

Public Private Partnership: Fallstudie zur Verwaltungskonzentration der Kärntner Landesverwaltung, Klagenfurt

Karl FRIEDL

Mag. Karl Friedl, Bene Consulting GmbH, Plenkerstraße 14, 3340 Waidhofen/Ybbs, info@beneconsulting.com

1 PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSETZUNG

1.1 New Public Management – Konzentration auf die Kernaufgabe der Verwaltung

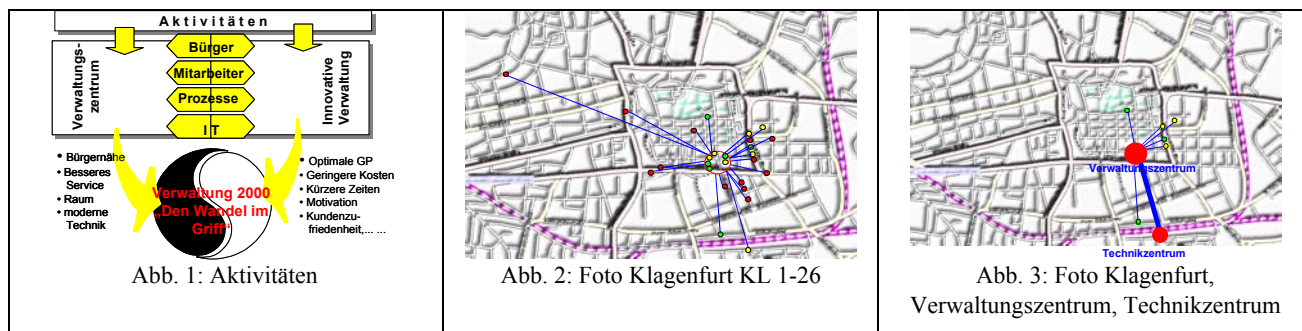
Das Land Kärnten verfolgt seit Mitte 2000 ein umfassendes Konzept der Verwaltungsinnovation, in dem die Einführung von New Public Management einen zentralen Stellenwert einnimmt. New Public Management kann als Oberbegriff eines mittlerweile globalen Reformtrends öffentlicher Verwaltung bezeichnet werden.

Die generelle Zielsetzung und Vision, die in Kärnten verfolgt wird, ist die Schaffung der modernsten Verwaltung in Österreich.

Dies soll geschehen durch die Schaffung von Bürgerzentren, einer Standortkonzentration, kundenorientierte-, effiziente Abläufe eines klaren Leistungsangebotes einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur sowie modernste IT-Unterstützung für Bürger und Mitarbeiter.

Ein wesentlicher Schritt im Rahmen dieses Projektes ist die Zusammenführung der Landesverwaltung nach sachlichen Kriterien zu Kompetenzzentren sowohl in räumlicher als auch in organisatorischer Sicht.

Eine erste Machbarkeitsstudie zu den 39 Bestandsstandorten kam schnell zum Ergebnis, dass entscheidende und wirkungsvolle Veränderungen nur mit einem neuen bürgernahen Dienstleistungszentrum gelöst werden können.



1.2 Projektziele der Verwaltungskonzentration

Der Neubau des Verwaltungszentrums sowie des Technikzentrums zusammen mit dem Kompetenzzentrum für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, ist ein Vorzeigeprojekt und ein Meilenstein für Kärnten.

Unter dem Schlagwort „Kärnten gut verwalten“ steht das Ziel, die Verwaltung für den Bürger zu vereinfachen und sehr sorgfältig mit den Steuergeldern umzugehen, im Mittelpunkt.

Das Projekt „Verwaltungszentrum“ umfasst den Neu- und Zubau von Bürogebäuden, den Umbau und die Sanierung von bestehenden Büros (Hochhaus und Mittelbaukörper) und die Errichtung einer zweigeschossigen Tiefgarage.



