

# **Kommunales Energiemanagement – Strategien, Akteure, Hemmnisse**

---

## **Gutachten**

**im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Vollrad Kuhn  
Berliner Energieagentur GmbH**

ISBN 3–89892–191–3

Herausgeber: Albrecht Koschützke,  
Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Copyright 2003 by Friedrich-Ebert-Stiftung, 53170 Bonn

Layout: PAPYRUS – Schreib- und Büroservice, Bonn  
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn  
Gesamtherstellung: Toennes Satz + Druck, Erkrath

Printed in Germany 2003

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Zusammenfassung</b> .....	5
<b>2. Einführung</b> .....	8
2.1 Die Ausgangslage: Potenziale und Hemmnisse .....	8
2.2 Energiemanagement als Strategie .....	9
2.3 Kommunales Energiemanagement .....	10
2.3.1 Definition und Begründung .....	10
2.3.2 Ziele und Aufgaben des Kommunalen Energiemanagements .....	12
2.3.3 Akteure des Kommunalen Energiemanagements .....	14
<b>3. Rahmenbedingungen</b> .....	16
3.1 Die rechtlichen Rahmenbedingungen .....	16
3.1.1 Haushaltsrecht .....	16
3.1.2 Kommunalrecht .....	18
3.1.3 Vergaberecht und Wettbewerb .....	19
3.1.4 Verwaltungsstrukturen .....	21
3.2 Verwaltungsmodernisierung und KEM – Ziele, Umsetzung und Schnittstellen .....	22
3.2.1 Ziele, Kernelemente und Prozesse .....	22
3.2.2 Umsetzung .....	23
3.2.3 Schnittstellen zum KEM .....	24
<b>4. Analyse der Hemmnisse und Interessenlagen</b> .....	26
4.1 Identifikation der Haupthemmnisse .....	26
4.1.1 Haushaltsrecht .....	26
4.1.2 Kommunalrecht .....	28
4.1.3 Vergaberecht .....	28
4.1.4 Verwaltungsstrukturen .....	29
4.2 Identifikation der Interessenlagen .....	30
4.2.1 Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie .....	30
4.2.2 Prioritätenfestlegung im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt .....	31
4.2.3 Konflikt um Zuwachs oder Verlust von Zuständigkeiten .....	32
4.2.4 Konflikt zwischen Aufwand und Nutzen .....	32

<b>5. Instrumente und Optionen</b> .....	34
5.1 Anreizsysteme .....	34
5.1.1 Einspar-Contracting .....	34
5.1.2 Intracting .....	36
5.1.3 Einnahmeerhöhung und Budgetierung.....	37
5.1.4 Managementsysteme, Zertifizierung, Labeling .....	37
5.2 Stellschrauben und Optionen.....	38
<b>6. Anwendungsbeispiele aus Berlin</b> .....	41
6.1 Verfassungsrahmen .....	41
6.2 Haushaltsrahmen .....	41
6.3 Verwaltungsreform.....	42
6.3.1 Verwaltungsstrukturen und Akteure .....	43
6.3.2 Finanzmanagement .....	44
6.4 Landesenergieprogramm und Beispiele .....	47
6.4.1 Energiemanagement.....	47
6.4.2 Modellprojekt „Energiesparpartnerschaft Berlin“ (ESP) .....	48
6.4.3 Energieeinsparung in Schulen.....	49
6.4.4 Energieeinsparung in Krankenhäusern .....	50
6.4.5 „Low Budget“ – Facility Management im Bezirk Schöneberg .....	50

---

# 1. Zusammenfassung

**Der Ansatz des Kommunalen Energiemanagements (KEM) verbindet die strategischen Ziele der Senkung kommunaler Kosten für Energie- und ggf. auch Wasserverbrauch und der Umweltentlastung, integriert also ökonomische und ökologische Zielsetzungen. Durch den Einsatz dieses Systems können beträchtliche Einspareffekte im Bereich öffentlicher Liegenschaften erzielt werden – allein in der Berliner Verwaltung ließen sich Einsparpotenziale in Höhe von 40 Millionen Euro pro Jahr realisieren.**

