualitäts- und Leistungsstandards, die Reduktion der Komplexität in der Verwaltung und schlussendlich auf die Bezugnahme auf Best-Practice-Beispiele, falls derartige bereits existieren, eingegangen. Dabei wurde anders als im Kapitel 8.2. (Status Quo der Tätigkeiten im Immobilienbestand), wo lediglich Fakten gesammelt wurden, wieder die Methode von Mayring (2015, S. 69–85) verwendet, die bereits zur Auswertung der Handhabung des Immobilienbestandes in NÖ-Gemeinden (Kapitel 6.1.) herangezogen wurde. Die Klassifizierung der offenen Fragen, die die Weiterentwicklung der Kulturregion betreffen, wurden dabei wieder gesammelt, in einem weiteren Schritt reduziert und zu Aussagen in vier bereits oben erwähnte Kategorien zusammengefasst.

Die Einbindung lokaler und regionaler Partnerunternehmen ist den Gemeinden ebenso wichtig, wie die Verbesserung und zentrale Steuerung von größerer Ausschreibungen. Dies geht aus den beantworteten Fragebögen hervor. Dabei ist jedenfalls zu bedenken, dass die Gemeinden gewissermaßen, auch im eigenen Interesse, Sorge tragen müssen, dass lokale Unternehmen im gesetzlichen Rahmen priorisiert zum Einsatz kommen. Dem liegt neben der Sicherung von Arbeitsplätzen der lokalen Bevölkerung auch den Erhalt von Unternehmen im eigenen Gemeindegebiet zugrunde, da damit auch in einem gewissen Maß Kommunalsteuereinkünfte gesichert werden sollen. Dem widerspricht eine regionale Facility-Management-Strategie nicht. Zu klären wird jedoch sein, in welchem Ausmaß und bei welchen Projekten oder Tätigkeiten zentrale Ausschreibungen einen Sinn ergeben und wie die schlussendliche Kostenzuteilung auf die einzelnen Gemeinden stattfinden kann.

Die Erhöhung der Mitarbeiterqualifikation ist zudem ein Erfordernis, das die Gemeinden in den Fragebögen angemerkt haben. Dabei kann auch auf die analysierte Kooperationsvereinbarung unter den Gemeinden Bezug genommen werden, da darin schon diesbezügliche Anstrengungen als Zukunftsperspektive festgehalten wurden. Dabei werden zudem keine Unterschiede erkennbar, ob die Qualifikation bei den Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern des Bauhofes oder der Verwaltung vorrangig behandelt werden sollten. Insgesamt bedarf es abhängig von den künftigen

Anforderungen und den darauf abgestimmten Tätigkeiten einer Weiterentwicklung beider Mitarbeitergruppen und einer intensivierten Schulungstätigkeit, um den Anforderungen, die an die Gemeinden gestellt werden, gerecht werden zu können. Bei der Neueinstellung künftiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollte zudem deutlicher auf die mitgebrachten Qualifikationen der Bewerberin oder des Bewerbers eingegangen werden, und diese vermehrt mit den bestehenden Anforderungen in den Gemeinden abgestimmt werden. Darauf wird in der Strategie für die regionale Bewirtschaftung kommunaler Immobilien vertiefend eingegangen.

Ähnlich des bereits vorhandenen Kooperationspapiere (vgl. Kapitel 7.1.1.) bedarf es aus der Sicht der Gemeinden einer umfangreichen Aufgabenübereinkunft, bei der festgehalten wird, welche Tätigkeiten durch die Kooperation übernommen werden sollen bzw. können und welche die Gemeinden selbstständig weiterverfolgen, um die Komplexität der an die Gemeinden gestellten Anforderungen zumindest im Kontext der Kooperation reduzieren zu können. Zudem muss, abhängig von den gewünschten Tätigkeiten, eine festgesetzte Kooperationsgröße bestimmt werden. Diese ist jedoch durch die bestehende Kulturregion und dem Bestreben dieser Arbeit, die Facility-Management-Kooperation in das bestehende Projekt einzugliedern, bereits in einem vorhandenen Rahmen gegossen und wird dementsprechend keiner weiteren Veränderung unterzogen. Bei Projekten in anderen Regionen sollte diese Anregung jedoch einbezogen werden. Um eine erfolgreiche Umsetzung der Kooperation in allen Themengebieten der Bewirtschaftung und des Betriebs kommunaler Immobilien zu gewährleisten, verweisen die Gemeinden teilweise auch auf den Lerneffekt, der durch das Heranziehen von Best-Practice-Beispielen gezogen werden kann. Die Lehren, die durch eine vertiefende Auseinandersetzung mit bestehenden Kooperationen dieser Art zu ziehen sind, könnten der Anpassung der laufenden Tätigkeit dienen, um Startschwierigkeiten zu reduzieren und Themenfindungsprozesse zu verbessern. Darüber hinaus wird auch darauf verwiesen, dass ohne eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, wobei besonders auf die Amtsleitungen aber auch auf die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister Bezug genommen wurde, keine handlungsfähige Kooperation entstehen kann.

Diese soeben aus dem Fragebogen an die Regionsgemeinden analysierten Ausführungen der regionalen Vertreterinnen und Vertreter, werden sowohl mit den konzeptionellen Grundlagen des zweiten Abschnitts als auch den übergeordneten Auswertungen des Handlungsbedarfs aus Sicht der niederösterreichischen

Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter, welche im dritten Abschnitt analysiert wurden, in den abschließenden Abschnitt einfließen, um ein möglichst umfangreiches Spektrum an Anforderungen abdecken und in ein regionales Facility-Management-System integrieren zu können. Die aus einer kombinierten Ansicht aus Facility Management und Gemeindevertretung für diese Arbeit wertvollsten Inhalte der vorangegangenen Abschnitte werden zu einer fokussierten Strategie für die Kulturregion verwoben, um ein möglichst praxisorientiertes Werkzeug für eine regionale Immobilienbewirtschaftung zu erzeugen.

V. Regionales Facility Management in der IKZ „Kulturregion“

9. Regionale Facility-Management-Kooperation

Die nun folgende Strategie zur Betreuung und der Aufrechterhaltung eines adäquaten Betriebs der kommunalen Immobilien in einer Region beruht auf allen Inhalten der zuvor erarbeiteten Abschnitte II – IV. Dieser inhaltlich letzte Teil der Arbeit, verknüpft aus den vorangegangenen Erkenntnissen, die sowohl Anforderungen für eine strukturierte Herangehensweise zur Gründung einer Facility-Management-Kooperation als auch die weitere Eingliederung von Verantwortungs- und Hierarchieebenen, die aus Teilen der Facility-Management-Disziplin herausgebrochen und für eine kommunale beziehungsweise regionale Anwendung in die nun folgende Systematik implementiert werden, es muss daher neben den theoretischen Inhalten der konzeptionellen Grundlagen auch Bezug auf die Inhalte der Fragebögen hergestellt werden, da darin wesentliche Indikatoren eines erfolgreichen Facility-Management-Systems von den Gemeinden selbst erkannt und dargelegt wurden, bisher jedoch nicht in eine praktikable Umsetzungsstrategie gegossen und angewendet werden konnten. Weshalb die vorliegende Regionale-Facility-Management-Kooperation diesen Inhalt aufgreift, mit normativen Vorgaben des Facility Managements abgleicht und einen auf kommunale Anwendungen zugeschnittenen Prozessablauf aufbereitet, der möglichst den gesamten Umfang an Anforderungen abdecken kann.

Die Umsetzung dieses Vorhabens bedarf der Gliederung der Herangehensweise in vier Teilschritte, die in den folgenden Grafiken als Aktionsebenen bezeichnet werden. Diese Aktionsebenen sind aufeinander aufbauend, gegliedert und bedürfen einer systematischen Umsetzung, um ein vollständiges Facility-Management-System in der Region etablieren zu können. Dabei werden in den ersten beiden Ebenen Aktionen geplant, die vorab der Gründung einer interkommunalen Zusammenarbeit dienen, da dies die Grundlage für die weitere Bearbeitung der definierten Anforderungen an die in Ebene vier dargestellten zentralen Verwaltungseinheit darstellt. Zudem dient diese Herangehensweise dazu, klare Rahmenbedingungen für einen expliziten Aufgabenverteilungs- und Kontrollvorgang zu erarbeiten und gegebenenfalls Rückkoppelungen bei notwendigen Gemeinderatsbeschlüssen für die Umsetzung größerer Projekte zu gewährleisten. Eine Verknüpfung mit den Ebenen und Prozessen des Facility Managements wird dabei durch eine Zuordnung dieser zu den unterschiedlichen Aktionsebenen eins bis vier vonstattengehen. Die Aktionsebene eins ist von diesem Vorgang ausgenommen, da diese außerhalb des Kooperationspektrums

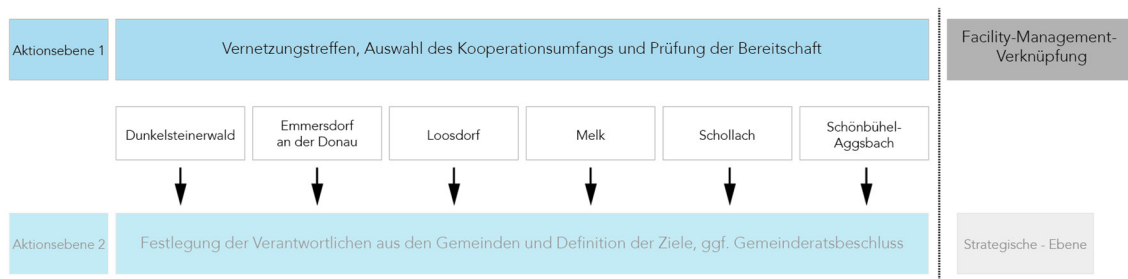
liegt und lediglich der Herleitung des Anbahnungsprozesses der Gemeinden dient. Die Erwähnung dieses Prozesses als eigene Aktionsebene ist jedoch erforderlich, da darauf das grundlegende Zustandekommen eines Kooperationsprojektes beruht. Im Falle der bestehenden Gemeindekooperation in der Kulturregion wird dies jedoch ausgeklammert betrachtet, da die Anbahnung und Kooperationsfindung ebenso wie der Zusammenschluss zu einer Einheit bereits stattgefunden hat. Den Abschluss dieses Abschnitts wird schließlich die nähere Betrachtung der Prozessprüfung und –bewertung bilden, da die systematisierte Messbarmachung der in der Strategie umgesetzten Tätigkeiten einerseits der Prozessevaluierung und andererseits der regelmäßigen Prozessrevision und –verbesserung dient. Die laufende Kontrolle und Anpassung von Zielen und Maßnahmen bedarf eines Wissens über den Status Quo der laufenden Tätigkeiten und den dementsprechenden Wahrscheinlichkeiten, ob die von den Gemeinden entwickelten Zieldefinitionen von der operativen Ebene erreicht oder verpasst werden.

9.1. Vernetzung der Gemeinden

Der Grund für einen Anstoß jeder Form von Kooperation kann auf der Eigeninitiative einer kommunalen Vertreterin oder eines Vertreters, die zumeist individuelle, aber im übergeordneten Sinn auch regionale Vorzüge einer Gemeindekooperation nutzen und daher ein Vernetzungstreffen der potentiellen Gemeinden ins Leben rufen wollen, beruhen. Dieses Treffen dient dabei vordergründig der Ermittlung jenes Status, ob Problemstellungen in den Nachbargemeinden ähnlich auftreten oder wahrgenommen werden, gemeinsame Lösungsansätze gefunden werden wollen und eine Bereitschaft zur kooperativen Zusammenfindung vorhanden ist. Abgesehen davon, können Kooperationsprojekte aber auch durch eine externe Person oder Organisation, die sich intensiver mit kooperativen Problemlösungsansätzen beschäftigt, initiiert werden. Als Anlass dafür können unterschiedliche Gründe ausschlaggebend sein, bedingt durch den jeweiligen Hintergrund der externen Impulsgeber können auch überregionale Strategien, die ein regionales Mitwirken für ihre Umsetzung fordern, ausschlaggebend für die Kontaktaufnahme mit unterschiedlichen Gemeinden einer Region sein. Ein Beispiel dafür wäre etwa die „Hauptregionenstrategie 2024“, die von Wollansky (2015, S. 2) umrissen wird, auf regionalen Projekten mit unterschiedlicher Laufzeit aufbaut und eben ein derartiger Impulsgeber sein kann. Die folgende Abbildung 50 soll diese erste Aktionsebene grafisch darstellen, vernachlässigt aber die Ebene der Impulsgeber,

sondern unterstellt einen Findungsprozess, der die dargestellten Gemeinden zu einer Kooperation bewogen hat.

Abbildung 50 Aktionsebene 1: Vernetzung der Gemeinden



Quelle: Eigene Bearbeitung

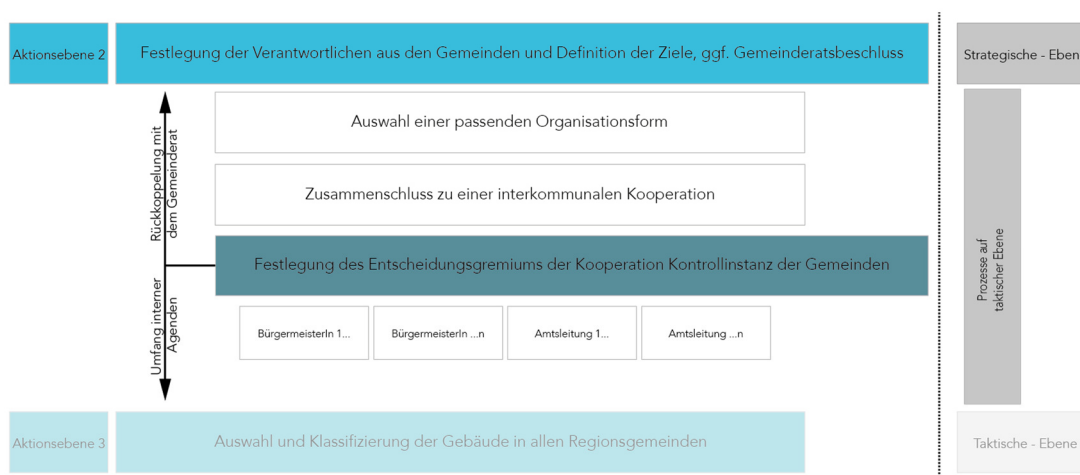
Die Auswahl des Kooperationsumfangs, sowohl in fachlicher als auch im zahlenmäßiger Hinsicht, sowie die vorhandene Kooperationsbereitschaft ergeben sich jedoch erst im Treffen selbst, abhängig davon, ob eine Gemeinde nicht grundsätzlich eine Kooperation ausschließt, und sind ein in sich geschlossener Prozess, der nach dem ersten Impuls gestartet und in einem oder mehreren Treffen der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter ein erstes Ergebnis zeigen sollte. Bei mangelnder Kooperationserfahrung empfiehlt es sich jedenfalls externe Beraterinnen und Berater zu Rate zu ziehen, um vorhandene Erfahrungen bei der Kooperationsfindung zu nützen. Auf der Basis einer allgemeinen Willensbekundung und festgelegter Kooperationsthemen folgt die nächste Aktionsebene.

9.2. Gründung einer Kooperation

Die Gründung einer Gemeindekooperation wird in diesem Konzept als zweite Aktionsebene dargestellt und beruht neben einer erfolgreichen Auswahl an Partnergemeinden und der allgemeinen Kooperationsthemen auch auf der Auswahl einer auf die Aufgaben ausgerichteten Kooperationsform. Dabei soll die nachfolgende Abbildung 51 die Zusammensetzung der Aktionsebenen 2 darstellen. Im Fall einer Verwaltungsgemeinschaft folgt man den Normierungen des § 14 NÖGO 1973, StF: LGBl. 1000-0, der Erledigung zweier formaler Kriterien bedürfen und für eine erfolgreiche Kooperationsgründung zu beachten sind. Vordergründig muss zur Erstellung einer Kooperation eine Satzung verschriftlicht werden, die die Inhalte, die im Kapitel 3.3.2. Verwaltungsgemeinschaften analysiert wurden, zu beinhalten hat. Diese Satzung muss schließlich durch den Gemeinderat aller Kooperationsgemeinden beschlossen werden, erst dann ist die formale Gründung der Gemeindekooperation

vollzogen. Eine nochmalige Erwähnung sollte dabei die Kostenverteilung durch anfallende Projekte und erforderliches Personal finden, da durch die Gründung einer Verwaltungsgemeinschaft die Eigenständigkeit der Gemeinden nicht berührt wird und daher dieser Aspekt in der Satzung jedenfalls Berücksichtigung finden muss. Zudem ist zu beachten, dass bei Projekten bis € 42.000 der Gemeindevorstand und darüber der Gemeinderat grundsatzentscheidungs-berechtigt sind, wie die § 35 und §36 NÖGO 1973, StF: LGBl. 1000-0 verdeutlichen.