Abb. 4: Verwaltungszentrum

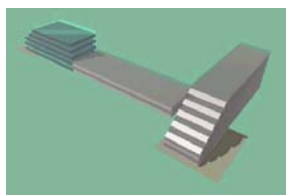


Abb. 5: Technik-/Laborzent.



Abb. 6: Regierungsgebäude



Abb. 7: Alte KELAG

Unter Federführung der Landesimmobiliengesellschaft und nach Plänen der Architekten Poos Isensee (Hannover), entsteht bis Ende 2007 das Bauwerk mit folgenden Zielen:

- Finanzielle Einsparungen für das Land Kärnten!

- 12 Mio. € Einsparungen über 20 Jahre
- Etablierung eines zeitgemäßen Bürgerservices ist erst durch die Konzentration möglich. Die Bürger werden in Zukunft nicht mehr mit 30 und mehr Standorten der Landesverwaltung konfrontiert werden
- Eine durchgreifende Verbesserung der Arbeitsplatzqualität gemäß den Arbeitnehmerschutzbestimmungen ist ohne Verwaltungskonzentration aufgrund der Nichteignung zahlreicher Gebäude für Büroräumlichkeiten nicht möglich.



Abbildung 8: Ansicht Süd



Abbildung 9: Ansicht Nord

Der Wettbewerbsentwurf zum Technikzentrum sowie zum Kompetenzzentrum für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit wird nach den Plänen der Villacher Architekten Fercher & Güldner realisiert.

2 PPP-MODELL ZUR STEIGERUNG DER FACILITÄREN QUALITÄT BEI GLEICHZEITIGER KOSTENREDUKTION

PPP bedeutet Kooperation von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft bei der Planung, der Erstellung, der Finanzierung, dem Betreiben und der Verwertung von bislang staatlich erbrachten öffentlichen Leistungen (Lebenszyklusansatz). Im Rahmen von PPP tritt die öffentliche Hand im Wesentlichen als Nachfrager von Dienstleistungen auf; die von Privaten erbrachten Leistungen werden auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen vergütet. PPP-Projekte sind charakterisiert durch eine langfristige vertragliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft, verbunden mit einer Risikoverteilung orientiert an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten.

Im Fall des Kärntner Projektes geht es im ersten Schritt um eine zu 100% im Eigentum des Landes stehende Gesellschaft, welche allerdings den selben privatwirtschaftlichen Zielen, wie klassisch PPP-Projekte verpflichtet ist.

Diese sind:

- Gemeinsame Aufgabenerfüllung
- Public: Bereitstellung hoheitlicher Aufgaben (Landesverwaltung)
- Privat (LIG): Bauherren- und Betreiberfunktion
- Bündelung strategischer Ziele der Bestandserhaltung und Werterhaltung
- Risikoteilung (LIG-seitig, insbesondere alle Immobilienrisiken)
- Privates Investment (Außerhalb des Landesbudgets)
- Langfristige vertragliche Beziehungen
- Betreiber- / Mietvertrag

Die LIG selbst versteht sich als privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen, welches die volle Verantwortung übernimmt, kundennah agiert und wirtschaftliche Interessen in den Mittelpunkt stellt.

2.1 Projektinitiierungsphase

In der Initiierungsphase wurde der Projektrahmen und die Projektstrategie ausführlich definiert und damit die Grundlagen für das Investment, aber auch für den späteren Gebäudebetrieb festgelegt.

2.1.1 Facilitäre Konzeption von innen nach außen

In vielen Projekten werden „schöne Häuser“ errichtet, die flächen- und nutzungswirtschaftlich katastrophal sind. Kurz vor Besiedlung werden noch die Facilitären Services zusammengestoppelt oder ein total-FM-Dienstleister mit der Betreuung beauftragt.

In diesem Fall wurde in enger Zusammenarbeit mit der Landesverwaltung ein Nutzerbedarfsprogramm erstellt, im Rahmen eines europaweit ausgeschriebenen Architekturwettbewerbs, zwei Architektenteams gefunden und in enger Zusammenarbeit zwischen den Verantwortlichen der Landesverwaltung und dem PPP-Geber, die Gebäudeentwicklung durchgeführt.