Der umfassenden Einführung und damit der Erschließung dieser Potenziale für Ressourcenschutz und Kostensenkung stehen allerdings verschiedene **Hemmnisse** entgegen. Das sind einerseits vor allem die zersplitterte Aufgabenverteilung, der oft noch fehlende Gesamtüberblick in den Kommunen über Energiebedarf und -kosten und die kameralistische Haushaltsführung, insbesondere die Trennung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sowie die Erstellung des Verwaltungshaushalts nach dem Bedarfsdeckungs- und des Vermögenshaushalts nach dem Minimierungsprinzip. Andererseits existieren vielfach Motivations- und Informationsdefizite und auch Reibungsverluste bzw. Überforderungen im Zusammenhang mit der Erprobung und Einführung neuer Führungs- und Steuerungsmodelle im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung.

Gleichwohl kommt der Verwaltungsmodernisierung eine immense Bedeutung für die Anwendung des KEM zu. **Unabdingbar für einen strategischen Ansatz beim KEM ist eine ganzheitliche, ökonomische und ökologische Aspekte berücksichtigende Herangehensweise. Eine wesentliche Voraussetzung ist die Abkehr von der Kameralistik zugunsten eines modernen Finanzmanagements mit Kernelementen wie Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling unter der Voraussetzung dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung.** Erst die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung in Verbindung mit der Budgetierung ermöglicht die Ausübung einer umfassenden Zuständigkeit für die fachliche Leistungserbringung und die dafür erforderlichen Ressourcen durch die einzelnen Organisationseinheiten.

Zusätzlich zu den Hemmnissen infolge der Verwaltungsstrukturen und der Zwänge des kameralistischen Haushaltsrechts kommt es im Zusammenhang mit KEM zu weiteren Konflikten, so z. B. zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen im Zusammen-

hang mit der Prioritätenfestlegung im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt und zwischen den bisher Zuständigen und den zukünftig Verantwortlichen für die Leistungen.

Viele dieser Konflikte und Hemmnisse lassen sich durch Einführung bestimmter Instrumente und Anreizsysteme lösen bzw. beseitigen. Dazu gehört die Einführung von Energiedienstleistungsmodellen wie Contracting, Management- und Zertifizierungssystemen und von finanziellen Anreizsystemen. Mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) etwa lassen sich gezielt Anreize für Ressourcen sparendes kommunales Handeln und damit für KEM implementieren. Umgekehrt kann das KEM mit der Anwendung von Management- und Zertifizierungssystemen, Kennzahlen usw. dazu beitragen, den Prozess der Verwaltungsmodernisierung voranzubringen.

Die Budgetierung führt zu einem Anreiz zu ökonomischen Handeln, weil

- der Anreiz zu überhöhten Mittelbeantragungen bei der Haushaltsplanung entfällt,
- wirtschaftliches Handeln durch flexiblen Umgang mit Haushaltsstellen und Haushaltsjahren unterstützt wird,
- managementbedingte Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in der eigenen Verfügungsgewalt bleiben und somit als freie Mittel für Neuanschaffungen usw. genutzt werden können und weil
- unwirtschaftliches Handeln bestraft wird, da in der Zukunft das Budget entsprechend belastet wird.

Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung wirken in erster Linie als ökonomische Anreizfaktoren. Wenn ökologische Zielsetzungen implementiert werden, können sie in Zielkonkurrenz zu den rein ökonomischen Anreizfaktoren treten. Deshalb empfiehlt sich sowohl die frühzeitige Beteiligung aller Betroffenen in der Verwaltung als auch die Flankierung durch andere Instrumente des KEM und der Verwaltungsmodernisierung im Rahmen eines Gesamtpakets:

- Die Einbettung von Anreizstrategien für den verstärkten Ressourcenschutz in die „Führungs- und Unternehmenskultur“ stützt das KEM auf politische Vorgaben, gibt Rückendeckung durch die Verwaltungsspitze und schafft somit Freiräume für die zügige und konsequente Umsetzung der KEM-Maßnahmen.
- Die richtige und eindeutige Zuweisung der Kompetenzen, die Klärung der rechtlichen Machbarkeit und die Verfügung über die notwendigen Mittel sind Voraussetzung für die Auswahl und Umsetzung von KEM-Maßnahmen.
- Klare Richtlinien und Arbeitsanweisungen mit Vorgaben zum Ressourcenschutz und entsprechende Standards wie z. B. Musterverträge und Listen mit energieeffizienten

Produkten erleichtern Entscheidungsvorgänge und minimieren den Arbeits- und Zeitaufwand sowie Reibungsverluste mit anderen Struktureinheiten bei der Einführung von KEM-Maßnahmen.