Abbildung 51 Aktionsebene 2: Verantwortungsverteilung und Gründung der Kooperation



Quelle: Eigene Bearbeitung

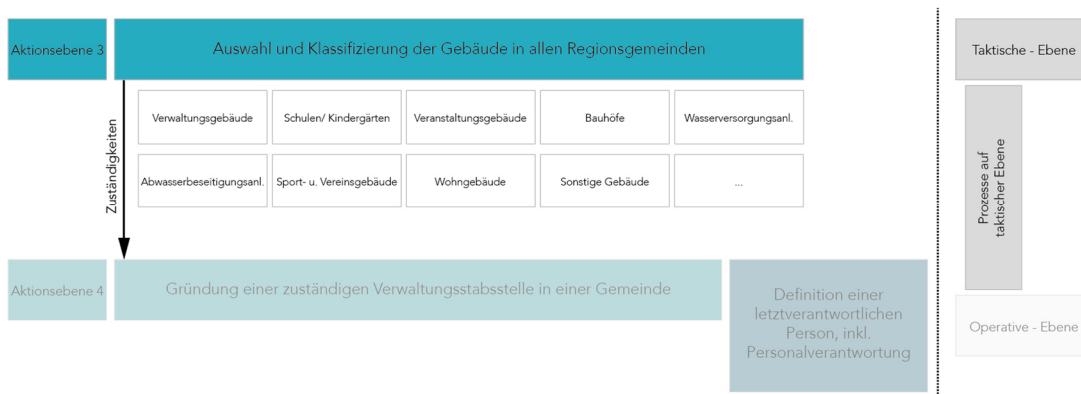
Gründet die Kooperation auf der Einrichtung eines wirtschaftlichen Unternehmens, sind gemäß des § 68 NÖGO 1973, StF: LGBl. 1000-0 weitere vertiefende Maßnahmen zu setzen. So kann die Erstellung derartiger Kooperationsformen oder der Beteiligung von Gemeinden an solcher nur auf der Basis eines Gemeinderatsbeschlusses mit Zweidrittelmehrheit erfolgen. Die Führung derartiger Organisationen bedarf zudem nach kaufmännischen Prinzipien und erfordert die Berücksichtigung von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Darüber hinaus muss der Bedarf einer derartigen Organisation begründet werden und sie darf keine Aufgaben erfüllen, die eine bereits bestehende Organisation erfüllt. Das bestehende Gemeindekooperationsprojekt Kulturregion gehört zu ersterer Kategorie, wobei für die Umsetzung der Facility-Management-Strategie die Projekt- und Personalkosten in der Satzung ergänzend berücksichtigt werden müssen. Bei erfolgreicher Umsetzung der Kooperationsgründung ist die oberste Entscheidungsebene der Kooperation, gleichermaßen oberste Ebene des facilitären Bezugsrahmens, und wird als strategische Ebene bezeichnet. Die in dieser Ebene angesiedelten Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger geben strategische Ziele für die

darunter angesiedelten taktischen und operativen Ebenen vor und erarbeiten eine Richtschnur, ob und welche Investitionen künftig getätigt werden, und welche Projekte umgesetzt werden müssen. Die im Kapitel 4.4.1 Prozesse auf strategischer Ebene ausgeführte Berichterstattung an die „oberste Ebene“ kann in diesem Konzept für die laufende Information des Gemeinderates über Rahmenbedingungen, Erfolge, aber auch Misserfolge von laufenden Projekten herangezogen werden, da transparente Kommunikation und Information des Kooperationsprojekts gegenüber allen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten wesentlich zu einer Akzeptanzsteigerung beitragen kann.

9.3. Auswahl der Gebäude

Die Aktionsebene drei basiert, ebenso wie die erste Ebene, auf keinen rechtlichen Rahmenbedingungen, sie entscheidet viel mehr über die weitere Ausgestaltung der Kooperation im Hinblick auf taktische sowie weiterführend auf operative Umsetzungsmaßnahmen. Die Auswahl der betroffenen Gebäude, die durch die in weiterer Folge dargestellte Verwaltungsstabsstelle behandelt werden sollen, ist erforderlich, da darauf die taktische Ebene und die drin enthaltenen Prozesse aufbaut, und eine operative Bearbeitung ermöglicht. Erst mit jener Klarstellung, welche Gebäude betreut werden sollen, kann auch identifiziert werden, welche Anforderungen für taktische Entscheidungen aus dem Facility Management zugrunde gelegt werden können. Die Abbildung 52 umreißt dabei die potentiellen Gebäudekategorien, zu denen kommunale Immobilien zugeordnet werden können, und daraus abgeleitet auch für eine Bearbeitung durch eine Facility-Management-Organisation herangezogen werden.

Abbildung 52 Aktionsebene 3: Auswahl der Gebäude



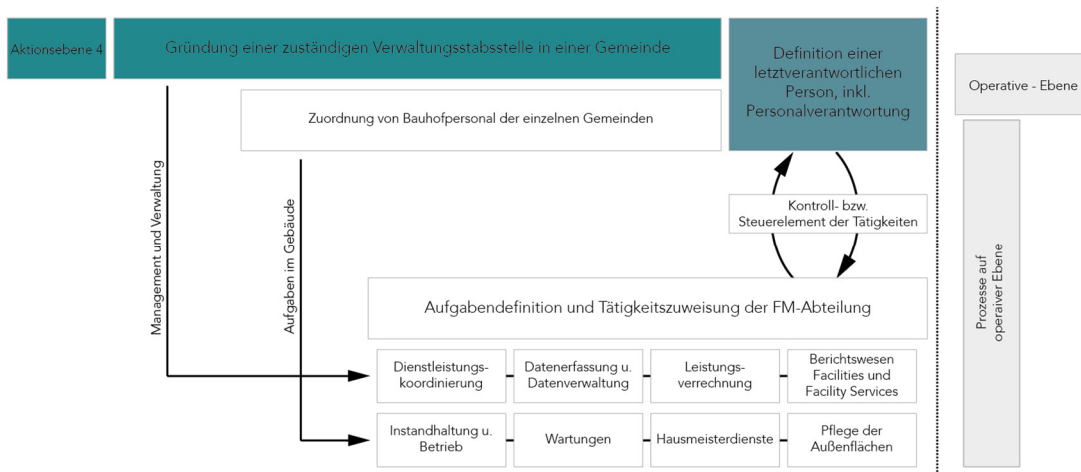
Quelle: Eigene Bearbeitung

Die soeben angesprochenen taktischen Prozesse, die auf Basis der Gebäudeauswahl getroffen werden, umfassen sämtliche Agenden, die im Kapitel 4.4.2 dargelegt wurden. Jedoch ist im Speziellen die Auswahl der Facility Services zentraler Bestandteil dieser Aktionsebene, da abhängig von der jeweiligen Nutzung der gewählten Gebäude auch unterschiedliche Anforderungen an die operative Ebene gestellt werden und es deshalb zu einer Vordefinition der Tätigkeitsbereiche kommt. Eine eindeutige Zuständigkeitsklassifizierung ist in der Aktionsebene drei nicht gegeben, da einerseits die Gebäudeauswahl die strategische Ebene betrifft, die Aufgaben aber der operativen Ebene zuordenbar sind. Daher knüpfen die Prozesse auf der taktischen Ebene direkt an die strategische Ebene an, und überspannen einen Teil der Aufgaben der letztverantwortlichen Person die zwischen taktischer und operativer Ebene angesiedelt ist. Diese Person, ist das Bindeglied zwischen operativen und strategischen Prozessen und dient einerseits der Steuerung der im nächsten Kapitel näher erörterten, operativen Tätigkeiten und der Erfüllung strategischer Prozessentscheidungen.

9.4. Koordination der Gebäudeinfrastruktur, Gründung einer Stabsstelle

Nach der erfolgreichen Erstellung eines Kooperationsprojekts und der darauffolgenden Auswahl der entsprechenden Gebäude folgt die vierte und letzte Ebene, der zur Implementierung facilitärer Maßnahmen erforderlichen Strategie, die im laufenden Betrieb kommunaler Gebäude zur Anwendung kommen soll. Diese Aktionsebene vier gewährleistet die Umsetzung operativer Tätigkeiten, die einen allumfassenden Betrieb der Gebäude sichern, mit allen dazu erforderlichen normativen Regelungen. Darüber hinaus sichert die letztverantwortliche Person, die einerseits die operative Verantwortung trägt und andererseits taktische Prozesse mit strategischen Vorgaben abgleicht, die Erreichung jener Ziele, die die beteiligten Gemeinden für ihre kommunalen Immobilien vorgibt. Wie die Zuteilung der Aufgaben, Tätigkeiten und Steuerprozesse verteilt sind, verdeutlicht die Abbildung 53.

Abbildung 53 Aktionsebene 4: Koordination, Verwaltung und Betrieb der Gebäude



Quelle: Eigene Bearbeitung

Der reine Prozessablauf in der operativen Ebene wäre jedoch für die Ermittlung des Status Quo, der die Startpunkte der Verwaltungsstelle aus dem bisherigen Betrieb vorgibt, zu kurz gegriffen, denn abgesehen von der Zuteilung der zu betreuenden Gebäude, bedarf es für eine Betriebsüberleitung der bisherigen Tätigkeiten der einzelnen Gemeinden, an die zentrale Stabsstelle, der Ermittlung aller Zuständigkeiten in allen Gebäuden, sowohl auf Verwaltungs- als auch auf Nutzerseite, der bisher angewendeten Prozesse im laufenden Betrieb und aller vorhandener Gebäudedaten, sowohl in kaufmännischer als auch in technischer Hinsicht. Welche Vorgehensweise dazu verwendet werden sollte, und welche Hilfsmittel dazu zur Verfügung stehen, wird nun folgend erörtert.

9.4.1. Vorbereitende Tätigkeiten zur Übernahme der Gebäude

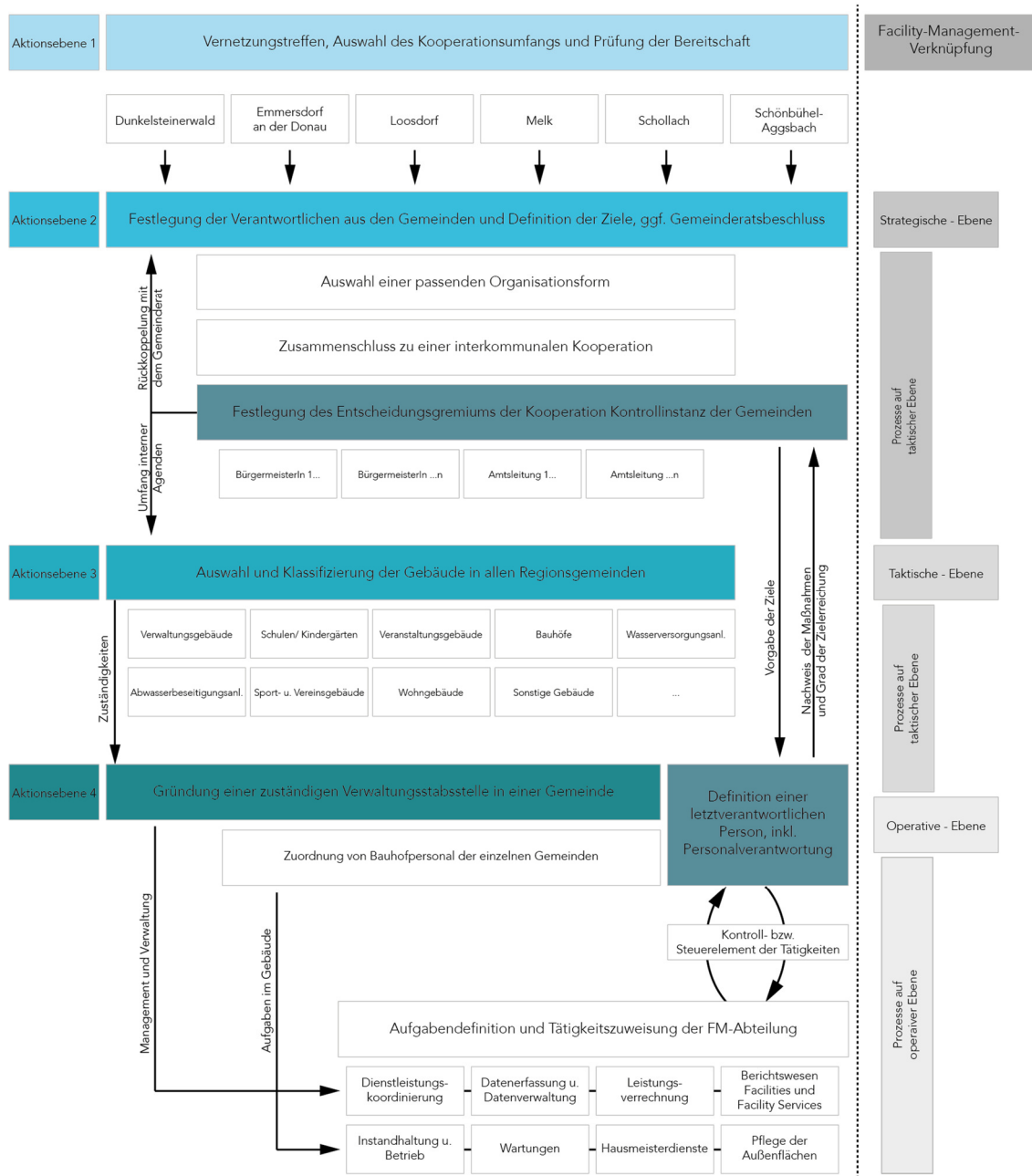
Um eine geregelte Übernahme aller gebäudebezogenen Tätigkeiten durch eine zentrale Verwaltungsstelle umsetzen zu können, wird vorab die Aufnahme aller wichtigen Gebäudedaten benötigt. Diese Herangehensweise sammelt und sichert das erforderliche Wissen über alle bisherigen Tätigkeiten, interne Zuständigkeiten, herangezogene örtliche oder regionale Unternehmen und alle weiteren Basisdaten, die über das Gebäude in der Vergangenheit gesammelt wurden. Unabhängig davon, welcher Umfang an Basisdaten zu den Gebäuden, die der Stabsstelle des regionalen Facility Managements zugeordnet wurden, vorhanden ist, bedarf es jedenfalls einer Prüfung des vorhandenen Datenmaterials und bei Bedarf der nachträglichen Ermittlung der oben genannten Informationen. Dazu können vorbereitete Checklisten herangezogen werden, die dem Anhang zu entnehmen sind. Darin enthalten sind alle erforderlichen Parameter zur Identifizierung der internen und externen Zuständigkeiten,

für die Erfassung der vorhandenen Prozesse und zur Eruierung der benötigten Gebäudetaten. Besonders der letzte Punkt wird schwierig aus den Aufzeichnungen der Gemeinden zu evaluieren sein, da besonders zu den technischen Anlagen in den kommunalen Gebäuden wenig bis gar keine Informationen in den Gemeinden vorhanden sind. Dazu empfiehlt sich die Aufnahme der Datensätze direkt in den Gebäuden mithilfe der Checklisten zur „Ermittlung der Wartungsanforderungen der technischen Anlagen“. Diese Ausarbeitung aller technischen Anlagen beruht dabei auf den normativen Ausführungen der VDMA 24186-0 bis 7, was die Möglichkeit eröffnet, die in diesen Normen intensiviert ausgearbeiteten Wartungsanforderungen an jede technische Anlage in jedem der Gebäude anzuwenden und ab Basis dessen einen abgestimmten jährlichen Wartungsplan zu erarbeiten. Falls widererwarten eine weitere Vertiefung des Arbeitsspektrums erforderlich ist, kann zusätzlich die GEFMA 914-3 herangezogen werden, in der, Betreiberpflichten am Beispiel einer Schule in Frankfurt am Main erörtert und für eine Praxisanwendung aufbereitet wurden. Trotz der Anwendung auf ein deutsches Gebäude kann die Vorgehensweise auf einen österreichischen Praxisfall übernommen werden. Des Weiteren wurden die Datensätze um ein selbst kreierte Informationsblatt ergänzt, welches zur Aufnahme aller Informationen zu den Außenanlagen und Freiflächen herangezogen werden kann. Der Aufbau dieser Checkliste folgt dem selben Schema wie die Aufnahme der technischen Anlagen und kann ebenso für die Entwicklung eines Arbeitsprozesses zur Betreuung und Bewirtschaftung dieser Flächen herangezogen werden. Die nun folgende Zusammenführung aller Aktionsebenen zu einem Gesamtprozess soll die Integrierung des Facility Managements in eine regionale Prozessebene nochmals verdeutlichen und die Verzahnung von interkommunaler Zusammenarbeit und Facility Management weiter untermauern.