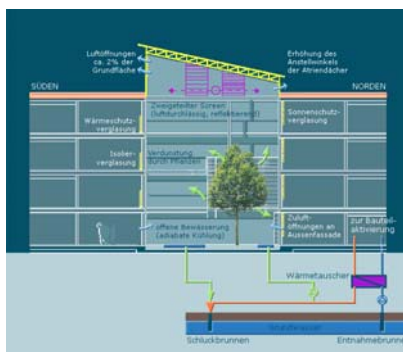


Abb. 10: Haustechnik Neubau



Abb. 11: Büroflächen 1



Abb. 12: Büroflächen 2



Abb.13: Büroflächen 3

Zur Optimierung des Veränderungsmanagements (hier wurden in der Analyse der Vergangenheit hohe Kosten festgestellt) wurden die Büroflächen reversibel gestaltet. Alle Ausbaugewerke wurden so abgestimmt, dass das Büro mit einer Bühnenfläche vergleichbar ist.

2.2 FM von Beginn an

In enger Zusammenarbeit zwischen Verantwortlichen der Landesverwaltung und der Landesimmobiliengesellschaft wurde schon bereits im Initiierungsprojekt eine Parallelität zwischen Facilitärer Konzeption und den Leistungen im Gebäudebetrieb geplant. So entsteht eine Immobilie abgestimmt auf eine optimierte Betriebsorganisation, die auf die Arbeitsprozesse und Kommunikationsflüsse der Landesverwaltung ausgerichtet ist.

2.3 Planungs- und Ausführungsphase

In der Planungs- und Ausführungsphase, in welcher sich das Projekt derzeit befindet, waren und sind die Partner gefordert, klare Regeln für die Entwicklung, wie auch dem Betriebsprozess als Grundlage der Kostenkalkulation festzulegen.

2.3.1 Organisation und Aufgabenverteilung

Eine eigens dafür eingerichtete Arbeitsgruppe beschäftigt sich deshalb mit einer detaillierten Definition der Aufgabenverteilung. Ziel ist es, eine Organisation zu schaffen, welche kerngeschäftsnahen Leistungen im Verantwortungsbereich der Kärntner Landesverwaltung und gebäudenahen im Verantwortungsbereich der Landesimmobiliengesellschaft definiert.

2.3.2 Kostentransparenz

Speziell bei den Kosten gilt der Grundsatz: Strenge Rechnung, gute Freunde.

Sowohl die direkt als auch die umlagefähigen Kosten bedürfen einer klaren Struktur und Kostenzuordnung zu den einzelnen Kostenstellen, um etwaiges Misstrauen schon an der Wurzel bekämpfen zu können.

Das Kostenrechnungssystem der öffentlichen Verwaltung ist naturgemäß auf das Kerngeschäft ausgerichtet. Für einen effizienten Gebäudebetrieb greift das zu kurz. Nach Analyse der Ist-Situation wurde eine an die GEFMA 200 angelehnte Kostenartenstruktur gemeinsam entwickelt, die neben der Transparenz auch die entsprechende Tiefe aufweist.

2.3.3 Nutzungsphase

In der Nutzungsphase, welche im Februar 2006 in Bauetappen begann, werden schrittweise die neuen partnerschaftlichen Regeln umgesetzt.

2.3.4 FM Manager als Manager eines Servicenetzwerks

Die Landesimmobiliengesellschaft ist überzeugt, dass Facility Management das Managen eines kundenorientierten Netzwerks aus Nutzern, Investoren, Eigentümern und Dienstleistungslieferanten ist.

Oft wird dieser Job einfach mit einem „Techniker“ besetzt. Der Manager muss das Kerngeschäft der öffentlichen Verwaltung verstehen, um dieser eine optimale Dienstleistung zur Verfügung stellen zu können.