- Die materiellen Anreize für die Erreichung von KEM-Zielen entfalten ihre Wirkung gemäß den Festlegungen in den Zielvereinbarungen im Rahmen der Budgetierung. Unterstützend wirken auch nicht-monetäre Anreize wie Kompetenzzuwachs, Anerkennung, gute Positionierungen im Rahmen von verwaltungsinternen Wettbewerben und Aufwertung der eigenen Stellung.

Am Beispiel Berlins lassen sich die verschiedenen Rahmenbedingungen, Hemmnisse, Strukturen, Modellprojekte und Ergebnisse im Zusammenhang mit KEM exemplarisch aufzeigen. Dabei dient das Landesenergieprogramm als rechtlicher Rahmen und gleichzeitig als strategischer Ansatz für KEM.

Empfohlen wird eine ganzheitliche, ökologische und ökonomische Aspekte berücksichtigende Herangehensweise als strategischer Ansatz für das KEM. Dabei sind die Elemente des Neuen Steuerungsmodells wie Kosten- und Leistungsrechnung und Budgetierung einzusetzen und durch Elemente mit ökologischen Zielsetzungen im Rahmen eines Gesamtpaketes zu flankieren.

---

## 2. Einführung

### 2.1 Die Ausgangslage: Potenziale und Hemmnisse

**Für die öffentliche Hand mit ihrem umfangreichen Bestand an Liegenschaften ist es angesichts immer knapper werdender Kassen bei gleichzeitig steigenden Anforderungen an den Ressourcenschutz von entscheidender Bedeutung, den Verbrauch von Energie und auch Wasser und damit die entsprechenden Betriebskosten zu senken.**

Nach einer Potenzialanalyse im Rahmen eines Umweltforschungsvorhabens des Umweltbundesamtes betragen 1998 die Gesamtenergiekosten aller öffentlichen Liegenschaften ca. 2 Mrd. €. <sup>1</sup> Eine andere Potenzialabschätzung des Umweltbundesamtes ergab 2001 für einen großen Teil der rund 170.000 überwiegend kommunalen Sportstätten in Deutschland einen Energieverbrauch von ca. 20 Mrd. kWh im Jahr. <sup>2</sup> Nach Angaben der Niedersächsischen Energieagentur betragen die jährlichen durchschnittliche Energiekosten in kleineren Kommunen (ca. 15.000 Einwohner) ca. 31 €/Einwohner; durch Maßnahmen eines Kommunalen Energiemanagements könnten sie um ca. 10% gesenkt werden. <sup>3</sup> Diese Zahlen verdeutlichen, um welche Größenordnung von Einsparpotenzialen es hier geht.

**Neben Kostensenkungs- und Rationalisierungsaspekten stehen beim Kommunalen Energiemanagement (KEM) vor allem auch Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes im Vordergrund.**

Der umfassenden Einführung und damit der besseren Erschließung der vorhandenen erheblichen Potenziale stehen allerdings verschiedene Hemmnisse entgegen. Das sind vor allem die unterschiedliche Aufgabenverteilung und der oft noch fehlende Gesamtüberblick in den Kommunen über Energiekosten und Einsparpotenziale, die kameralistische Haushaltsführung ohne Vollkostenrechnung und die Trennung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Hinzu kommen Motivations- und Informationsdefizite und

---

1 Umweltbundesamt 2000, Energiespar-Contracting als Beitrag zu Klimaschutz und Kostensenkung, Contracting-Ratgeber, Berlin

2 Umweltbundesamt 2002, Contracting für kommunale Sportstätten – Strategien zu Klimaschutz und Kostensenkung, Contracting-Leitfaden, Berlin

3 In Anlehnung an: Der Facility-Manager, Mai 2002, Forum Verlag Herkeht GmbH, Merching

auch Reibungsverluste bzw. Überforderungen im Zusammenhang mit der Erprobung und Einführung neuer Führungs- und Steuerungsmodelle im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung.