9.5. Arbeitspaketzusammenführung und Prozesserstellung

In dieser Zusammenführung werden erstmals alle einzelnen Ebenen der Strategie sichtbar und zeigen den stufenweisen Aufbau, von der Gründung eines interkommunalen Kooperationsprojektes, das den Betrieb und die Bewirtschaftung aller kommunalen Immobilien in einer Region zentralisiert, vereinheitlicht und darüber hinaus die Komplexität der bisherigen Herangehensweise reduziert, über die Evaluierung und Klassifizierung der kommunalen Immobilien, die dem Konzept zugeordnet werden sollen, bis hin zu einzelnen Tätigkeiten, die schlussendlich in den Gebäuden vonstattengehen, und einen normgerechten, auf den Stand der Technik ausgerichteten Betrieb zu gewährleisten. Besonders anzumerken ist hierbei, dass die Aktionsebenen zwei bis vier nur bedingt einmalige Erscheinungen sind, denn nach ihrer Bildung stehen diese aufgrund ihrer strategischen, taktischen und operativen Tätigkeiten in permanenten Rückkoppelungsprozessen zueinander und dies sowohl in auf- als auch in absteigender Richtung. Diese Prozesse haben dabei so lange Bestand, so lange die Facility-Management-Kooperation von den Gemeinden fortgesetzt wird. Die zentralen Instanzen sind dabei einerseits das Entscheidungsgremium der Gemeinden, das heißt die Organe der Kooperation, bestehend aus den Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern, die die strategischen Rahmenbedingungen vorgeben und andererseits die letztverantwortliche Person in der zuständigen Verwaltungsstabsstelle, bei der die taktischen Entscheidungen und die operative Umsetzungsebene zusammengeführt werden. Diese letztverantwortliche Person ist auch jene, die sowohl die Verwaltungsaufgaben der Stabsstelle als auch die Aufgaben im Gebäude und das zu diesen Einheiten zugehörige Personal steuert und für eine sowohl den Zielvorgaben entsprechenden, als auch den normativen Regelungen gemäßen Bewirtschaftung, Betreuung und Verwaltung zuständig ist.

Abbildung 54 Zusammenführung der Arbeitspakete zu einem Prozess



Quelle: Eigene Bearbeitung

Unabhängig davon unter welchem Dach die Verwaltung und Bewirtschaftung von Immobilien vorstättengeht, ob private Unternehmen Gebäude für das Kerngeschäft betreiben, ob eine Gemeinde ihre Gebäude zur Versorgung der lokalen Bewohnerinnen und Bewohner mit kommunaler Infrastruktur betreibt, oder die Gemeinde gar diese Aufgabe an eine Verwaltungsstelle für eine regionale Facility-Management-Kooperation überträgt, wie es in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben wurde, sobald eine systematisierte prozessorientierte Strategie zum Einsatz kommt, wird das Management eines oder mehrerer Gebäude zu einem

lebenden Prozess, einem Organismus der permanenter Veränderung unterliegt und dementsprechend geprüft, evaluiert und bei Abweichungen angepasst werden muss. Die folgende abschließende Ausführung beschäftigt sich daher mit der Prüfung dieser Prozesse, um kontinuierliche Verbesserungen aber auch Abweichungen von der Zieldefinition messbar zu machen.

9.6. Prüfung und Bewertung der Prozesse im Facility Management

Bevor eine Überprüfung und Bewertung des Facility-Management-Prozesses auf regionaler Ebene stattfinden kann, bedarf es einer Klärung, welche Parameter einer Evaluierung unterzogen werden müssen, um jene Leistungen evaluieren zu können, die für die Gemeinden der zentrale Grund für das Zusammenfinden zu einem Kooperationsprojekt waren. Dabei können im Facility Management drei Benchmarking-Prozesse²⁵ unterschieden werden. Die nun auf Basis der ÖNORM EN 15221-7, welche die Leitlinien für das Leistungs-Benchmarking vertiefend behandelt, eruiert werden.

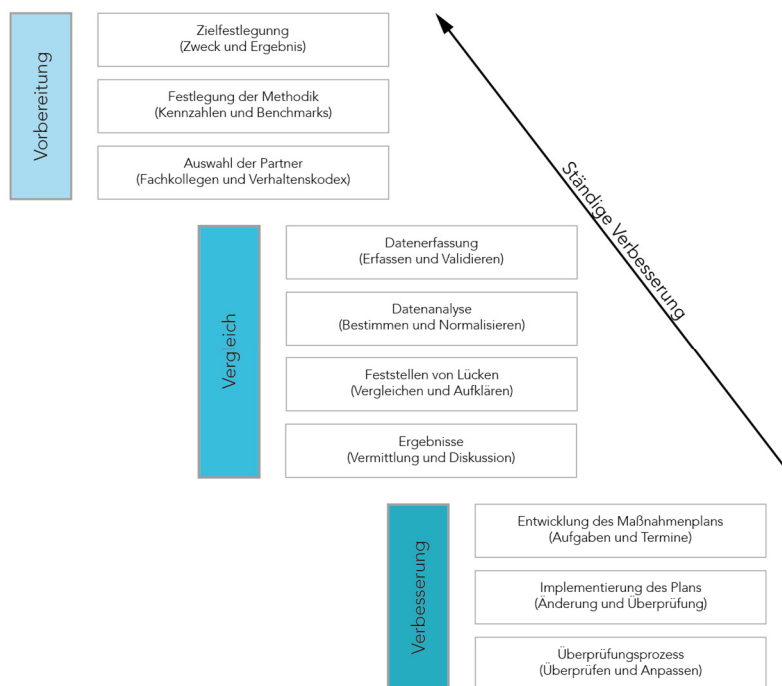
Beim Strategie-Benchmarking wird nicht direkt auf die betriebliche Ausführung der Tätigkeiten Bezug genommen, sondern die zugrunde gelegte Strategie geprüft. Dabei werden Prozesse der Budgetüberwachung, Ressourcenverteilung aber auch die Anpassung an Unternehmensziele evaluiert. Der Fokus liegt dabei auf der Wirksamkeit der Ressourcennutzung im Strategieprozess (vgl. ÖNORM EN 15221-7, S. 10). Das Prozess-Benchmarking nimmt hingegen vorhandene Arbeitsprozesse in den Fokus, wobei speziell auf die Verbesserung der erbrachten Dienstleistung geachtet wird. Ziel ist die Verbesserung der Rechtssicherheit beziehungsweise der Prozesswirksamkeit oder auch der Prioritätensetzung in allenfalls auftretenden Problembereichen. Die dritte Option der Evaluierung ist das Leistungs-Benchmarking, welches eine Ergebnisprüfung von definierten Eingabe- und Ausgabewerten durchführt. So werden beim Leistungs-Benchmarking unterschiedliche Parameter verglichen, bei denen anzunehmen ist, dass diese in einem Wechselwirkungsverhältnis stehen. Hierbei können Faktoren wie Energieverbräuche auf die Gebäudequadratmeter oder Kosten-Nutzen-Verhältnisse von Maßnahmen gegenübergestellt werden (vgl. ÖNORM EN 15221-7, S. 11). Für die Evaluierung des regionalen Facility Managements sind unterschiedliche Aspekte aller Benchmarking-Prozesse von Interesse, jedenfalls aber die Gewährleistung der

²⁵ „Prozess des Vergleichs von Strategien, Prozessen, Leistungen und/oder anderen Elementen mit gleichartigen Praktiken unter den gleichen Umständen und mit ähnlichen Kennzahlen.“ (ÖNORM EN 15221-7, S. 7).

Rechtssicherheit durch die Implementierung des FM-Systems und die Kostenreduktion durch eine zentrale Prozessüberwachung und –steuerung beziehungsweise durch eine strukturierte Vergabe von Aufträgen oder einer Erhöhung von Eigenleistungsanteilen durch eine Verbesserung der Personalqualifikation.

Um nun eine adäquate Messung der Parameter durchführen zu können, wird in der folgenden Abbildung 55 auf Basis des Benchmarking-Prozesses der ÖNORM EN 15221-7 ein Prozess dargestellt, der der Kooperation bei der Evaluierung des Maßes der gewünschten Zielerreichung unterstützend bereitgestellt werden kann.

Abbildung 55 Prozessevaluierung der Facility-Management-Kooperation



Quelle: ÖNORM EN 15221-7, S. 19; Eigene Bearbeitung

Als Beispiel für einen derartigen Benchmarking-Prozess kann die Überprüfung der Verbesserung der Rechtssicherheit darstellen. Die Vorbereitungsindikatoren wären dabei durch die in Kapitel 9.4.1 (Vorbereitende Tätigkeiten zur Übernahme der Gebäude) aufgenommenen technischen Anlagen zu erzeugen. Das Maß der vorhandenen Rechtssicherheit ergibt sich dabei aus den durchgeführten Wartungen und erfüllten Prüfpflichten der vergangenen Jahre. Dabei kann sich beispielsweise ergeben, dass vor einer bestimmten Anzahl an normativ geregelten Aufgaben ein Teil erfüllt wurde. Dieser Anteil ergibt die vorhandene Rechtssicherheit. Durch die Einführung der Facility-Management-Strategie sollten im Optimalfall alle relevanten Wartungen durch die zentrale Verwaltungsstabsstelle erfasst und durch die operative

Einheit oder beauftragten externen Partnerunternehmen im Laufe eines Kalenderjahres erfüllt werden. Ist das der Fall kann davon ausgegangen werden, dass eine vollständige Rechtssicherheit in allen Gebäuden vorherrscht. Wurden jedoch Abweichungen vom Plan festgestellt, bedarf es einer Evaluierung weshalb derartige Lücken aufgetreten sind und welche Maßnahmen gesetzt werden können, um eine derartige Zielverfehlung zu vermeiden. Eine vergleichbare Vorgehensweise würde beispielsweise beim Benchmarking von Leistungen der Fall sein, indem wirtschaftliche Parameter wie Betriebskosten pro Quadratmeter oder Personalkosten je Vollzeitstelle aber auch die Veränderung von Instandsetzungskosten durch erhöhten Betreuungsaufwand als Vergleichsindikatoren herangezogen würden. Dieses abschließende Beispiel zeigt, dass durch einen ex post durchgeführten Prüfprozess, nicht nur Start-Ziel-Beziehungen geprüft werden, sondern die Umsetzung einer Facility-Management-Strategie im Sinne der Facility-Management-Definition einer permanenten, ganzheitlichen und koordinierten Betrachtung aller Parameter während des laufenden Betriebs erforderlich macht, um gesetzte Ziele und die allgemeine Verbesserung der kommunalen Leistungen im Regionalen-Facility-Management zu gewährleisten.

VI. Erkenntnisse, Reflexion und Fazit

10. Erkenntnisse

Im Rahmen der vorangegangenen Analyse konnte ermittelt werden, dass die österreichischen Gemeinden bei der Bereitstellung von Gebäudeinfrastruktur für die Sicherung der Daseinsvorsorge der lokalen Bevölkerung einen wesentlichen Aufgaben- und Leistungsumfang zu erbringen haben. Dabei kann festgehalten werden, dass, abhängig von der Gemeindegröße sowie der Qualität und dem Rang der vorhandenen Infrastruktur, auch kleinregionale Bevölkerungsgruppen aus den umliegenden Gemeinden von Leistungen zentraler Gemeinden profitieren. Wobei demografische, wirtschaftliche und sozialpolitische Veränderungen im regionalen Kontext einen zunehmenden Leistungs- und Finanzierungsdruck bewirken, der die Gemeinden dazu veranlasst, sich näher mit Maßnahmen auseinanderzusetzen, die zur Entlastung des kommunalen Haushalts beitragen und die zunehmende Komplexität von Verwaltungsaufgaben reduzieren können. Von Seiten der Gemeinden konnte diesbezüglich eine klare Erwartungshaltung identifiziert werden, die sich sowohl auf freiwerdende, finanzielle Handlungsspielräume als auch auf eine Verbesserung der Personalqualifikation, gepaart mit einer Erhöhung des Personalstandes, auszeichnet.

Durch eine nähere Prüfung der allgemeinen Kooperationsmotive und den auftretenden Problemen mit denen sich die Gemeinden bei der Betreuung und Verwaltung öffentlicher Gebäude konfrontiert fühlen, konnten durch die Kombination zweier analytischer Methoden unterschiedliche Schwerpunkte identifiziert werden, die dazu beitragen können, die Erwartungshaltung der Gemeinden in Bezug auf zukünftige Verbesserungen der Rahmenbedingungen zu unterstützen. Die durchgeführte zweistufige Befragung, die einerseits an alle niederösterreichischen Gemeinden erging und andererseits eine kleinregionale Gemeindekooperation untersuchte, ergab, dass Steuerungs-, Planungs- und Kontrollsysteme in die kommunale Verwaltung implementiert werden müssen, um Zielsetzungen zu bestimmen, die einen messbaren Charakter haben und zudem eine eindeutige Hierarchie aufweisen und es müssten Zuständigkeits-, aber auch Verantwortungsbereiche geschaffen werden.

Der Abgleich dieser Ergebnisse mit den systematisierten Rahmenbedingungen, die aus dem Facility Management extrahiert und auf kommunale Strukturen angepasst werden können, ermöglicht zirkuläre Prozesse, die strategische, taktische aber auch operative Entscheidungen auf Basis einer Bewirtschaftungsstrategie gewähren und

das Messen von Ergebnissen zulassen. Durch diese Herangehensweise kann sowohl der Überblick über Investitionstätigkeiten gewahrt werden als auch die Einhaltung normativer Aufgaben, die im Zuge des Betriebs von kommunalen Immobilien an die Gemeinden gestellt werden, eingehalten werden. Durch die kooperative Umsetzung einer kooperativen Facility-Management-Strategie können zudem Projekt- und Betriebskosten reduziert werden, da einerseits eine zentrale Projektsteuerung durch ihre Funktion als Organisationsorgan, einen klaren Kosten-Leistungs-Überblick, zugeschnitten auf alle Gebäudeklassen bewahrt werden kann und andererseits durch zentralisierte Vergaben an regionale Partnerunternehmen einen erhöhten Wettbewerb am kleinregionalen Markt bewirken kann.

Darüber hinaus konnte festgestellt werden, dass in den untersuchten Gemeinden bereits Qualifikationen zur Bewirtschaftung, Betreuung und Verwaltung kommunaler Immobilien vorhanden sind. Das erforderliche Qualifikationsprofil einer zentralen Organisation bedarf jedoch einer Zusammenstellung unterschiedlichen Personals aus den beteiligten Regionsgemeinden. Dabei bestünde die Möglichkeit, durch eine den Anforderungen an die kommunale Gebäudestrategie ausgerichteten Organisationseinheit, die sowohl aus Verwaltungs- als auch Bauhofpersonal der Regionsgemeinde besteht, den Eigenleistungsanteil der Gemeinden zu erhöhen. Dies beruht jedoch in allen Fällen auf einer kontinuierlichen Entwicklung des vorhandenen Personals, im Sinne von umfangreichen und kontinuierlichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im jeweiligen Aufgabenbereich.

Insgesamt besteht der Mehrwert des inhaltlichen Schwerpunkts dieser Arbeit darin, dass in den Gemeinden hohe Kompetenzen vorhanden sind, es jedoch zumeist an strategischen Umsetzungsentscheidungen und dem Mangel an Fachwissen über erforderliche Tätigkeiten scheitert, allen Anforderungen gerecht zu werden. Die Gemeinden haben daraus abgeleitet kein ubiquitäres Strukturproblem, sondern bedürfen einer intensiven Auseinandersetzung mit Maßnahmen zu einem optimierten Ressourceneinsatz, um für künftige Entwicklungen gerüstet zu sein.

11. Reflexion der Methoden

Der Vorteil am verwendeten Methodenset besteht zum einen darin, dass durch die erste überregionale Befragung deutliche Einblicke in nahezu alle Größenklassen der niederösterreichischen Gemeinden gewährt werden konnten, was eine deduktive Aussage zu den Fokusgemeinden des untersuchten Kooperationsprojektes zulässt und zum anderen ermöglichte die später folgende zweite Befragung, die den direkten Bezug zu den Fokusgemeinden herstellte, eine Veranschaulichung der kommunalen Anforderungen und vorherrschenden Gegebenheiten. Wodurch rückwirkend eine induktive Ableitung auf die niederösterreichischen Gemeinden versucht werden konnte, um dementsprechend die Aussagen der ersten Befragung zu prüfen. Da eine explizite Auseinandersetzung der Kooperationsgemeinden mit dem Facility Management nicht nachgewiesen werden konnte, bot sich die Möglichkeit, das Kooperationsprojekt anhand strategischer, taktischer aber auch operativer Strategieprozesse zu erweitern, um Handlungsempfehlungen für die Umsetzung eines regionalen Facility-Management-Konzepts zu erarbeiten und dieses als Werkzeug zur Entwicklung und Sicherung organisatorischer Neuausrichtungen heranziehen zu können. Dadurch konnte eine strategische Ausrichtung der Bewirtschaftungs- Betreuungs- und Betriebstätigkeiten der Gemeinden erarbeitet werden und in Kombination mit laufenden Benchmarking-Prozessen die Leistungsfähigkeit der Gemeinden messbar verbessert werden.