Die Anforderungen an ihn sind sehr hoch gestellt, von einem modernen „Hausmeister“ sind sie weit entfernt.

Folgende Aufgaben- und Stellenbeschreibungen für Planung, Organisation, Durchführung und Controlling sind in Diskussion:

- Vertretung gegenüber dem Eigentümer/Betreibergesellschaft, den internen und externen Kunden und den Servicelieferanten
- Führung des Gebäudebetriebs (inkl. Mitarbeiterführung Eigen- und Fremdpersonal)
- Netzwerk-/Partnermanagement der Servicelieferanten
- Qualitätsmanagement der erbrachten Leistungen (Beschwerden und Verbesserungen)
- Internes Marketing/Sicherstellung der Kundenzufriedenheit (inkl. Festlegen und Adaption des Produkt- und Dienstleistungsspektrum)
- Aktualisierung der unterstützenden Werkzeuge (Helpdesk, CAIFM, Intranet)
- Abstimmung und Entscheidungen hinsichtlich wesentlicher Einkaufsaktivitäten
- Unterstützung bei organisatorischen Querschnittsfunktionen wie Flächen- und Umzugsmanagement und Inventarverwaltung
- Wahrung der Eigentümeraufgaben, sowie der rechtlichen Aspekte des Gebäudebetriebs
- Dokumentation
- Kaufmännische Aufgaben der Hausverwaltung

2.3.5 Plattformen und Werkzeuge für Akzeptanz und Effizienz

Durchgängige Akzeptanzsicherung von der Planung bis zur Nutzung:

Bereits in der Initiierungsphase des Projektes konnten sich Mitarbeiter und Bürger auf einer projektbezogenen Internetplattform mit den Möglichkeiten der neuen Gebäude auseinandersetzen. Die Akzeptanz war und ist enorm. In der Nutzungsphase wird diese Internetplattform als Serviceplattform des PPP-Gebers und damit als direkte Kommunikationsmöglichkeit zu den Nutzern weiterbetrieben werden.



Abb. 16: Informationsplattform; Architektur

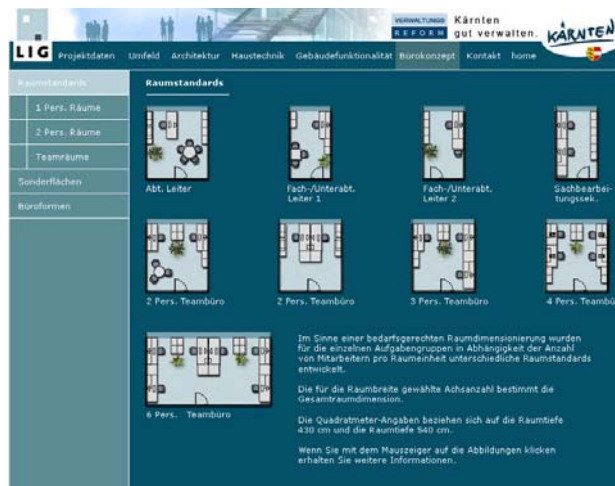


Abb. 17: Informationsplattform, Bürokonzept

2.3.6 CAIFM für alle – ein intranetbasierendes System:

Ein State-of-the-Art – CAIFM System wurde bereits in der Planungsphase angeschafft, um die relevanten Daten zeigerecht zu übernehmen. Neben den Basisfunktionalitäten wie z.B. Flächen- und Mobilienmanagement, werden Wartungs- und Instandhaltungsmanagement, Reinigungsmanagement, etc. eingesetzt. Die in dieser Phase geschaffenen Informationen gehen somit nicht verloren.

Die LIG stellt damit eine EDV-Plattform für das Objekt Informationssystem zur Verfügung, welche von der Landesverwaltung über eine direkte Datenleitung für die von ihr verantworteten Aufgaben benutzt werden kann.