Um diese Hemmnisse abzubauen und um die Einführung und Verbreitung des KEM zu beschleunigen, müssen die Verantwortlichen in den kommunalen Verwaltungen stärker sensibilisiert und gezielte Strategien zur Förderung des KEM entwickelt werden.

## 2.2 Energiemanagement als Strategie

**Allgemein wird unter Energiemanagement (EM) eine Strategie zur langfristigen Senkung von Energie- und Wasserverbrauch sowie der anfallenden Kosten auf der Basis bestehender bzw. erwarteter Kostenstandards bezeichnet. Es stellt eine Alternative zur herkömmlichen Energiebewirtschaftung von Gebäuden bzw. Liegenschaften dar, die lediglich einen störungsfreien Betrieb aller energieverbrauchsrelevanten Anlagen beinhaltet. Ein strategisches Energiemanagement bietet die Chance, ökonomische und ökologische Erfordernisse der Energiebereitstellung und -anwendung in Gebäuden miteinander zu verbinden.**

Je nach Betrachtungsweise wird das Energiemanagement bestimmten Begriffen zugeordnet und entsprechend definiert. Der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA) ordnet diesen Begriff dem Facility Management und darunter dem Technischen Gebäudemanagement mit folgender Definition zu: *„Gesamtheit der Leistungen für das Betreiben von Gebäuden/Liegenschaften nach energiewirtschaftlichen Kriterien mit fortwährender Optimierung von Aufwand und Nutzen. Hierzu gehören:*

- *Gewerkeübergreifende Analyse der Energieverbraucher*
- *Ermittlung von Optimierungspotenzialen*
- *Planen der Maßnahmen unter betriebswirtschaftlichen Aspekten*
- *Berechnen der Rentabilität*
- *Umsetzen der Einsparungsmaßnahmen*
- *Nachweisen der Einsparung.*<sup>4</sup>

Die Arbeitsgemeinschaft Instandhaltung Gebäudetechnik (AIG) des VDMA hat für das Energiemanagement eine mehr auf sparsamen Energieeinsatz ausgerichtete Definition festgelegt: *„Energiemanagement ist die Anwendung einer auf die fortwährende Optimierung von Aufwand und Nutzen bezogenen Strategie für das Betreiben von Gebäuden*

---

4 Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. 1996, VDMA-Einheitsblatt 24196, Gebäudemanagement, Frankfurt/Main

*nach energiewirtschaftlichen Gesichtspunkten. Es beinhaltet die Planung, Realisierung und Überwachung von Maßnahmen zur Sicherstellung eines sparsamen Energieverbrauchs unter Berücksichtigung der jeweils erforderlichen Nutzungsqualität.*<sup>5</sup> Hinzu kommen Vorgaben bzw. Definitionen für das Betreiben und die Einführung von EM sowie die Aufzählung von EM-Maßnahmen ohne bzw. in Verbindung mit technischen und baulichen Änderungen.

Zusammenfassend sollen hier noch einmal **die wesentlichen Bestandteile des Energiemanagements** aufgezählt werden:

- **Konzeption der Energiebewirtschaftung**
- **Anlagenplanung und -überwachung sowie Dokumentation des Anlagenbestandes**
- **Energie-Controlling, d.h. kontinuierliche Überwachung von Energieverbrauch und Energiekosten**
- **Planung von Energiesparmaßnahmen**
- **Vertragsmanagement des Energiebezuges**
- **Nutzermotivation zur Energieeinsparung.**