Nachteilig an den gewählten Methoden ist einerseits die räumliche Distanz zu den Gemeinden, die durch den überregionalen Fragebogen befragt wurden, da ein explizites Eingehen auf die einzelnen Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter nicht möglich war. Dies hatte zur Folge, dass viele Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben nicht explizit formulieren konnten, was der Auslöser für gegebenenfalls vorhandene Probleme ist. Falls dies doch dargelegt werden konnte, war es ausgesprochen fordernd, die Ausführungen im Kontext der anderen Gemeinden aus der gleichen Größenklasse zu betrachten. Die Analyse der kommunalen Gebäude, die auf Basis vorhandener Statistik Austria Erhebungen durchgeführt wurde, erwies sich zudem als schwierig, da begründet durch Datenschutzrichtlinien keine genauen Gebäudedaten bereitgestellt wurden. Dies war bei der Auswertung überregionaler Daten weniger problematisch, als es bei der Betrachtung der Fokusgemeinden der Fall war, da teilweise drei unterschiedliche Datensätze keine vereinheitlichte Aussage zuließen, weshalb bei der Befragung der Regionsgemeinden sowohl im Fragebogen als auch auf die Analyse der gemeindeeigenen Energieeffizienzberichte eingegangen

werden musste, um richtige Datensätze zu generieren, die eine realitätsgetreue weitere Analyse zuließen. Darüber hinaus wurde bei der Erstellung des Fragebogens, der zur Befragung der sechs Kooperationsgemeinden unterschätzt, welche Aufzeichnungen die Gemeinden insgesamt mit Bezug auf die kommunale Gebäudeinfrastruktur führen. Dies hatte zur Folge, dass viele Daten erst durch mehrmalige Rücksprache ermittelt werden konnten, oder in gewissen Fällen, wie bei dem Personalstundeneinsatz in manchen Gemeinden, gar nicht auswertbar waren.

Insgesamt kann die Herangehensweise jedoch als erfolgreiche eingestuft werden, da aufgrund unterschiedlicher Teilnehmerebenen, aber auch Gemeindegrößen und nicht zu vergessen einer Vielzahl an unterschiedlichen Parametern, die zur Erfassung des Status Quo und der weiteren Entwicklung der Facility-Management-Strategie bedacht werden mussten, trotzdem eine Strategie erarbeitet werden konnte, die durch Aspekte des Facility Managements nachweislich Verbesserungen für die weitere Arbeit der Gemeinden bewirken können.

12. Fazit und raumplanerische Folgen

Die Umsetzung dieser Strategie in einem Gemeindekooperationsprojekt kann zu langfristige Verbesserungen des Verwaltungshandelns in kommunalen Einheiten beitragen. Eine einmalige Maßnahme wird jedoch zu keinem erwünschten Erfolg führen. Die permanente Prozessevaluierung ist über weite Strecken unabdingbar um von kurzfristigen Verbesserungen, zu einer andauernden Praxis zu gelangen, die sowohl finanzielle als auch rechtliche Sicherheit gewährleisten kann. Dazu sind neben der Verwaltungseinheit vor allem die Organe des Kooperationsprojekts zentral, um laufend Zielvorgaben zu evaluieren und in einem zyklischen Prozess immer wieder Anpassungen vorzunehmen. Im Wesentlichen hängt der Erfolg des Konzepts an aktiven Gestaltungsmaßnahmen, die einerseits von den Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern vorgenommen werden, andererseits im taktischen und operativen Sinn eindeutig der Verwaltungseinheit, die für die kommunalen Gebäude zuständig ist zugeordnet werden können. Was bedeutet, dass selbstständige Bottom-Up-Maßnahmen gesetzt werden müssen, um die laufende Informationspflicht an die oberste Ebene zu sichern. Ebenso ist es zwingend erforderlich, dass die strategische Ebene auch Maßnahmen zur Tätigkeitsprüfung setzt und gegebenenfalls bei laufender Zielverfehlung, Konsequenzen setzt. Eine Verzahnung der Tätigkeiten zwischen allen Ebenen bedarf laufender Justierung der Rahmenbedingungen um einen Erfolg zu sichern.

Für die Raumplanung bedeutet eine erfolgreiche Umsetzung dieser Facility-Management-Kooperation neben den bisher laufenden Unterstützungstätigkeiten, unterschiedlicher Projekte auf Gemeindeebene, auch langfristige Erfahrungswerte aus derartigen Projekten zu extrahieren um die Position der Disziplin zu stärken, denn das mächtigste Instrument der Raumplanung ist zweifelsfrei in ihrer Interdisziplinarität auszumachen. Dabei sollte der Blick in die Zukunft gewagt werden, um auch auf unkonventionellem Wege tangierende Projekte als Chance für eine innere Weiterentwicklung zu erkennen. Die Konsequenz des raumplanerischen Handelns kann schlussendlich die Gemeinden befruchten und neben einer einfachen Betreuung der kommunalen Immobilien sowohl geordnete Flächenentwicklung als auch das Bauamt unter einem regionalen Dach zu vereinen um eine Weiterentwicklung der österreichischen Gemeinden in einem kooperativen Sinn zu unterstützen.

VII. Verzeichnisse

13. Literaturverzeichnis

Gedruckte Werke

Albert, K.; Brach, P.; Broßmann, A.; Knies-May, C.; Knuf, H.; Schierl, R.; Kandlbinder, W.; Meister, A. (2015): Funktions- und Leistungsmodell im Facility Management. Modellableitung aus der DIN EN 15221 zur Abbildung auf die betriebliche Praxis von Corporate-Organisationen sowie Organisationen der Öffentlichen Hand. Hg. v. RealFM e.V., SVIT FM Schweiz und FMA Facility Management Austria. Berlin. Online verfügbar unter: http://www.fma.or.at/fileadmin/uploads/FMA/dokumente/fachliteratur/FLM_2015_AT.pdf, zuletzt geprüft am 30.03.2018.

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (2018): Gemeindedaten. Unter Mitarbeit von Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik - Statistik. St. Pölten. Online verfügbar unter: <https://www.noegv.at/noeg/Zahlen-Fakten/Statistik-Gemeinden.html>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

Andersen, C.; Reichard, C.: Teilnahme von Kommunen am Marktwettbewerb. bestehende Barrieren und zukünftige Herausforderungen. In: Cox (Hg.) 2003 – Ausschreibungswettbewerb im öffentlichen Dienst.

Atzmüller, K. (2002): Die Gemeindeverfassungs-Novelle 1962. Hg. v. Österreichischer Städtebund. Wien. Online verfügbar unter: <https://www.staedtebund.gv.at/en/oegz/archiv-bis-2009/details/artikel/die-gemeindeverfassungs-novelle-1962/>, zuletzt geprüft am 08.02.2018.

Bischoff, I.; Bergholz, C.; Blaeschke, F. (2015): Kooperationsfähigkeit regionaler Verwaltungen. In: H. Bauer, P. Biwald und H. Pitlik (Hg.): Standort Österreich und öffentliche Verwaltung. Herausforderungen, Strategien, Instrumente, Bd. 18. Wien/Graz: Neuer wissenschaftlicher Verlag (Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, 18), S. 73–92.

Biwald, P. (2009): Arbeitskreis III Verwaltungsreform - leistungsfähige Gemeinden durch kommunale Zusammenarbeit. Österreichischer Städtebund. Wien. Online verfügbar unter: <https://www.staedtebund.gv.at/en/oegz/archiv-bis-2009/details/artikel/arbeitskreis-iiiverwaltungsreform-leistungsfaeihige-gemeinden-durch-kommunale-zusammenarbeit/>, zuletzt geprüft am 08.02.2018.

Biwald, P. (2012): Regionen brauchen Zuversicht und Wertschätzung. In: *Kommunal* (11), S. 10.

Biwald, P.; Hack, H.; Wirth, K. (Hg.) (2006): Interkommunale Kooperation zwischen Tradition und Aufbruch. KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung. Wien/Graz: Neuer wissenschaftlicher Verlag (Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, 3).

- Bröthaler, J. (2005):** Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden. finanzstatistische Analyse der Gemeindefinanzen nach Gemeindegrößenklassen unter besonderer Berücksichtigung der Ausgaben der allgemeinen Verwaltung. Unter Mitarbeit von R. Wieser. Hg. v. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Wien (Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, 92). Online verfügbar unter: <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/content/?action=pdf&metsFile=AC04457435.xml&targetFileName=AC04457435.pdf>, zuletzt geprüft am 26.03.2018.
- Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2014):** Wasserversorgung und -verwendung in Österreich. Hg. v. Abteilung IV/3 - Nationale und internationale Wasserwirtschaft. Online verfügbar unter: <https://www.bmnt.gv.at/wasser/nutzung-wasser/versorgung.html>, zuletzt geprüft am 03.05.2018.
- Duden (2018):** Bedeutungsübersicht. Kultur. Online verfügbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Kultur>, zuletzt geprüft am 09.05.2018.
- Eichinger, M. (2017a):** Gemeindeenergiebericht 2015. Schönbühel-Aggsbach. Höhere Lehranstalt für Umwelt und Wirtschaft Yspertal. Schönbühel.
- Eichinger, M. (2017b):** Gemeindeenergiebericht 2016. Emmersdorf an der Donau. Höhere Lehranstalt für Umwelt und Wirtschaft Yspertal. Emmersdorf an der Donau.
- Eichinger, M. (2017c):** Gemeindeenergiebericht 2016. Loosdorf. Höhere Lehranstalt für Umwelt und Wirtschaft Yspertal. Loosdorf.
- Ethier, W. J. (2009):** Economies of scale. In: *Princeton University Press*, S. 332–337.
- Fallen, F.; Mühlböck, A.; Wolfgruber, E. (2001):** Die österreichische Gemeinde – Fundament oder „Restgröße“ im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union. In: Forum für Politische Bildung (Hg.): Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Wien/Innsbruck, S. 45–61.
- Fried, D.; Gausterer, F.; Klimitsch, S.; Strummer, J.; Wischenbacher, J.; Dittrich, D.; Radinger, M. (2015):** Hauptregionsstrategie 2024. Mostviertel. Hg. v. W. Kirchler. NÖ Regionale GmbH. St. Pölten. Online verfügbar unter: http://www.noeregional.at/dokumente/PDF_noeregional_151006_Broschuere_Hauptregionsstrategie_Mostviertel.pdf, zuletzt geprüft am 10.05.2018.
- Haindl, A.; Hochholdinger, N.; Schantl, A. (2017):** Kommunale Freizeitinfrastrukturen am Beispiel Sport – Unterlagen für den Österreichischen Städtetag 2017. Arbeitskreis Sport, Kultur, Freizeit – Machen wir unsere Städte zukunftsfit. KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung. Wien. Online verfügbar unter: https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj07dehKIraAhVMmbQKHVAGDsoQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fkdz.eu%2Fde%2Ffile%2F20984%2Fdownload&usg=AOvVaw3TVqw4y452xAdO-xA_Lgy1, zuletzt geprüft am 26.03.2018.
- Hanika, A. (2010):** Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Österreich 2010-2030 mit Ausblick bis 2050 („ÖROK-Prognosen“). Hg. v. ÖROK - Österreichische Raumordnungskonferenz. Wien (Endbericht zur Bevölkerungsprognose, 1). Online verfügbar unter: <http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter->

[Raum u. Region/2.Daten und Grundlagen/Bevoelkerungsprognosen/Prognose 2010 Teil1/Endbericht Bevoelkerungsprognose 08-2010.pdf](#), zuletzt geprüft am 01.03.2018.

Haselsteiner, J. (2017): Interkommunales Arbeitsprogramm 2017-2020. NÖ Regionale GmbH. St. Pölten.

Hauer, A. (2011): Deutschkenntnisse als Kriterium der kommunalen Wohnungsvergabe. Hg. v. Manz. Österreichischer Gemeindebund. Wien (Schriftenreihe Recht und Finanzen für Gemeinden, 01).

Hauth, E.; Grossmann, B. (2012): Ausgliederungen im Bereich der österreichischen Gemeinden: Umfang, Leistungsspektrum und Risikopotenziale. Ergebnisse per Jahresende 2010. Fiskalrat. Wien. Online verfügbar unter:
https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjIq-eD84vaAhWJDuwKHS4kAOoQFggoMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.fiskalrat.at%2Fdam%2Fjcr%3A9e18a2cc-360b-4d24-9a44-b221a968e582%2Fstudie-gemeindeausgliederungen-final-5_juni_2012_tcm163-248845.pdf&usg=AOvVaw2xuvTwoPfK72Mh7-D0zSVb, zuletzt geprüft am 05.02.2018.

Heinrich, J. (2012): Die Besteuerung von Gemeindeverbänden und ihren Leistungen. In: Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft (Hg.): Gemeindekooperationen - vom Kirchturmdenken zur vernetzten Region. Tagungsband 2012. Wien: Manz, S. 79–107.

Hink, R.; Platzer, R.; Mödlhammer, H. (2004): Facility Management. Hg. v. Manz. Österreichischer Gemeindebund. Wien (Schriftenreihe Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden, 05). Online verfügbar unter: http://gemeindebund.at/website2016/wp-content/uploads/2017/05/RFG_5-2004_-_Facility_Management.pdf, zuletzt geprüft am 20.12.2017.

Hinterberger, G. (2006): IKZ in Österreich – Rahmenbedingungen, Trends und Perspektiven. In: P. Köck (Hg.): Interkommunale Zusammenarbeit. Unter Mitarbeit von U. Empl. Salzburg: SIR-Salzbürger Institut für Raumordnung und Wohnen (SIR-Mitteilungen und Berichte, 32), S. 19–28.

Hörmann, S.; Schoderböck, P.; Mitterlehner, C. (2017): Energie- und Klimaleitbild Stadt Melk. Stadtgemeinde Melk. Melk.

Huber, A. (2010): Die Anwendung von KG-Modellen in der interkommunalen Kooperation. Überlegungen aus Abgabenrechtlicher Sicht. Hg. v. Manz. Österreichischer Gemeindebund. Wien (Schriftenreihe Recht und Finanzen für Gemeinden, 02).

Huber, M. (2006): Rechtsformen und Modelle der interkommunalen Zusammenarbeit in Österreich. In: P. Köck (Hg.): Interkommunale Zusammenarbeit, Bd. 32. Unter Mitarbeit von U. Empl. Salzburg: SIR-Salzbürger Institut für Raumordnung und Wohnen (SIR-Mitteilungen und Berichte, 32), S. 15–18.

Hundegger, B. (1971): Die Gemeinde und ihre Wirkungsbereiche. Eine Zwischenbilanz der gesetzlichen Anpassung an die Verfassungsnovelle 1962. Wien/München: Jugend und Volk (Schriften des Österreichischen Städtebundes).

Immobilien St. Pölten GesmbH & Co KG (2018): Bei uns sind Sie richtig! Online verfügbar unter: <http://istp.at/>, zuletzt geprüft am 13.03.2018.

IVW3 (2017): NÖ Regional News. Unterstützung für Gemeindekooperationen. Hg. v. Kommunalnet. Wien. Online verfügbar unter: <https://www.kommunalnet.at/news/einzelansicht/unterstuetzung-fuer-gemeindekooperationen.html>, zuletzt geprüft am 24.03.2018.

Kasperzyk, S. (2016): Interkommunale Zusammenarbeit anders betrachtet. In: *VM - Verwaltung und Management* 22 (01), S. 40–46. Online verfügbar unter: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0947-9856-2016-1-40/interkommunale-zusammenarbeit-anders-betrachtet-jahrgang-22-2016-heft-1>, zuletzt geprüft am 15.04.2018.

KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung (2016): Gemeindefinanzen 2015: Ein knapper Überblick. Online verfügbar unter: <http://kdz.eu/de/content/gemeindefinanzen-2015-ein-knapper-%C3%BCberblick>, zuletzt geprüft am 06.05.2018.

Kommunalkredit Austria AG; Österreichischer Gemeindebund (2016): Gemeindefinanzen Online. Wien. Online verfügbar unter: <http://www.gemeindefinanzen.at/main>, zuletzt geprüft am 08.05.2018.

Krimmling, J. (2016): Facility Management. Strukturen und methodische Instrumente. 5. Aufl. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.

Lummerstorfer, A.-J. (2006): Interkommunale Zusammenarbeit. eine Organisationsalternative mit großen Potentialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung. Linz: Trauner Verlag (Reihe B: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 108).

Maimer, A. (2013): Facility Management – Optimierte Bewirtschaftung von Gebäuden. In: Österreichischer Städtebund (Hg.): Verkehr und Immobilien. Infrastruktur & Innovation. Wien (ÖGZ - Österreichische Gemeindezeitung, 02), S. 32–33. Online verfügbar unter: https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/oegz/bilder/OEGZ_2_2013.pdf, zuletzt geprüft am 10.01.2018.

Maimer, A.; Hödl, M.; Schuchter, H.; Nowotny, C. (2005): Facility Management. Ein Leitfaden für die Praxis. Wien (Schriftenreihe - Der Österreichische Städtebund informiert, 03). Online verfügbar unter: https://www.staedtebund.gv.at/index.php?eID=tx_securedownloads&p=322&u=0&g=0&t=1522229659&hash=d79018243635ced20d2cbf10ff211e9bfa760931&file=fileadmin/USERDATA/inhalt/pdf/3_2005_facility_management.pdf, zuletzt geprüft am 10.01.2018.