Das Informationssystem steht online für die Landesverwaltung zur Bearbeitung ihrer eigenen Aufgaben in Flächen- Mobilien- und Kostenmanagement zur Verfügung. Das Werkzeug stellt darüber hinaus die Basis für die von der Landesimmobiliengesellschaft zukünftig geplanten, integrierten Gebäudedienstleistungen „Mehrwertdienstleistungen“ dar.

3 SELBSTVERSTÄNDNIS UND KUNDENBETREUUNGSPRINZIP DES PPP-GEBERS (LANDESIMMOBILIENGESELLSCHAFT)

3.1 Aufgaben und Zielsetzung

Mit der Gründung der Landesimmobiliengesellschaft (LIG) verfolgte das Land Kärnten das Ziel Landesvermögen bestmöglich zu bewirtschaften und mehr Produktivität zu erreichen ohne Personal abzubauen.

Im Vordergrund stehen die Ziele „Konzentration auf Fachaufgaben“ der Landesverwaltungsorganisation und „Optimierung der Flächennutzung“.

Die bei der Verwaltung und Unterhaltung von Dienstgebäuden bestehende Rationalisierungsreserven müssen ausgeschöpft werden. Dazu bedarf es einer stärkeren Bündelung der betreffenden Funktionen und einer veränderten Organisation.

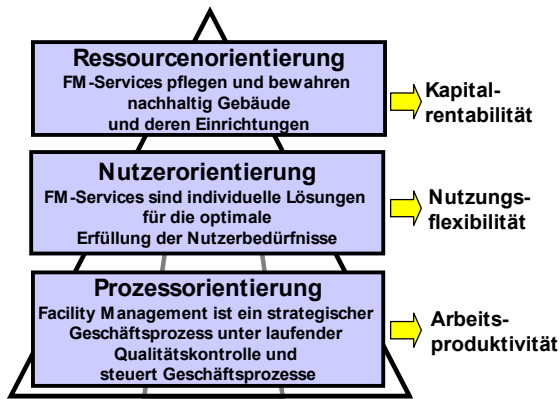


Abb. 18: Selbstverständnis der Lig

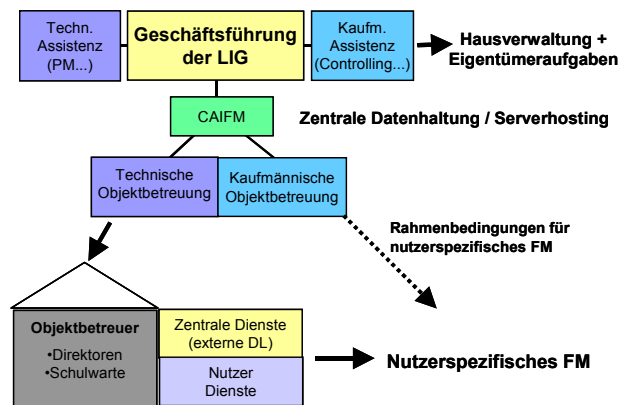


Abb. 19: Das Kundenbetreuungsprinzip der Lig

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Zur Umsetzung der organisatorischen Ziele der Kärntner Landesregierung (New Public Management) war eine umfassende Reorganisation der Verwaltung und damit verbunden, eine Realisierung einer Standortkonzentration in zwei Dienstleistungszentren erforderlich.

Im Rahmen des laufenden Haushaltes wäre das Land Kärnten nicht in der Lage gewesen, eine so zukunftsorientierte Investition durchzuführen. Die Ausgliederung in ein privatwirtschaftlich agierendes Dienstleistungsunternehmen der Landesimmobiliengesellschaft, ermöglichte die Realisierung, welche neben der inhaltlichen Optimierung einen Barwertvorteil im Lebenszyklus von € 12 Millionen ermöglicht.

Das inhaltlich an der Definition von PPP-Modellen orientierte Vorgehen, schafft den Vorteil einer Professionalisierung der Immobilienwirtschaft des Landes und der Möglichkeit nach privatwirtschaftlichen Regeln zu budgetieren und zu handeln.