## 2.3 Kommunales Energiemanagement

### 2.3.1 Definition und Begründung

**Auch für das Kommunale Energiemanagement (KEM) ist die Reduzierung des Bedarfs an Wärme, Strom und meistens auch Wasser das zentrale Anliegen. Die kommunalen Verwaltungen werden dabei unterstützt, wirtschaftliche Energiesparmaßnahmen planen und umsetzen zu können. Dabei erhält das KEM vor allem im Zusammenhang mit Zielvorgaben im Rahmen der Einführung neuer Steuerungsmodelle und von AGENDA 21-Prozessen zunehmende Bedeutung.**

*Nach einer Definition des Deutschen Instituts für Urbanistik umfasst KEM „Maßnahmen zur Energiebedarfssenkung im Wärme- und Strombereich sowie Maßnahmen zur rationellen Energieumwandlung und umweltschonenden Energieerzeugung in kommunalen Gebäuden und gegebenenfalls bei anderen kommunalen Verbrauchsstellen wie bei der Straßenbeleuchtung, bei Kläranlagen und Brunnen. Das Energiemanagement ist im Gesamtzusammenhang aller energiepolitischen Aktivitäten der Kommune als Teilaufgabe zu werten, die allein die kommunalen Liegenschaften als Nachfrager oder auch*

---

5 Arbeitsgemeinschaft Instandhaltung Gebäudetechnik (AIG) der Fachgemeinschaft Allgemeine Lufttechnik im VDMA 1995, Instandhaltungs-Information Nr. 15, Frankfurt/Main

*als Selbsterzeuger betrifft. Es stellt jedoch die direkteste energiepolitische Handlungsmöglichkeit dar, die den Kommunen die Einsparung von Energie und Geld ermöglicht. Dem kommunalen Energiemanagement sollte darum oberste Priorität im Rahmen kommunaler Handlungsstrategien zur Energieeinsparung zukommen.“<sup>6</sup>*

Die mit dem Wort „Energie“ verbundene Managementmethode umfasst, wie eingangs bereits erwähnt, auch den Aufgabenbereich Wasser, zumal im Fall des Warmwassers neben dem Wassersparen auch wieder der Energieverbrauch betroffen ist.

Mit KEM sind unterschiedliche Aspekte des Klimaschutzes, der Anforderungen an staatliches Handeln, der Energie- und Haushaltspolitik usw. verbunden. Die folgenden Thesen erläutern diese und sollen an dieser Stelle auch die Notwendigkeit des KEM begründen:

1. Ressourcenschutz und Energiekosten spielen gerade bei der Bewirtschaftung öffentlicher Gebäude eine immer bedeutendere Rolle, auch, um die im nationalen Klimaschutzprogramm der Bundesregierung festgelegten Emissionsminderungsziele trotz der geringen Finanzspielräume zu erreichen.
2. Im Interesse der Erreichung dieser Ziele müssen alle Ebenen staatlichen Handelns zusammenwirken, d. h. auch **die Kommunen haben eine entsprechende energiepolitische Verantwortung.**
3. **Durch KEM lassen sich dauerhafte Energiekosten-Einsparungen von 15 bis 40 Prozent erzielen und damit die öffentlichen Haushalte angesichts der beträchtlichen Energiekosten (ca. 2 Mrd. €/Jahr bzw. 30 €/Einwohner und Jahr) entlasten.**
4. **Kommunen sollten eine Vorbildfunktion bei der Ressourcenschonung übernehmen**, zumal sie in den Regionen große und strukturell wichtige Nachfrager für Brennstoffe, Wärme, Elektrizität und Wasser sind. **Kommunale Aktivitäten sind dabei auch bezüglich der Gemeinwohlverpflichtung im Vergleich zur Privatwirtschaft höher zu bewerten als es die reinen Zahlen über erzielte Einsparungen ausdrücken können.**
5. Da **Kommunen** durch ihre verfassungsgemäße Zuständigkeit nach Art. 28 Abs. 2 GG auf Energieversorgung, Siedlungsstruktur und Verkehrsplanung einwirken, **verfügen sie im Rahmen ihrer Planungen und Entscheidungen über beträchtliche ener-**

---

6 Deutsches Institut für Urbanistik 1998, Reihe Umweltberatung für Kommunen – Kommunales Energiemanagement, Berlin

**gie- und klimapolitische Gestaltungsmöglichkeiten.** Diese sind im Interesse einer umweltschonenden und wirtschaftlich sinnvollen Energieversorgung auf lokaler bzw. regionaler Ebene einzusetzen.