Marktgemeinde Dunkelsteinerwald (2018): ...Lebenswert, Vielfältig, Erholsam. Gerolding. Online verfügbar unter: http://www.dunkelsteinerwald.gv.at/Politik_Verwaltung/Buergermeister, zuletzt geprüft am 12.05.2018.

Matschek, M. (2011): Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Rahmenbedingungen kooperativer gemeindlicher Aufgabenerfüllung, Organisationsformen und Erfolgsfaktoren sowie, empirische Studien zum Thema (Beispiel Kärnten). Hg. v. Manz. Österreichischer Gemeindebund. Wien (Schriftenreihe Recht und Finanzen für Gemeinden, 02). Online verfügbar unter: http://gemeindebund.at/website2016/wp-content/uploads/2017/05/RFG_2-2011_-_Interkommunale_Zusammenarbeit_IKZ_PDF_3MB.pdf, zuletzt geprüft am 15.03.2018.

Mayring, P. (2015): Qualitative Inhaltsanalysen. Grundlagen und Techniken. 12. überarbeitete Auflage. Weinheim und Basel: beltz.

Mitterer, K.; Bröthaler, J.; Getzner, M.; Kramar, H. (2016): Zur Berücksichtigung regionaler Versorgungsfunktionen von Gemeinden in einem aufgabenorientierten Finanzausgleich Österreichs. In: Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen (Hg.): Das öffentliche Haushaltswesen (ÖHW), Bd. 58. Unter Mitarbeit von A. Grandl. 4. Aufl. Wien (58), S. 45–65.

Mitterer, K.; Haindl, A.; Hochholdinger, N.; Biwald, P. (2017): Österreichische Gemeindefinanzen 2017. Entwicklungen 2006 bis 2020. Wien (Schriften des Österreichischen Städtebundes - Stadtdialog). Online verfügbar unter: <http://www.kdz.eu/de/file/20887/download>, zuletzt geprüft am 10.01.2018.

Mödlhammer, H. (2002): Regionen brauchen Zuversicht und Wertschätzung. In: *Kommunal* (11), S. 6.

Nagel, U. (2007): Facility Management. Ein Praxishandbuch für Architekten und Bauingenieure. Basel: Birkhäuser.

Neuhofer, H. (1998): Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich. 2. Aufl. Wien/New York: Springer (Springers Handbücher der Rechtswissenschaft).

NÖ Regionale GmbH (2018): Impressum. Online verfügbar unter: <http://www.noeregional.at/?kat=107>, zuletzt geprüft am 09.05.2018.

ÖROK - Österreichische Raumordnungskonferenz (2015): Zusammenfassung. 14. Raumordnungsbericht 2012 - 2014. Wien. Online verfügbar unter: https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/2.Daten_und_Grundlagen/ROB/Schriftenreihe_195_Zusammenfassung_DE.pdf, zuletzt geprüft am 01.03.2018.

Österreichischer Gemeindebund (2014): 2015: 253 Gemeinden Weniger. Wien. Online verfügbar unter: <http://gemeindebund.at/2015-253-gemeinden-weniger/>, zuletzt geprüft am 28.02.2018.

Österreichischer Gemeindebund (2015): Gemeindefusion: Zwei neue Gemeinden mit 1. Mai in Oberösterreich. Wien. Online verfügbar unter: <http://gemeindebund.at/gemeindefusion-zwei-neue-gemeinden-mit-1-mai-in-oberoesterreich/>, zuletzt geprüft am 28.02.2018.

Österreichischer Gemeindebund; Österreichischer Städtebund; Kommunalkredit Austria AG (2015): Gemeindefinanzbericht 2015. Wien. Online verfügbar unter: http://gemeindebund.at/website2016/wp-content/uploads/2017/05/Gemeindefinanzbericht_2015.pdf, zuletzt geprüft am 08.05.2018.

- Österreichischer Gemeindebund; Österreichischer Städtebund; Kommunalkredit Austria AG (2017):** Gemeindefinanzbericht 2017. Ergebnisse, Analysen, Prognosen, Rechnungsjahr 2016. Hg. v. Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund. Wien. Online verfügbar unter: http://gemeindebund.at/website2016/wp-content/uploads/2017/12/gemeindefinanzbericht-2017_vorabexemplar_web.pdf, zuletzt geprüft am 08.02.2018.
- Pitlik, H.; Wirth, K. (2012):** Gemeindestruktureform und Gemeindekooperation. In: *WIFO Monatsberichte - Reform des Finanzausgleichs: Strukturreformen* (12), S. 957–967.
- Proeller, I.; Krause, T. (n.B.):** New Public Management. Hg. v. Gabler Wirtschaftslexikon. Universität Potsdam, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management. Online verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/new-public-management-npm-38664>, zuletzt geprüft am 02.05.2018.
- Puchner (2014):** Kleinräumige Bevölkerungsprognose 2010-2030. Bevölkerungsveränderung. Hg. v. ÖROK - Österreichische Raumordnungskonferenz. Online verfügbar unter: http://project2.geo.univie.ac.at/oerok/files/mapArchive/Kleinraeumige_Bevoelkerungsprognose_2010-2030-Bevoelkerungsveränderung.pdf, zuletzt geprüft am 01.03.2018.
- Raab, A. (2011):** Räumliche Entwicklungen interkommunal Steuern. Interkommunale Kooperation - ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene. Stuttgart: ibidem.
- Real FM (2014):** Leitfaden, Funktions- und Prozessmodelle, Aufbau- und Ablaufstrukturen im Facility Management. Modellableitung aus der DIN EN 15221 FM zur Umsetzung in der betrieblichen Praxis von Corporate-Organisationen und der öffentlichen Hand. Association for Real Estate and Facility Managers. Berlin (2). Online verfügbar unter: http://www.realfm.de/fileadmin/user_upload/COM-Zertifizierung/2014/20140919_fuer_Homepage_RealFM_FunktionsProzessModelle_AblaufAufbauDIN15221.pdf, zuletzt geprüft am 28.04.2018.
- Reichard, C. (1998):** Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In: D. Budäus (Hg.): *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (44), S. 121–153.
- Reutter, F. (2015):** Regionale und interkommunale Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Strukturen und Potentiale dargestellt am Beispiel der Region Hesselberg. Hg. v. G. Troeger-Weiß und H.-J. Domhart. Technische Universität Kaiserslautern (Arbeitspapier zur Regionalentwicklung, 16). Online verfügbar unter: https://www.uni-kl.de/rur/fileadmin/Medien/Publikationen/E-Paper/AzR_E-Paper_Band16_Reutter.pdf, zuletzt geprüft am 05.05.2018.
- Sakhartov, A. V. (2017):** Economies of Scope, Resource Relatedness, and the Dynamics of Corporate Diversification. In: *Strategic Management Journal* (38), S. 2168–2188.
- Schäfer, P. (1982):** Zentralisation und Dezentralisation. Eine verwaltungswissenschaftliche Studie zur Kompetenzverteilung im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland, empirisch illustriert am Beispiel der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Berlin: Duncker und Humblot (Schriften zur Verwaltungswissenschaft, 11).

Schauer, R. (2015): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre - Public Management. Grundzüge betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns in öffentlichen Einrichtungen. 3. Aufl. Wien: Linde.

Slawitsch, C. (2013): Die Besteuerung von Gemeindeverbänden. Fakultät für Rechtswissenschaften Karl-Franzens-Universität. Graz. Online verfügbar unter: <http://unipub.uni-graz.at/obvugrhs/download/pdf/240030?originalFilename=true>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

Statistik Austria (2011): STATcube - Registerzählung 2011 - GWZ: Gebäude. Unter Mitarbeit von J. Bröthaler. Hg. v. Abteilung Register, Klassifikationen und Geoinformation - Registerzählung. Online verfügbar unter: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/wohnen/wohnungs_und_gebaeudebestand/index.html.

Statistik Austria (2016): Bevölkerung nach Wohngemeinden zum Volkszählungstichtag des jeweiligen Jahres. Bevölkerung nach Gemeinden - Volkszählungen. Zeitraum 31.12.1869 - 31.10.2011. Hg. v. Land Niederösterreich. Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik-Statistik. Online verfügbar unter: http://open-data.noel.gv.at/ogd-data/RU2/noe_pop_1869-2011_lau2.csv, zuletzt geprüft am 01.03.2018.

Statistik Austria (2017): Gemeindegrößenklassen mit der Einwohnerzahl 2017. Online verfügbar unter: https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=049720, zuletzt geprüft am 28.02.2018.

Statistik Austria (2018a): Ergebnisse im Überblick: Privathaushalte 1985 - 2017. Online verfügbar unter: https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=023298, zuletzt geprüft am 08.05.2018.

Statistik Austria (2018b): Österreich. Zahlen, Daten, Fakten - 17/18. Unter Mitarbeit von E. Huber-Bachmann. Hg. v. Statistik Austria. Wien. Online verfügbar unter: https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&dDocName=029266, zuletzt geprüft am 28.02.2018.

Teichmann, S. (2007): Bestimmung und Abgrenzung von Managementdisziplinen im Kontext des Immobilien- und Facilities Management. Determination and Classification of Management Disciplines in the Context of Real Estate and Facilities Management. In: K.-W. Schulte (Hg.): Zeitschrift für Immobilienökonomie. German Journal of Property Research. Unter Mitarbeit von M. Dobberstein. Wiesbaden: DVP-Verlag (ZIÖ - Zeitschrift für Immobilienökonomie, 2), S. 5–37.

Verkehrsverbund Ostregion (2017): LUP Stadtbus St. Pölten Fahrplan 2017. Hg. v. Magistrat der Stadt St. Pölten. Stadtgemeinde St. Pölten. St. Pölten. Online verfügbar unter: http://www.st-poelten.gv.at/Content.Node/buergerservice/LUP_Fahrplanheft_A6_9_2017_II.pdf, zuletzt geprüft am 19.03.2018.

Weichhart, P. (2006): Interkommunale Kooperation zwischen Notwendigkeit und Verweigerung. In: P. Biwald, H. Hack und K. Wirth (Hg.): Interkommunale Kooperation zwischen Tradition und Aufbruch, Bd. 3. Wien/Graz: Neuer wissenschaftlicher Verlag (Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, 3), S. 151–166.

Wirth, K. (2006): Interkommunale Zusammenarbeit – Eine Frage der Motivation? In: P. Köck (Hg.): Interkommunale Zusammenarbeit, Bd. 32. Unter Mitarbeit von Empl, U.; Salzburg: SIR-Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen (SIR-Mitteilungen und Berichte, 32), S. 7–14.

Wirth, K.; Biwald, P. (2006): Gemeindekooperation in Österreich. Zwischen Tradition und Aufbruch. In: P. Biwald, H. Hack und K. Wirth (Hg.): Interkommunale Kooperation zwischen Tradition und Aufbruch, Bd. 3. Wien/Graz: Neuer wissenschaftlicher Verlag (Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, 3), S. 19–34.

Wollansky, I. (2015): Neuer Rahmen für Kleinregionen 2016+. Hg. v. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik. St. Pölten. Online verfügbar unter: http://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/region/kleinregionen/veranstaltungen/Kleinregionentag_2015/Praesentation_Wollansky.pdf, zuletzt geprüft am 08.05.2018.

Zander, K. (2015): Kooperieren oder fusionieren? Prof. Dr. Dr. h. c. Joachim Jens Hesse und Dr. Gerd Landsberg über die Wirksamkeit der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ), Anreize zur Förderung der IKZ, Gemeindefusionen und Bürgerbeteiligung. Hg. v. Agrarsoziale Gesellschaft e.V. Göttingen (Ländlicher Raum, 2). Online verfügbar unter: www.asg-goe.de/pdf/LR0215.pdf, zuletzt geprüft am 05.05.2018.

Gesetz, Verordnung und Richtlinie

Amt der NÖ Landesregierung (2017a): Bedarfszuweisungsrichtlinie. Bedarfszuweisungs-RL, StF: 12/2017. Online verfügbar unter: http://www.noe.gv.at/noe/Gemeindeservice/BZ_Richtlinien_2017.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2018.

Bundes-Verfassungsgesetz (1962): B-VG 1962, BGBl. Nr. 205/1962 idF. BGBl. I Nr. 194/1999, Fundstelle: RIS - Rechtsinformationssystem des Bundes. Online verfügbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000374>, zuletzt geprüft am 08.02.2016.

Finanzausgleichsgesetz (2017): FAG 2017, idF. BGBl. I Nr. 116/2016, Fundstelle: RIS - Rechtsinformationssystem des Bundes. Online verfügbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009764&FassungVom=2021-12-31>, zuletzt geprüft am 04.05.2018.

Finanz-Verfassungsgesetz (1948): F-VG 1948, BGBl. Nr. 45/1948 idF. BGBl. I Nr. 194/1999, Fundstelle: RIS - Rechtsinformationssystem des Bundes. Online verfügbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003819>, zuletzt geprüft am 06.05.2018.

Körperschaftsteuergesetz (1988): KStG 1988, StF: BGBl. Nr. 401/1988, Fundstelle: RIS - Rechtsinformationssystem des Bundes. Online verfügbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004569>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

Körperschaftsteuerrichtlinie (2013): KStR 2013, BMF-010216/0009-VI/6/2013
Auslegungsbehelf nach Körperschaftsteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 401/1988 idF. AbgÄG. 2012, BGBl. I Nr. 112/2012. Fundstelle: findok. Online verfügbar unter: <https://findok.bmf.gv.at/findok?execution=e1s1>, zuletzt geprüft am 07.05.2017.

Niederösterreichische Gemeindeordnung (1973): NÖGO 1973, StF: LGBl. 1000-0, Fundstelle: RIS - Rechtsinformationssystem des Bundes. Online verfügbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000105>, zuletzt geprüft am 14.03.2018.

Niederösterreichisches Energieeffizienzgesetz (2012): NÖ EEG 2012, StF: LGBl. 7830-0, Fundstelle: RIS - Rechtsinformationssystem des Bundes. Online verfügbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000631>, zuletzt geprüft am 11.05.2018.

Niederösterreichisches Gemeindeverbandsgesetz (1978): Gdverbandsg NÖ 1978, LGBl. Nr. 1600-0, Fundstelle: RIS - Rechtsinformationssystem des Bundes. Online verfügbar unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LgblNO/LRNI_2013062/LRNI_2013062.pdf, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

Niederösterreichisches Pflichtschulgesetz (2017): NÖ Pflichtschulgesetz 2017, StF: LGBl. 5000-0, Fundstelle: RIS - Rechtsinformationssystem des Bundes. Online verfügbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000999>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

Unternehmensgesetzbuch (1897): UGB, StF: dRGL. S 219/1897 idF. BGBl. I Nr. 17/2018, Fundstelle: RIS - Rechtsinformationssystem des Bundes. Online verfügbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001702>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (1997): VRV 1997, StF: BGBl. Nr. 787/1996 idF. BGBl. II Nr. 313/2015, Fundstelle: RIS - Rechtsinformationssystem des Bundes. Online verfügbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005022>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

Gerichtsentscheidung

Österreichischer Verfassungsgerichtshof - VfGH (2014): Erkenntnisart: Entscheidung, Dokumententyp: Rechtssatz vom 23.09.2014, Aktenzeichen Geschäftszahl: G44/2014, V46/2014, Index: L1030. In: *RIS - Rechtsinformationssystem des Bundes*. Online verfügbar unter:
https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFR_2014_0923_14G00044_01, zuletzt geprüft am 28.02.2018.

Normenwerke

ÖNORM (2007): EN 15221-1: Facility Management. Grundkonzepte, Österreichisches Normungsinstitut, Wien.

ÖNORM (2000): A 7000: Facility Management. Grundkonzepte, Österreichisches Normungsinstitut, Wien.

GEFMA (2004): 100-1: Facility Management. Grundlagen, GEFMA Deutscher Verband für Facility Management e.V., Bonn.

ÖNORM (2011): EN 15221-5: Facility Management. Leitfaden für Facility Management Prozesse, Österreichisches Normungsinstitut, Wien.

ÖNORM (2002): A 7001: Facility Management. Leitfaden zur Erstellung von Facility Management-Vereinbarungen für die Nutzungsphase eines Objekts, Österreichisches Normungsinstitut, Wien.

ÖNORM (2012): EN 15221-7: Facility Management. Leitlinien für das Leistungs-Benchmarking, Österreichisches Normungsinstitut, Wien.

DIN (2000): 32736: Gebäudemanagement. Begriffe und Leistungen, Deutsches Institut für Normung e. V., Berlin.

VDMA (2001): 24186-0: Leistungsprogramm für die Wartung von technischen Anlagen und Ausrüstungen in Gebäuden. Teil 0: Übersicht und Gliederung, Nummernsystem, Allgemeine Anwendungsbereiche, Beuth Verlag, Frankfurt/Main.

VDMA (2001): 24186-1: Leistungsprogramm für die Wartung von technischen Anlagen und Ausrüstungen in Gebäuden. Teil 1: Lufttechnische Geräte und Anlagen, Beuth Verlag, Frankfurt/Main.

VDMA (2001): 24186-2: Leistungsprogramm für die Wartung von technischen Anlagen und Ausrüstungen in Gebäuden. Teil 2: Heiztechnische Geräte und Anlagen, Beuth Verlag, Frankfurt/Main.