### 2.3.2 Ziele und Aufgaben des Kommunalen Energiemanagements

Für das KEM können folgende **strategische Ziele** vorangestellt werden:

- **Reduktion des Primärenergieverbrauchs/Schonung knapper Ressourcen**
- **Senkung der kommunalen Betriebskosten**
- **Verringerung der Schadstoffemissionen in der Luft (z. B. SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>)**
- **Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen als Beitrag zum Klimaschutz.**

Über den Energie- und Ressourcenverbrauch und damit über die laufenden Kosten entscheiden die Gebäudebewirtschaftung einschließlich Vertragsmanagement und Organisation des Versorgungsbedarfes, der Anlagenzustand und die Motivation und das Know-how der Gebäudenutzer sowie des technischen Personals. Hieraus lassen sich die wichtigsten **konkreten Ziele und Aufgaben** des KEM ableiten:

- Betriebskostensenkung durch gezielte Verbrauchskontrolle
- Kostenminimierung durch Überwachung energietechnischer und ggf. auch wasser-technischer Anlagen
- rechtzeitiges Erkennen und Beseitigen von Betriebsstörungen (Störfallmanagement)
- kostenoptimale Vertragsregelungen mit den Versorgungsunternehmen (Vertragsmanagement)
- optimierte Investitionsplanungen für Energie- und ggf. Wassersparmaßnahmen sowie Durchführung von Erfolgskontrollen
- Durchsetzung kommunaler Interessen bei Erstellung und Umsetzung von Energiekonzepten
- Optimierung von Energie- und ggf. Wasserverbrauch bei Neubauplanungen und Sanierungsvorhaben
- kostenbewusste Gebäudebestandsverwaltung und -unterhaltung mit Haushaltsüberwachungslisten/Budgetkontrolle und systematischer Entwicklung von Planungsansätzen
- umfassende Dokumentation und Auswertung durch kommunale Energieberichte.

Entsprechend einer Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik lassen sich die Aufgaben des KEM in organisatorische und investive Maßnahmen unterteilen:<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Siehe Anmerkung 6

**Tabelle 1: Aufgaben des Kommunalen Energiemanagements**

## A) Organisatorische Maßnahmen

- **Verbrauchsüberwachung kommunaler Gebäude und Einrichtungen**
  - Erfassung, Auswertung und Analyse der monatlichen Verbrauchswerte (und Protokollierung besonderer Ereignisse, ggf. mit Gebäudeleittechnik)
  - Ermittlung, Analyse und Bewertung von gebäudespezifischen Energiekennwerten (Mittelwerte, Richtwerte, Prüfung von „Ausreißern“)
  - Aufbau und Fortschreibung einer Gebäudedatei
- **Kontrolle der Verbrauchskosten, des Brennstoffeinkaufs und des Energiebezugs**
  - Prüfung von Energierechnungen
  - Dokumentation, Auswertung und Kontrolle der kommunalen Energie- und Wasserkosten
  - Sammeleinkauf der Brennstoffe
  - Optimierung der Wärme- und Stromtarife bzw. Lieferverträge
  - Abschluss, Kontrolle und Anpassung von Energielieferungs- bzw. Bezugsverträgen
- **Technische Überwachung der Energieanlagen**
  - Überprüfung der Heizungs-, Lüftungs- und Klimatechnik sowie der Beleuchtung und ggf. der Gebäudeleittechnik und der Wasserversorgung
  - Optimierung der Einstellungen, Beseitigung von Störungen und Mängeln
- **Optimierung der Nutzung energietechnischer Anlagen**
  - Dienstanweisungen zum geordneten Betrieb der haustechnischen Anlagen
  - Erarbeitung verwaltungsinterner Richtlinien
  - Überprüfung der Einhaltung energierelevanter Richtlinien
- **Schulung und Weiterbildung von Anlagenbedienern**
  - Unterstützung und Beratung des haustechnischen Personals
  - Fortbildung, Qualifizierung
- **Koordination der verwaltungsinternen und lokalen Zusammenarbeit**
  - Mitwirkung in Fachgremien
  - Verwaltungsinterne Beratung
  - Kontakte zu kommunalen Energieversorgern und Energiedienstleistern
- **Beeinflussung des Nutzerverhaltens**
  - Informationen der Nutzer
  - Projekte und Aktionen
- **Energieberichtswesen**
  - Erfolgskontrolle durch kontinuierliches Energieberichtswesen
  - Darstellung der Erfolge und ggf. Probleme bei Energie- und Kosteneinsparung
  - Erfassen und Bewerten der Emissionen
- **Mögliche weitergehende Zuständigkeiten (in der Regel der/s kommunalen Energiebeauftragten), z. B.:**
  - Erstellung und Umsetzung gesamtstädtischer Energiekonzepte
  - Energiebezogene Stellungnahmen zu FNP- und B-Plänen
  - Erarbeitung von Umweltschutzstrategien/Klimaschutz
  - Energiesparberatung von Bürger/innen
  - Initiierung und Abwicklung von Förderprogrammen