VDMA (2001): 24186-3: Leistungsprogramm für die Wartung von technischen Anlagen und Ausrüstungen in Gebäuden. Teil 3: Kältetechnische Geräte und Anlagen zu Kühl- und Heizzwecken, Beuth Verlag, Frankfurt/Main.

VDMA (2002): 24186-4: Leistungsprogramm für die Wartung von technischen Anlagen und Ausrüstungen in Gebäuden. Teil 4: MSR-Einrichtungen und Gebäudeautomatisierungssysteme, Beuth Verlag, Frankfurt/Main.

VDMA (2001): 24186-5: Leistungsprogramm für die Wartung von technischen Anlagen und Ausrüstungen in Gebäuden. Teil 5: Elektrotechnische Geräte und Anlagen, Beuth Verlag, Frankfurt/Main.

VDMA (2001): 24186-6: Leistungsprogramm für die Wartung von technischen Anlagen und Ausrüstungen in Gebäuden. Teil 6: Sanitärtechnische Geräte und Anlagen, Beuth Verlag, Frankfurt/Main.

VDMA (2001): 24186-7: Leistungsprogramm für die Wartung von technischen Anlagen und Ausrüstungen in Gebäuden. Teil 7: Brandschutztechnische Geräte und Anlagen, Beuth Verlag, Frankfurt/Main.

GEFMA (2012): 914-3: Pflichten im Facility Management. in LzPh 6.200-6.500: Betreiberpflichten (am Beispiel Schule in Ffm.), GEFMA Deutscher Verband für Facility Management e.V., Bonn.

GIS-Daten

Amt der NÖ Landesregierung (2017b): Verwaltungsgrenzen politische Gemeinden 1:50000, SHP - Shape File. Version 04.2017: Land Niederösterreich BD3. Online verfügbar unter: <https://www.data.gv.at/katalog/dataset/4106d3d8-37a5-48c4-b9fe-b047af9c4f90>, zuletzt geprüft am 15.04.2018.

14. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gemeindegrößenklassen	12
Tabelle 2: Bevölkerungsverteilung	13
Tabelle 3 Nutzung- und Kauf von Geräten und Leistungen	110
Tabelle 4 Vernetzung und Entwicklung von Bauhofpersonal	111
Tabelle 5 Vernetzung der Amtsleitungen der Kooperationsgemeinden	112

15. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Diplomarbeit	10
Abbildung 2: Einwohnerverteilung nach Größenklassen, Bevölkerungsentwicklung gesamt....	14
Abbildung 3 Entwicklung vom Bürokratiemodell zum New Public Management	18
Abbildung 4 Gliederung öffentlicher Unternehmen nach ihren Rechtsformen	31
Abbildung 5 Durchschnittliche Gebäude- und Einwohnerverteilung nach Größenklassen.....	34
Abbildung 6 Anzahl an kommunalen Immobilien und Gemeinden je Größenklassen	34
Abbildung 7 Kommunale Immobilien der Größenklasse 0 – 1.000 EW	36
Abbildung 8 Kommunale Immobilien der Größenklasse 1.001 – 3.000 EW	36
Abbildung 9 Kommunale Immobilien der Größenklasse 3.001 – 5.000 EW	37
Abbildung 10 Kommunale Immobilien der Größenklasse 5.001 – 10.000 EW	38
Abbildung 11 Kommunale Immobilien der Größenklasse 10.001 – 20.000 EW	38
Abbildung 12 Kommunale Immobilien der Größenklasse 20.001 – 50.000 EW	39
Abbildung 13 Kommunale Immobilien St.Pölten (50.001 – 100.000 EW-Klasse)	40
Abbildung 14 Intensitätsgrade interkommunaler Kooperation.....	44
Abbildung 15 Strategische Entscheidungen zur Wahl der Steuerungsintensität	46
Abbildung 16 Abgrenzung Facility Managements im Corporate Real Estate Management.....	57
Abbildung 17 Bereichsbezogene Aufgaben des Facility Managements	60
Abbildung 18 Verknüpfung der Unternehmensprozesse mit den Prozessen im Facility Management.....	65
Abbildung 19 Funktionsmodell im FM, Herleitung von Funktionen und Verantwortungen	67
Abbildung 20 Immobilienlebenszyklus im Facility Management.....	70
Abbildung 21 Mögliche Prozesse auf strategischer Ebene	73
Abbildung 22 Mögliche Prozesse auf taktischer Ebene	74
Abbildung 23 Mögliche Prozesse auf operativer Ebene	75
Abbildung 24 Anteil der Gemeindegrößenklasse am gesamten Rücklauf der Umfrage	85
Abbildung 25 Teilnehmergemeinden des online Fragebogens.....	86
Abbildung 26 Subjektive Einschätzung der aktuellen Haushaltslage der Umfragegemeinden ..	88
Abbildung 27 Arten an Gebäudetypen im Eigentum der Rücklaufgemeinden.....	89
Abbildung 28 Leistungsanteile, eingesetzte Personal für Eigenleistungen.....	90
Abbildung 29 Selbsteinschätzung Personalstand für die kommunale Leistungserbringung	90
Abbildung 30 Bewertung der kommunalen Immobilienbetreuung unter den Faktoren: Betreuungskosten, Betreuungsqualität und Nutzungsfreundlichkeit der Immobilien.....	91
Abbildung 31 Vorgehensweise bei der Einhaltung und Kontrolle von Prüfpflichten in der Betreuung kommunaler Immobilien	92
Abbildung 32 Betreuungstätigkeiten die nicht in Eigenregie der Gemeinden erledigt werden.	93
Abbildung 33 Kooperationserfahrung der Beteiligungsgemeinden	94
Abbildung 34 Anzahl beteiligter Gemeinden in den bisher eingegangenen Kooperationen	95
Abbildung 35 Auskunft über die Bereitschaft zur Kooperation im Facility Management	96
Abbildung 36 Erwartungen an eine regionale Facility Management Kooperation.....	97
Abbildung 37 Gewünschte Maßnahme zur Effizienzsteigerung der Gemeinden	97
Abbildung 38 Kulturregion, beteiligte Gemeinden und räumliche Gegebenheiten	101
Abbildung 39 Wohnbevölkerung nach Altersgruppen in der Kulturregion 2016	102

Abbildung 40 Wohnungs- und Haushaltsdaten der Kulturregion 2011	103
Abbildung 41 Haushaltsdaten der Kulturregion 2016 in Mio. Euro	104
Abbildung 42 Kooperationsfelder	107
Abbildung 43 Gebäudebestand in der Region	114
Abbildung 44 Gebäudebestand Dunkelsteinerwald	116
Abbildung 45 Gebäudebestand Emmersdorf an der Donau	116
Abbildung 46 Gebäudebestand Loosdorf.....	117
Abbildung 47 Gebäudebestand Melk.....	118
Abbildung 48 Gebäudebestand Schollach.....	119
Abbildung 49 Gebäudebestand Schönbühel-Aggsbach	120
Abbildung 50 Aktionsebene 1: Vernetzung der Gemeinden	129
Abbildung 51 Aktionsebene 2: Verantwortungsverteilung und Gründung der Kooperation...	130
Abbildung 52 Aktionsebene 3: Auswahl der Gebäude.....	131
Abbildung 53 Aktionsebene 4: Koordination, Verwaltung und Betrieb der Gebäude.....	133
Abbildung 54 Zusammenführung der Arbeitspakete zu einem Prozess	136
Abbildung 55 Prozessevaluierung der Facility-Management-Kooperation	138

VIII. Anhang

16. Fragebogen NÖ-Gemeinden

16.1. Begleitschreiben des Fragebogens

Beantwortungszeitraum: 19.01.2018 – 19.03.2018

Betreff: Regionales Facility Management Diplomarbeit Technische Universität Wien

Sehr geehrte Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter,

ich bin Student der Studienrichtung Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien. Im Rahmen meiner Diplomarbeit mit dem Thema „Regionales Facility Management“ untersuche ich unterschiedliche Möglichkeiten, wie kommunale Immobilien bestmöglich durch die Eigentümer-Gemeinden bewirtschaftet werden können. Dies soll neben der Erhöhung der Gebäudequalität auch Sicherheit in Bezug auf Prüfpflichten und rechtliche Vorgaben bringen und darüber hinaus durch effiziente Maßnahmen den Gemeindehaushalt entlasten.

Ich möchte Sie daher recht herzlich um Ihre Hilfe bei der Bearbeitung meiner Diplomarbeit bitten und würde mich freuen, wenn Sie mich mit der Beantwortung meines Fragebogens unterstützen würden. Um den Fragebogen zu beantworten, sind nur wenige Minuten nötig und Sie würden mir damit außerordentlich helfen.

Gerne stehe ich Ihnen für weitere Fragen zur Verfügung und bedanke mich vorab für Ihre Mitarbeit.

Mit freundlichen Grüßen
Oliver Kern

Ing. Oliver Kern BSc.
Wachbergstraße 7
A-3382 Loosdorf
Tel.: +43 (0) 676/620 25 73
E-mail: oliver.kern@aon.at

16.2. Fragebogeninhalt

Titelseite:

Sehr geehrte Teilnehmerinnen,
sehr geehrte Teilnehmer,

ich darf mich herzlich für Ihr Interesse an dieser Umfrage bedanken.

Der folgende Fragebogen dient der Sammlung von Erkenntnissen zur momentanen Immobilienbewirtschaftungs- und Betreuungstätigkeit der niederösterreichischen Gemeinden. Ihre Antworten sind sehr wichtig und werden als Grundlage für meine Diplomarbeit mit dem Titel „Regionales Facility Management“, die ich am Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien schreibe, herangezogen. Alle von Ihnen getätigten Antworten sind anonym und dienen lediglich der Erstellung dieser wissenschaftlichen Arbeit.

Die Beantwortung des Fragebogens sollte weniger als zehn Minuten in Anspruch nehmen.

Vielen Dank für Ihr Feedback.

Mit freundlichen Grüßen
Oliver Kern

Frage 1:

Ich bitte Sie vor Beginn des Fragebogens, die wichtigsten Basisinformationen bereitzustellen. (Diese Daten werden, wie der restliche Fragebogen, vertraulich und anonym behandelt.)

Ort:

Postleitzahl:

Ihre Funktion in der Gemeinde:

Frage 2:

Wie viele Einwohner_Innen hat Ihre Gemeinde? (Falls bekannt, kann zusätzlich die genaue Anzahl eingetragen werden.)

☐ weniger als 1.000

☐ 1.000 - 3.000

☐ 3.000 - 5.000

☐ 5.000 - 10.000

☐ mehr als 10.000

☐ genau:

Frage 3:

Wie würden Sie im Allgemeinen die wirtschaftliche Situation Ihrer Gemeinde beschreiben?

☐ prekär

☐ ausgeglichen

☐ entspannt

Frage 4:

Wie viele Immobilien sind im Eigentum Ihrer Gemeinde? (Als Immobilie wird im Fragebogen ein Bauwerk/Gebäude verstanden. Falls bekannt, kann zusätzlich die genaue Anzahl eingetragen werden.)

☐ weniger als 10

☐ 10 - 20

☐ 20 - 50

☐ mehr als 50

☐ genau:

Frage 6:

Welche Nutzungen befinden sich in den kommunalen Immobilien Ihrer Gemeinde? (Eine Mehrfachnennung ist möglich.)

- ☐ Verwaltungsgebäude
- ☐ Bauhöfe und Lagerhallen
- ☐ Wasserwerke
- ☐ Kläranlagen
- ☐ Schulen
- ☐ Kindergärten
- ☐ Altenversorgung
- ☐ andere soziale Einrichtungen
- ☐ Nah-/Fernwärme
- ☐ Friedhöfe
- ☐ Sporteinrichtungen (z.B. Hallen, Vereinshäuser o.Ä.)
- ☐ Veranstaltungshallen
- ☐ andere:

Frage 7:

Wurden Teile dieses Immobilienbestandes in eine Kommunalimmobilien-Gesellschaft (KIG) übertragen? (Falls bekannt, kann zusätzlich die genaue Anzahl eingetragen werden.)

- ☐ JA
- ☐ NEIN
- ☐ Wenn JA wie viele?

Frage 8:

Wie werden die kommunalen Immobilien, die sich in der "KIG" befinden, in Ihrer Gemeinde betreut?

Dropdown:

selbst durch Eigenpersonal
nur Fachfirmen
abhängig vom Know How, Eigenpersonal unterstützt von Fachfirmen
nicht bekannt

Frage 9:

Wie werden die gemeindeeigenen, kommunalen Immobilien in Ihrer Gemeinde betreut?

Dropdown:

selbst durch Eigenpersonal

nur Fachfirmen

abhängig vom Know How, Eigenpersonal unterstützt von Fachfirmen

nicht bekannt

Frage 10:

Wie viele Personen sind mit der Betreuung der kommunalen Immobilien operativ beschäftigt? (Falls bekannt, kann zusätzlich die genaue Anzahl eingetragen werden.)

☐ weniger als 5

☐ 5 - 10

☐ 10 - 20

☐ mehr als 20

☐ genau:

Frage 11:

Wie würden Sie die Immobilienbetreuung bezogen auf die Faktoren Preis, Qualität und Nutzerfreundlichkeit bewerten?

	sehr schlecht	schlecht	zufriedenstellend	gut	sehr gut
Preis	☐	☐	☐	☐	☐
Qualität	☐	☐	☐	☐	☐
Nutzerfreundlichkeit	☐	☐	☐	☐	☐

Frage 12:

Welche Umstände führen Ihrer Meinung nach dazu, dass die zuvor von Ihnen genannten "sehr schlechten Gegebenheiten" auftreten? (Falls bekannt, bitte um eine kurze Ausführung.)

Frage 13:

Wie würden Sie den Personalstand, der für die Bewirtschaftung und/oder Betreuung der kommunalen Immobilien eingesetzt wird, einschätzen? (Bitte berücksichtigen Sie die interne Verwaltung und das Personal am Bauhof.)

☐ zu wenig

☐ zu viel

☐ ausreichend

☐ Welche Veränderung wäre sinnvoll?

Frage 14:

Sehen Sie Potential, die Immobilienbetreuung in Ihrer Gemeinde zu verbessern?

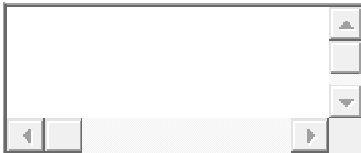
☐ JA

☐ NEIN

☐ War bisher kein Thema.

Frage 15:

Wie würde eine Verbesserung aus Ihrer Sicht aussehen? (Falls bekannt, bitte um eine kurze Ausführung.)



Frage 16:

Gab es in der Vergangenheit Probleme bei der Betreuung der kommunalen Immobilien und wenn JA welche? (Eine Mehrfachnennung ist möglich.)

☐ rechtliche

☐ betriebswirtschaftliche

☐ technische

☐ keine

☐ andere:

Frage 17:

Wie garantieren Sie in Ihrer Gemeinde, dass rechtliche und technische Prüfpflichten, in Bezug auf die Immobilienbetreuung, eingehalten werden? (Eine Mehrfachnennung ist möglich.)

- ☐ interne Listen und Prüfbücher
- ☐ intervallische Kontrolle, ob Auflagen erfüllt
- ☐ vertragliche Vereinbarung mit Fachfirmen
- ☐ externes Facility Management
- ☐ internes Facility Management
- ☐ anderes:

Frage 18:

Für welche Anforderungen würden Sie Fachfirmen beauftragen bzw. beauftragen Sie Fachfirmen?

- ☐ Brandschutz
- ☐ Elektrotechnik
- ☐ Heizungs- und Lüftungstechnik
- ☐ Sanitär- und Wassertechnik
- ☐ EDV
- ☐ Garten- und Grünraumpflege
- ☐ Bautechnik
- ☐ Straßen, Wege oder Parkplätze
- ☐ Reinigung

Frage 19:

Hat Ihre Gemeinde bereits Erfahrungen mit Gemeindekooperationen gesammelt?

- ☐ JA
- ☐ NEIN

Frage 20:

Wenn NEIN: Planen Sie in nächster Zeit eine Kooperation mit einer oder mehrere(n) Nachbargemeinde(n)?

- ☐ JA
- ☐ NEIN

Frage 21:

Wenn JA: In welchem Bereich?

- ☐ Allgemeine Verwaltung (z.B. Finanzen oder Buchhaltung)
- ☐ Altenbetreuung
- ☐ Bauamt/Raumplanung
- ☐ Bauhof
- ☐ Immobilienbewirtschaftung
- ☐ Kultur/Tourismus
- ☐ Schulen/Kindergärten
- ☐ Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung
- ☐ anderer:

Frage 22:

Wie viele Gemeinden sind an dieser Kooperation beteiligt? (Falls bekannt, kann optional die genaue Anzahl eingetragen werden.)