### B) Investive Maßnahmen (Planung und Umsetzung)

- **Erstellung und Mitwirkung an Investitionsplänen für öffentliche Gebäude**
  - Ermittlung des energierelevanten Instandsetzungsbedarfs
  - Ermittlung von Maßnahmen zur Effizienzsteigerung
  - Definition von kurz-, mittel- und langfristigen Prioritäten anhand von Energiekennwerten
  - Ökonomische Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen
- **Technische Optimierung des Energieverbrauchs bei der Investitionsplanung**
  - Beratung von Architekten und Ingenieuren bei der Planung neuer Gebäude
  - Energetische Kontrolle von Anlagen- und Bauplanungen
  - Optimierung der Energiebereitstellung (z. B. KWK, erneuerbare Energien)
- **Umsetzung von Energieanlagen- und Energiesparinvestitionen**
  - Bauphysikalische Maßnahmen an städtischen Gebäuden
  - Wärme- und Strombedarfsrechnungen
  - Vorbereitung/Mitwirkung bei Energieträgerentscheidungen
  - Sanierung/Ersatz von haustechnischen Anlagen
- **Vorbereitung und Durchführung der Vergabe von Fremdleistungen**
  - Vertragsgestaltung bei Objektleistungen und Projektabwicklung
  - Vorgaben an Ingenieurbüros zur Planung und Sanierung
  - Überwachung der Arbeit der Ingenieurbüros und der ausführenden Firmen
- **Planung und Durchführung vorbildhafter Energiesparmaßnahmen**
  - Einsatz neuer Technologien
  - Demonstration der Wirtschaftlichkeit von Energiesparmaßnahmen

### 2.3.3 Akteure des Kommunalen Energiemanagements

Ab Mitte der 70er Jahre wurden nicht zuletzt wegen der Auswirkungen der Ölkrise in zahlreichen größeren und mittelgroßen Städten die organisatorischen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Aufgaben eines KEM geschaffen.

Nach Erhebungen aus dem Jahr 1994 gab es in ca. 25 % der Städte zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern eine Energiebeauftragten-Stelle.<sup>8</sup> **Die Energiebeauftragten sind entweder direkt dem Bürgermeister oder den Fachdezernenten unterstellt.** In kleineren Städten überwiegt die Zuordnung zu Fachämtern bzw. Struktureinheiten, z. B. zum **Umwelt- oder Hochbauamt**. In größeren Kommunen wurden **ganze Referate** eingerichtet, die durch ihr Wirken teilweise beträchtliche Kosten für die Kommunen einsparen konnten. Beispiele sind die ehemalige Energieleitstelle in Berlin (jetzt Teil eines Referates der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung), die Abteilung Energiewirtschaft des Amtes für Umweltschutz in Stuttgart und das Energiereferat der Stadt Frankfurt am Main.