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ mehr als 3
- ☐ genau:

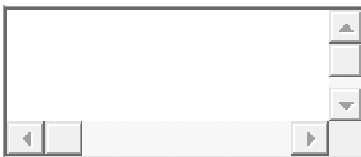
Frage 23:

Könnten Sie sich vorstellen, dass Ihre Gemeinde mit anderen kooperiert, um gemeinsam die in der Region vorhandenen gemeindeeigenen Immobilien zu betreuen?

- ☐ JA
- ☐ NEIN

Frage 24:

Wenn NEIN: Woran würde eine derartige Kooperation scheitern? (Falls bekannt, bitte um eine kurze Ausführung.)

A text input area with a light gray border and a small vertical scrollbar on the right side. It is intended for a short written response.

Frage 25:

Welche Vorteile würden Sie sich aus einer derartigen Kooperation erwarten?

- ☐ Betriebskosteneinsparung
- ☐ Personalkosteneinsparung
- ☐ höhere Auslastung der Angestellten
- ☐ schnelle Unterstützung bei Personalausfall
- ☐ Nutzung von Know How aus anderen Gemeinden
- ☐ Zentrale Stelle, die sich um diese Agenden kümmert
- ☐ keine
- ☐ anderes:

Frage 26:

Warum ist aus Sicht Ihrer Gemeinde eine Gemeindekooperation nicht zielführend?

Drop down:

Keine sinnvollen Gemeinsamkeiten

Kein bedarf

Worde versucht, aber nicht angenommen.

Frage 27:

Welche Maßnahme zur Effizienzsteigerung würden Sie wählen?

- ☐ Gemeindekooperation
- ☐ Gemeindefusion
- ☐ Die Gemeinde ist durch Eigenständigkeit am Effizienzmaximum.
- ☐ anderes:

Frage 28:

Welchen Umfang sollte eine Gemeindekooperation mindestens haben, um Ihrer Meinung nach sinnvoll zu sein? (Einfach- oder Mehrfachauswahl möglich.)

Mindestanzahl an kooperierenden Gemeinden

Mindestanzahl an Bewohnern_Innen

Mindestanzahl an kommunalen Immobilien

Mindestanzahl an Mitarbeiter_Innen

Frage 29:

Welchen Umfang sollte eine Gemeindefusion mindestens haben, um Ihrer Meinung nach sinnvoll zu sein? (Einfach- oder Mehrfachauswahl möglich.)

Mindestanzahl an fusionierenden Gemeinden

Mindestanzahl an künftigen Bewohnern_Innen

Mindestanzahl an künftigen kommunalen Immobilien

Mindestanzahl an künftigen Mitarbeiter_Innen

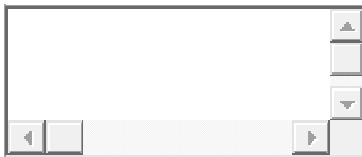
Anmerkung, Fragebogen ist beendet:

Herzlichen Dank für die Beantwortung dieser Fragen und Ihre Geduld!

Der Fragebogen ist nun beendet, zum Schluss würde ich Sie um ein kurzes Feedback bitten. Falls Ihnen etwas Besonderes aufgefallen ist oder Sie weitere wichtige Anregungen haben, zögern Sie nicht, diese mit mir zu teilen.

Frage 31:

Wurde Ihrer Meinung nach etwas vergessen? Teilen Sie abschließend doch bitte mit, was Ihrer Meinung nach zu beachten wäre.

**Verabschiedung:**

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung und Ihren wertvollen Input!

Falls Sie nähere Informationen wünschen oder nach Abschluss der Arbeit am Ergebnis interessiert sind, können Sie mir gerne unter oliver.kern@aon.at schreiben.

Mit freundlichen Grüßen
Ing. Oliver Kern BSc.

17. Auswertung qualitativ-orientierter Fragen - NÖ-Gemeinden

17.1. Erster Teil der Zusammenfassung – NÖ-Gemeinden

Erster Teil der Zusammenfassung des Verbesserungspotentials			
A	Paraphrase	Generalisierung	Reduktion
1	Personalaufstockung	Personalaufstockung	K1: Personelle Rahmenbedingungen verbessern: • Erhöhung des Personalstandes • Erhöhung der Mitarbeiterqualifikation • Regelmäßige Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen K2: Verbesserung der kommunalen Leistungen in der Gebäudebetreuung: • Externe Betrachtung der vorhandenen Prozesse • Konsultation von FM-ExpertInnen • Qualitätserhöhung durch externes Facility Management • Schaffung von Rahmenbedingungen für das Gebäudemanagement • Entwicklung von Leitfäden für intervallsiches Vorgehen • Zentrale FM-Organisation in der Gemeinde • Interkommunale Lösung für Facility Management • Potentialanalyse der vorhandenen Immobilien • Nutzungsanpassung K3: Verbesserung der wirtschaftlichen Situation: • Erhöhung des Budgets • Verbesserung des wirtschaftlichen Denkens • Nutzungs- und Auslastungsorientierter Gebäudebetrieb K4: Prozess- und Kommunikationsverbesserung in der Gemeinde • Reflektierter Umgang mit Vorschlägen • Erhöhung der Kommunikation • Kontrolle der MitarbeiterInnentätigkeiten
2	Blick von außen und laufende Aus- und Weiterbildung beim Eigenpersonal ist sehr wichtig.	Fokus auf externe Betrachtung sowie Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter	
3	Auslagerung in ein professionelles Facility Management Unternehmen	ExpertenInnen für die Betreuung heranziehen	
4	Verbesserungspotential ist immer abhängig vom Standort, wesentlich ist dabei die Wirtschaftlichkeit	Standortabhängiges Verbesserungspotential besonders wichtig Wirtschaftlichkeit	
5	Umbau selten genützter Gemeindegebäude in Wohnungen	Nutzungsanpassung bei geringer Auslastung	
6	Fremdvergabe mit Qualitätsstandard	Externe ExpertInnen konsultieren die geforderte Qualität einhalten	
7	Auslastungssteigerung und Einsparungsmöglichkeiten nutzen	Nutzungsanpassung bei geringer Auslastung	
8	Regelmäßigere Kontrollen zur Identifizierung erforderlicher Instandhaltungsarbeiten und Vermeidung von Immobilienschäden	Erhöhung der Kontrollmaßnahmen im Betrieb zur Vermeidung von Schäden und frühzeitiger Reaktion auf Mängel	
9	Verbesserung an Kommunikationsabläufen	Interne Kommunikation mangelhaft, Verbesserungspotential	
10	Checkliste um Mängel früher zu erkennen und zu beheben	Vorgabe schaffen, was für den Immobilienbetrieb intervallisch notwendig ist	
11	Einheitliches Facility Management	Klare Rahmenbedingungen für alle Gebäudemanagementaufgaben	
12	Eigene Facility Management Abteilung in der Gemeinde schaffen oder zentral in einem Verband organisieren	Erhöhung der Expertise durch Facility Management Abteilung oder interkommunaler Zusammenarbeit	
13	Mehr Budget für Sanierungen	Sanierungsbudget aufstocken	
14	Mehr Vertrauen in die Fachkenntnissen der MitarbeiterInnen	Den MitarbeiterInnen mehr Vertrauen entgegenbringen	
15	Mutigerer Umgang mit Entscheidungen und Veränderungen	Höhere Entscheidungsfreudigkeit und zu daraus resultierenden Veränderungen stehen	
16	Beenden der Abblockmentalität	Gemachte Vorschläge öfter annehmen	
17	Verbesserungen schaffen durch Erhöhung der finanziellen Mittel	Finanziellen Spielraum erhöhen	
18	Durch erhöhtes Budget mehr Personal einsetzen und damit besser instandhalten und aufwerten	Finanziellen Spielraum erhöhen und damit Fachkräfte anstellen	
19	Erhöhung der wirtschaftlichen Sichtweise der Immobilienbewirtschaftung	Veränderung der Sichtweise der Immobilienbewirtschaftung durch wirtschaftliches Denken	
20	Professionelle Bewertung der	Potentialanalyse der vorhandenen	

	Immobilien und Erstellung eines Nutzungsplanes für die Immobilien	Immobilien und dadurch Nutzung anpassen	Höheres Vertrauen in die Mitarbeiter legen
21	Genauere Aufzeichnungen der Tätigkeiten und Aufwendungen bei der Gebäudebetreuung durch die MitarbeiterInnen und dadurch Erhöhung der Nachvollziehbarkeit der Leistungen	Nachvollziehbarkeit der gemeindeeigenen Tätigkeiten in der Gebäudebetreuung erhöhen und dadurch Verbesserung der Leistungen	
22	Bessere Ausbildung der MitarbeiterInnen und Einsatz von Fachkräften	Erhöhung der MitarbeiterInnenqualifikation	

17.2. Zweiter Teil der Zusammenfassung – NÖ Gemeinden

Zweiter Teil der Zusammenfassung des Verbesserungspotentials			
K		Generalisierung	Reduktion
1	Personelle Rahmenbedingungen verbessern: • Erhöhung des Personalstandes • Erhöhung der Mitarbeiterqualifikation • Regelmäßige Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen	Verbesserung der personellen Rahmenbedingungen, wenn: • Mehr Personal • Höhere Qualifikation	K'1: Die Verbesserung der Qualifikation des Personalstandes und der von ihnen durchgeführten Leistung ist abhängig von der permanenten Schulung und Verbesserung der Qualifikation und der Erhöhung des erforderlichen Personalstandes allgemein.
2	Verbesserung der kommunalen Leistungen in der Gebäudebetreuung: • Externe Betrachtung der vorhandenen Prozesse • Konsultation von FM-ExpertInnen • Qualitätserhöhung durch externes Facility Management • Schaffung von Rahmenbedingungen für das Gebäude-management • Entwicklung von Leitfäden für intervallsiches Vorgehen • Zentrale FM-Organisation in der Gemeinde • Interkommunale Lösung für Facility Management • Potentialanalyse der vorhandenen Immobilien • Nutzungs-anpassung	Verbesserung der kommunalen Immobilien Bewirtschaftungs- und Betreuungstätigkeit, wenn: • Externes oder internes Facility Management • Erhöhung der Qualitätssicherung • Schaffung einer Betreuungs-strategie • Checklisten für erforderliche Tätigkeiten • Immobilien-potentialanalysen für effiziente Nutzungen	K'2: Die Verbesserung der Betreuungs- und Bewirtschaftungs-tätigkeit der Gemeinden kann durch externes Facility Management, durchgeführte Audits oder Instrumentarien der Qualitätssicherung gesichert werden. Zudem benötigen die Gemeinden Leitfäden für ein strukturiertes Arbeiten. K'3: Durch eine Erhöhung des Budgets würde es den Gemeinden leichter fallen, geforderte Tätigkeiten durchzuführen, die wirtschaftliche Hinterfragung einzelner Handlungen ist zudem erforderlich.
3	Verbesserung der wirtschaftlichen Situation: • Erhöhung des Budgets • Verbesserung des wirtschaftlichen Denkens • Nutzungs- und Auslastungsorientierter Gebäudebetrieb	Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, durch: • Anhebung des verfügbaren Budgets • Wirtschaftlichkeits-orientiertes Handeln	K'4: Die Gemeinden benötigen für eine effiziente Erfüllung der an sie gerichteten Aufgaben eine verbesserte Kommunikationsstruktur unter den MitarbeiterInnen und ein Instrumentarium, das bei Personalplanungen behilflich ist.
4	Prozess- und Kommunikationsverbesserung in der Gemeinde • Reflektierter Umgang mit Vorschlägen • Erhöhung der Kommunikation • Kontrolle der MitarbeiterInnen-tätigkeiten • Höheres Vertrauen in die Mitarbeiter legen	Verbesserung der Prozesse- und Kommunikation, durch: • Umsetzung potentieller Maßnahmen • Verbesserter interner Kommunikation • Einführung eines Kontroll-instrumentariums	

18. Fragebogen Kulturregion-Gemeinden

Beantwortungszeitraum: 05.03.2018 – 05.05.2018

Betreff: Fragebogen für Experteninterview in der „Kulturregion“ im Zuge der
Diplomarbeit „Regionales Facility Management“

Allgemein:

Ort/ Datum: Teilnehmer_in: Gemeinde:
--

Frage 1:

Welche Funktion nehmen Sie in Ihrer Gemeinde ein?

Frage 2:

Wie viele Einwohner hat Ihre Gemeinde?
--

Frage 3:

Welche Gebäude stehen im Eigentum Ihrer Gemeinde?

Frage 4:

Wie werden diese Gebäude genutzt?

Frage 5:

Wie viele Personen sind pro Gebäude im Einsatz?

Frage 6:

Was sind die Tätigkeiten dieser Personen?

Frage 7:

Wie wird von Seiten der Gemeinde die Verwaltung dieser Gebäude bewerkstelligt?
--

Frage 8:

Wie viele Personen sind in welchem Beschäftigungsausmaß für diese Gebäudeverwaltung beschäftigt?

Frage 9:

Was sind konkret die Aufgaben dieser Personen?

Frage 10:

Wie viele Stunden sind in Ihrer Gemeinde für die Instandhaltung der Immobilien, (vor Ort in den Gebäuden) erforderlich?

Frage 11:

Welche Herangehensweise verfolgen Sie bei größeren Instandsetzungen oder Neuerungen? Gibt es bei der Umsetzung immer die gleichen privaten Partnerunternehmen?

Frage 12:

Wenn Sie den Jahresschnitt der erforderlichen Projekte bedenken, welche monatlichen Kosten fallen in Ihrer Gemeinde für die Aufrechterhaltung des Betriebes an? (exkl. Heizungs-, Strom- oder ähnlicher Kosten)

Frage 13:

Welche Leistungstiefe können die Mitarbeiter_innen Ihres Bauhofes selbstständig erledigen, wo befindet sich die Grenze, die die Ausführung durch private Unternehmen erforderlich macht?

Frage 14:

Wenn Sie an die erforderlichen jährlichen Wartungen, Revisionen und Überprüfungen denken, wie garantieren Sie, dass alle rechtlichen- und bescheid mäßigen Auflagen in den vorgeschriebenen Intervallen für den Betrieb der Gebäude eingehalten werden?

Frage 15:

Wie funktioniert die interne Dokumentation der in Punkt 14. genannten Aufgaben?

Frage 16:

Gibt es Ihrer Meinung nach fachliche Wissenslücken, die eine Erfüllung dieser Aufgaben erschwert bzw. ist den Mitarbeiter_innen der Umfang der Aufgaben klar?

Frage 17:

Viele Ihrer Nachbargemeinden sind im Alltag mit ähnlichen Fragen konfrontiert, würden Sie eine zentrale Koordinationsstelle sinnvoll finden und für diese Belange unterstützen?

Frage 18:

Welche Aufgaben sollte Ihrer Meinung nach eine derartige Koordinationsstelle übernehmen? (hier geht es nicht um Personaleinsparung, sondern um fachliche Unterstützung)

Frage 19:

Ihre Gemeinde ist seit kurzem an einer Interkommunalen Zusammenarbeit in Ihrer Region beteiligt, sollte diese IKZ derartige Koordinationsaufgaben zentral steuern?

Frage 20:

Wie könnte Ihrer Meinung nach eine derartige Infrastrukturkoordination aussehen?

Frage 21:

Würde eine Vertiefung der Aufgaben in der „Kulturregion“ sinnstiftend sein?

Frage 22:

Welches Zukunftsszenario würden Sie sich für die Kommunalverwaltung wünschen?

19. Auswertung qualitativ-orientierter Fragen - Kulturregion-Fragebogen

19.1. Erster Teil der Zusammenfassung – Kulturregion

Erster Teil der Zusammenfassung des Verbesserungspotentials			
A	Paraphrase	Generalisierung	Reduktion
1	Beauftragung von örtlichen Unternehmen bei größeren Umbauten oder Instandsetzungen, ggf. öffentliche Ausschreibung	Abhängig vom Volumen Beauftragung von regionalen Unternehmen, ansonsten öffentliche Ausschreibung	K1: Einbindung der örtlichen Partner vorziehen, öffentlich ausschreiben: • Immer örtlich Partner miteinbeziehen • Größere Ausschreibungen bündeln K2: Erhöhung des Eigenleistungsanteiles durch Qualifikationsverbesserung: • Erhöhung der Anzahl an geschulten Mitarbeiter • Erhöhung des Fachwissens • Eigenleistungsanteil steigern • Versuchen in den Gemeinden höher qualifizierteres Personal zu gewinnen • Qualifikation erhöhen statt Personal einsparen K3: Aufgabenkomplexität reduzieren und Kooperationsgröße bestimmen: • Anlassbezogene Prüfung der Kooperationsinhalte • Prüfung des Kooperationsumfanges • Auswahl der Kooperationsthemen • Themenvergabe an die Kooperation K4: Kooperationsumsetzung: • Aus best practice Beispielen lernen • Keine Parallelstrukturen zu bestehenden Einrichtungen • Zentrale Kooperationsstelle in einer Größeren Gemeinde • Hands on aller Beteiligten aus Politik und Verwaltung
2	Regionale Preisabfragen und ggf. öffentliche Ausschreibungen	Preisabfragen bei örtliche Unternehmen ggf. Ausschreibung	
3	Wichtig regionale Firmen miteinzubeziehen und durch diese die Abwicklung durchführen zu lassen	Jedenfalls regionale Partner bei Projekten heranziehen	
4	Es sind zwar geschulte Mitarbeiter in der Gemeinde im Einsatz, jedoch mit Kernaufgaben beschäftigt, Abwicklung zumeist mit Fachfirmen	Die geschulten Mitarbeiter sind mit den Kernaufgaben des Bauhofes bereits voll ausgelastet	
5	Grundsätzlich können nur kleine Reparaturen durchgeführt werden, Fachwissen ist aber begrenzt	Das Fachwissen reicht nicht über geringe Reparaturmaßnahmen hinaus	
6	Die Mehrheit der Aufgaben wird ausgelagert	Auslagerung überwiegt die Eigenleistung	
7	Es sind Allrounder am Werk jedoch fehlt spezifische Ausbildung für fachspezifische Dienstleistungsarbeiten	Die Mitarbeiter am Bauhof können zu allen Themen etwas aber zu keinem umfassendes Wissen vorweisen	
8	Es sind teilweise Wissenslücken vorhanden, diese werden jedoch versucht auszumergen, organisationsübergreifende Mitarbeitergespräche wären dabei hilfreich	Organisationsübergreifende Mitarbeitergespräche sind hilfreich bei Problemdefinition und Behebung dieser	
9	Da Mitarbeiter für gewisse Tätigkeiten nicht geschult sind, werden diese schlichtweg ausgelagert	Wenn Mitarbeiterschulungen nicht vorhanden werden Aufgaben ausgelagert	
10	Trotz des Bestrebens die Verwaltung zu vereinfachen, werden die Themengebiete zunehmend komplexer, eine Kooperation über die Gemeindegrenzen hinweg wäre daher besonders sinnvoll	Aufgaben der Gemeinden werden trotz Vereinfachungsversuch stetig komplexer	
11	Ja die Kooperationserweiterung wäre sinnvoll, aber nicht in allen Belangen	Sinn der Kooperationsvertiefung muss anlassbezogen geprüft werden	
12	Es ist grundsätzlich sinnvoll, die Notwendigkeit hängt jedoch direkt an der Anzahl der Immobilien	Kriterium für eine Kooperationsvertiefung ist die Gebäudeanzahl	
13	Kooperation ist jedenfalls sinnvoll, jedoch darf eine gewisse Größe nicht überschritten werden	Größe der Kooperation darf eine Maximale Gemeindeanzahl nicht überschreiten	
14	Durch die Kooperation sollen keine Stellen eingespart werden, sie soll Steuerungs- und	Keine Personaleinsparungen durch Kooperationen eher Fokus auf Steuerungs- und Wissensprozesse	

	Koordinierungsmaßnahmen übernehmen um den Wissensstand auszubauen		
15	Besonders wichtig in einer Kooperation wären Dokumentation, Wissensvermittlung, Rechtsberatung und Ausschreibungen	Die Kooperation soll für Dokumentationen, Wissensvermittlung Rechtsberatung und Ausschreibungen zuständig sein	
16	Evidenzhaltung wann welche Aufgaben erledigt werden müssen, Ausführung der Tätigkeiten nicht sinnvoll, da Fachpersonal fehlt	Bei zu erfüllenden Aufgaben soll die Kooperation diese immer am laufenden Stand halten	
17	Zentrale Koordination sollte auf Best Practice Beispiele zurückgreifen und diese übernehmen	Best Practice Beispiele für eine Umsetzung heranziehen	
18	Vorsicht bei der Schaffung von Parallelstrukturen der GVV übernimmt bereits viele Aufgaben	Es sollen keine Parallelstrukturen geschaffen werden, Gemeindeverband übernimmt viele Tätigkeiten	
19	Eine der beiden Größten Gemeinden solle die Koordination in der Region übernehmen	Koordination der Kooperation soll eine der größeren Gemeinden übernehmen	
20	Bei der Weiterentwicklung der Kooperation müssen jedenfalls alle beteiligten Gemeinden gleichwertig behandelt werden	Gleichwertigkeit der Gemeinden bei Kooperationsausweitungen beachten	
21	Nur gemeinsam kann effizienter und bürgernäher gearbeitet werden dabei müssen sowohl Politik als auch Verwaltung übergeordnete Interessen verfolgen	Politik und Verwaltung müssen gleichermaßen an der regionalen Zusammenarbeit mitwirken	
22	Fachspezifische Zusammenarbeit muss gefördert werden um effektiver arbeiten zu können z.B. Bauhof, Bauamt, Lohnverrechnung, Buchhaltung usw.	Fachspezifische Tätigkeiten wie Bauhof, Bauamt, Lohnverrechnung und Buchhaltung fördern	

19.2. Zweiter Teil der Zusammenfassung - Kulturregion

Zweiter Teil der Zusammenfassung des Verbesserungspotentials			
K		Generalisierung	Reduktion
1	K1: Einbindung der örtlichen Partner vorziehen, öffentlich ausschreiben: • Immer örtlich Partner miteinbeziehen • Größere Ausschreibungen bündeln	Regionale und lokale Leistungserbringung, wenn: • Örtliche Unternehmen eingebunden • Ausschreibungen gemeinsam umgesetzt	K'1: Die Anforderungen an eine regionale Leistungserbringung können umgesetzt werden, wenn lokale Partner miteinbezogen werden und größere und alle Gemeinden betreffende Ausschreibungen gemeinsam getätigt werden.
2	K2: Erhöhung des Eigenleistungsanteiles durch Qualifikationsverbesserung: • Erhöhung der Anzahl an geschulten Mitarbeiter • Erhöhung des Fachwissens • Eigenleistungsanteil steigern • Versuchen in den Gemeinden höher qualifizierteres Personal zu gewinnen • Qualifikation erhöhen statt Personal einsparen	Leistungs- und Qualitätsverbesserung wenn:: • Erhöhung der Mitarbeiterqualifikation • Gezielt suchen nach qualifizierten Mitarbeitern • Qualifikation erhöhen statt Ressourcen einsparen	K'2: Die Erhöhung von Leistungs- und Qualitätsstandards geht jedenfalls mit der Qualifikationserhöhung des Personals einher, gezielte Mitarbeitersuche und das Halten des Personalstandes ist erforderlich.
3	K3: Aufgabenkomplexität reduzieren und Kooperationsgröße bestimmen: • Anlassbezogene Prüfung der Kooperationsinhalte • Prüfung des Kooperationsumfanges • Auswahl der Kooperationsthemen • Themenvergabe an die Kooperation	Komplexität kann reduziert werden, wenn: • Kooperationsinhalte geprüft und gemeinsam umgesetzt werden • Umfang der Kooperation ein gewisses Maß nicht übersteigt • Kooperations-schwerpunkte definiert sind	K'3: Um die Komplexität der an die Gemeinden gerichteten Aufgaben zu reduzieren, müssen die Kooperationsinhalte klar abgegrenzt, die Kooperationsgröße definiert und gezielt Schwerpunkte gesetzt werden.
4	K4: Kooperationsumsetzung: • Aus best practice Beispielen lernen • Keine Parallelstrukturen zu bestehenden Einrichtungen • Zentrale Kooperationsstelle in einer Größeren Gemeinde • Hands on aller Beteiligten aus Politik und Verwaltung	Umsetzung kann realisiert werden, wenn: • Aus best practice Beispielen gelernt wird • Keine Parallelstrukturen geschaffen werden • Alle Beteiligten an einer Umsetzung mitarbeiten	K'4: Um eine erfolgreiche Umsetzung zu gewährleisten ist auf best practice Beispiele Bezug zu nehmen, dabei müssen alle beteiligten an einem Strang ziehen und dürfen bestehende Strukturen, die bereits ihre Aufgabe erfolgreich erfüllen nicht beeinträchtigt werden.

20. Checkliste - Vorlage: Zuständigkeiten, Gebäudedaten und Anlagen

Checkliste zentrale Gebäudeinformation Seite 1 von 10

Erfassung zentraler Gebäudedaten			
Erstellung:			
Ersteller_in:		Mitarbeiter_in:	
Vorgesetzte_r:		Datum/Ort:	
Gebäude:			
Adresse:			
Nutzung:		Nutzungsart:	
Gesamtfläche:		Dem Gebäude zugeordnetes Personal:	
Genutzte Fläche:			
Ungenutzte Fläche:			
Anzahl der Räume:			
Baujahr:			
Letzte Sanierung:			
Rechtszustand:			
Beschreibung des allgemeinen Gebäudezustandes:			
Kosten:			
m² Betriebskosten:			
Gebäudewert:			

Checkliste zentrale Gebäudeinformation Seite 2 von 10

Erfassung der Zuständigkeiten			
Gebäude:			
Verantwortung:			
Telefon:		E-Mail:	
Tätigkeiten:			
Tätigkeitsbeschreibung:		Ausführung:	Verantwortung:
Technische Anlagen:			
Heizung:			
Lüftung:			
Klima:			
Sanitär:			
Elektro:			
Brandschutz:			
Instandhaltung:			
Grünflächen:			
Parkplätze:			
Wege:			
Winterdienst:			
Reinigung:			
Verwaltung:			
Einkauf:			
Verrechnung:			
Personal:			
Energielieferung:			

Wartungsanforderungen an technische Anlagen				
Zusammenfassung nach VDMA 24186-2007 Teil 1, Diese ist für tiefergehende Tätigkeiten heranzuziehen.				
Raumluftechnik:				
Anlage	Vorhanden JA/NEIN	Prüfende Stelle/ Intervall*	letzte Wartung	nächste Wartung
Ventilatoren:				
Wärmüberträger:				
Luftfilter:				
Luftbefeuchter:				
Bauelemente des Luftverteilsystems:				
Maschinelle Entrauchung:				
Maschineller Wärmeabzug:				
Rohrnetz:				
Schaltschränke und MSR-Einrichtung:				
Antriebselemente:				
Dokumentation:				
Kennzeichnung:				
* Die Wartungsintervalle und -tätigkeiten werden von den geltenden Anlagenbestimmungen, den objekt- und anlagebezogenen Bescheiden bzw. den Herstellerrichtlinien vorgegeben, eine gesonderte Prüfung ist hierzu erforderlich.				

Wartungsanforderungen an technische Anlagen

Zusammenfassung nach VDMA 24186-2007 Teil 2, Diese ist für tiefergehende Tätigkeiten heranzuziehen.

Heizungstechnik:

Anlage	Vorhanden JA/NEIN	Prüfende Stelle/ Intervall*	letzte Wartung	nächste Wartung
Wärmeerzeuger (Fernwärme o.Ä.):				
Feuerungseinrichtungen:				
Wärmepumpe:				
Abgasanlagen:				
Bauelemente des Luftverteilsystems:				
Wassererwärmung:				
Druckhalte-einrichtung:				
Rohrnetz:				
Ausdehnungs- gefäß:				
Schaltschränke und MSR-Einrichtung:				
Antriebselemente:				
Brennstofflager:				
Dokumentation:				
Kennzeichnung:				

* Die Wartungsintervalle und -tätigkeiten werden von den geltenden Anlagenbestimmungen, den objekt- und anlagebezogenen Bescheiden bzw. den Herstellerrichtlinien vorgegeben, eine gesonderte Prüfung ist hierzu erforderlich.

Wartungsanforderungen an technische Anlagen				
Zusammenfassung nach VDMA 24186-2007 Teil 3, Diese ist für tiefergehende Tätigkeiten heranzuziehen.				
Kälte- und Wärmepumpentechnik:				
Anlage	Vorhanden JA/NEIN	Prüfende Stelle/ Intervall*	letzte Wartung	nächste Wartung
Verdrängungs- u. Strömungsmasch.:				
Wärmetauscher:				
Anlagenteile im Kältekreislauf:				
Rückkühlanlagen:				
Luftförderanlagen:				
Rohrnetz (sekundär):				
Absorber:				
Elektrische Einrichtungen:				
Antriebs Elemente:				
Dokumentation:				
Kennzeichnung:				

* Die Wartungsintervalle und -tätigkeiten werden von den geltenden Anlagenbestimmungen, den objekt- und anlagebezogenen Bescheiden bzw. den Herstellerrichtlinien vorgegeben, eine gesonderte Prüfung ist hierzu erforderlich.

Wartungsanforderungen an technische Anlagen

Zusammenfassung nach VDMA 24186-2007 Teil 4, Diese ist für tiefergehende Tätigkeiten heranzuziehen.

MSR-Technik und Gebäudeautomatisation:

Anlage	Vorhanden JA/NEIN	Prüfende Stelle/ Intervall*	letzte Wartung	nächste Wartung
Versorgungseinrichtungen:				
Schaltschränke:				
Feldgeräte:				
Regler:				
Unterstationen:				
Unterzentralen:				
Leitzentralen:				
Datenübertragungseinrichtungen				
Software:				
Dokumentation:				
Kennzeichnung:				

* Die Wartungsintervalle und -tätigkeiten werden von den geltenden Anlagenbestimmungen, den objekt- und anlagebezogenen Bescheiden bzw. den Herstellerrichtlinien vorgegeben, eine gesonderte Prüfung ist hierzu erforderlich.

Wartungsanforderungen an technische Anlagen				
Zusammenfassung nach VDMA 24186-2007 Teil 5, Diese ist für tiefergehende Tätigkeiten heranzuziehen.				
Elektrotechnik:				
Anlage	Vorhanden JA/NEIN	Prüfende Stelle/ Intervall*	letzte Wartung	nächste Wartung
Elektrische Einspeisung:				
Ersatzstrom- versorgung:				
Schaltschränke:				
Elektrische Verbraucher:				
Sicherheits- beleuchtungsanl.:				
Verkehrsanlagen:				
Fördereinrichtung:				
Kommunikations- anlagen:				
Gefahrenmelde- anlagen:				
Dokumentation:				
Kennzeichnung:				

* Die Wartungsintervalle und -tätigkeiten werden von den geltenden Anlagenbestimmungen, den objekt- und anlagebezogenen Bescheiden bzw. den Herstellerrichtlinien vorgegeben, eine gesonderte Prüfung ist hierzu erforderlich.

Wartungsanforderungen an technische Anlagen

Zusammenfassung nach VDMA 24186-2007 Teil 6, Diese ist für tiefergehende Tätigkeiten heranzuziehen.

Sanitärtechnik:

Anlage	Vorhanden JA/NEIN	Prüfende Stelle/ Intervall*	letzte Wartung	nächste Wartung
Entwässerung:				
Trinkwasser- versorgung:				
Einrichtungs- gegenstände:				
Wasseraufbereitung Wasserbehandlung:				
Gasversorgung:				
Druckluftanlagen:				
Allg. /Medizinische Badeeinrichtung:				
Hygienische Einrichtungen:				
Nicht- Trinkwasser- Versorgungsanlagen:				
Elektrische Steuerung:				
Schaltschränke:				
Antriebselemente:				
Dokumentation:				
Kennzeichnung:				
* Die Wartungsintervalle und -tätigkeiten werden von den geltenden Anlagenbestimmungen, den objekt- und anlagebezogenen Bescheiden bzw. den Herstellerrichtlinien vorgegeben, eine gesonderte Prüfung ist hierzu erforderlich.				

Wartungsanforderungen an technische Anlagen				
Zusammenfassung nach VDMA 24186-2007 Teil 7, Diese ist für tiefergehende Tätigkeiten heranzuziehen.				
Brandschutztechnik:				
Anlage	Vorhanden JA/NEIN	Prüfende Stelle/ Intervall*	letzte Wartung	nächste Wartung
Natürliche Rauch- u. Wärmeabzugsanl.:				
Feuerschutz- abschlüsse:				
Nichtselbstständige Feuerlöschanlagen:				
Selbstständige Löschanlagen (Wasser):				
Selbstständige Löschanlagen (Gas):				
Sonderlöschanlagen:				
Inertisierungs- anlagen:				
Brandmeldeanlagen:				
Antriebsselemente:				
Dokumentation:				
Kennzeichnung:				
* Die Wartungsintervalle und -tätigkeiten werden von den geltenden Anlagenbestimmungen, den objekt- und anlagebezogenen Bescheiden bzw. den Herstellerrichtlinien vorgegeben, eine gesonderte Prüfung ist hierzu erforderlich.				

Wartungsanforderungen an technische Anlagen

Zusammenfassung der gängigen Anforderungen, tiefergehende Tätigkeiten sind gebäudeabhängig.

Instandhaltung Außen- und Innenanlagen:

Anlage	Vorhanden JA/NEIN	Prüfende Stelle/ Intervall*	letzte Wartung	nächste Wartung
Rasenpflege:				
Baum- und Strauchpflege:				
Winterdienst:				
Reinigung von Außenflächen:				
Glas- und Fassaden Reinigung:				
Schädlings- bekämpfung:				
Unterhaltsreinigung:				
Dokumentation:				
Kennzeichnung:				

* Die Wartungsintervalle und -tätigkeiten werden von den geltenden Anlagenbestimmungen, den objekt- und anlagebezogenen Bescheiden bzw. den Herstellerrichtlinien vorgegeben, eine gesonderte Prüfung ist hierzu erforderlich.