---

<sup>8</sup> Siehe Anmerkung 6

Bei Städten ohne eigenständige Abteilung für das Energiemanagement bzw. ohne Energiebeauftragten liegt die Zuständigkeit nach einer Erhebung der Stadt Goslar in den meisten Fällen beim Hochbauamt (50 %), seltener bei der Umweltverwaltung (23 %), beim Amt für Planung und Stadtentwicklung (12 %) oder bei anderen Ämtern. Gibt es dagegen eine selbstständige Abteilung oder eine/n Energiebeauftragte/n, so ist diese/r in den meisten Fällen dem Hochbauamt (67 %) zugeordnet, seltener der Umweltverwaltung (14 %).<sup>9</sup>

Die zuständigen Fachämter bzw. Abteilungen für Hochbau, Gebäudeverwaltung, Finanzen und Umwelt sind weitere wichtige Akteure des KEM. Daneben sind aber auch Akteure außerhalb der kommunalen Verwaltung zu nennen, die sich z. B. im Rahmen von AGENDA 21-Arbeitskreisen im Sinne der Nachhaltigkeit für Ressourcen schonende Bewirtschaftung kommunaler Gebäude einsetzen.

In vielen Fällen werden auch das Know-how und das Dienstleistungsangebot von Privaten im Rahmen bestimmter Organisationsmodelle genutzt. Dabei werden entweder Einzelmaßnahmen nach außen vergeben oder sogar ganze Organisationseinheiten ausgelagert. So werden vielfach kommunale und regionale Energieagenturen für Teilaufgaben des KEM hinzugezogen; sie übernehmen vorwiegend Beratungs- und Managementaufgaben. Daneben gibt es auch „unechte Privatisierungen“, wenn z. B. die Kommune das gesamte Energie- und Gebäudemanagement an eine zuvor von ihr zu diesem Zweck gegründete private Gesellschaft auslagert. Bei einer „echten Privatisierung“ schließlich werden die Aufgabenbereiche an eine private Fremdfirma, z. B. das lokale Energieversorgungsunternehmen, vergeben.

---

<sup>9</sup> Römer, Gottfried, 1995: Energiemanagement – rationelle und umweltverträgliche Energieverwendung im kommunalen Bereich, Goslar

---

## 3. Rahmenbedingungen

### 3.1 Die rechtlichen Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Wirken der Kommunen sind grundsätzlich im Grundgesetz und den Kommunalverfassungen der Länder festgeschrieben. In der zur Kommunalverfassung gehörenden Gemeindeordnung des Landes Brandenburg<sup>10</sup> etwa werden Wesen und Aufgaben der Gemeinde (erstes Kapitel), aber auch die Haushaltswirtschaft (Kapitel Gemeindegewirtschaft) und Fragen der Kommunalaufsicht (Kapitel Aufsicht) behandelt. Dazu kommen andere Gesetze wie z. B. das „Gesetz zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Brandenburg“ und untergesetzliche Regelungen wie z. B. die Gemeindehaushaltsverordnungen.

#### 3.1.1 Haushaltsrecht

Entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorgaben des Bundes und der Länder haben auch die Kommunen mit den jeweiligen Kommunalverfassungen einschließlich der haushaltsrechtlichen Vorschriften wie der Gemeindehaushaltsverordnungen die allgemeinen Grundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts einzuhalten. Dazu gehören u. a. folgende Vorgaben (siehe auch § 6 Haushaltsgrundsätze-Gesetz HGrG, § 7 Bundeshaushaltsordnung BHO/Landeshaushaltsordnungen LHO):

- **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Nutzen-Kosten-Untersuchungen**
  - *Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.*
  - *Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen.*
  
- **Grundsatz der Gesamtdeckung**
  - *Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen nur beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben ist, die Mittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden oder Ausnahmen im Haushaltsplan zugelassen worden sind.*

---

<sup>10</sup> Gemeindeordnung für das Land Brandenburg v. 15.10.1993 (GVBl. I S. 398)

Das Haushaltsrecht fordert auch explizit eine Abwägung zwischen internen und externen Lösungen. So ist die Bundeshaushaltsordnung 1993 ergänzt worden um die Verpflichtung zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

Weitere hier für die Einordnung des KEM wichtige Haushaltsregelungen betreffen die **Haushaltssystematik** (u. a. Gliederung des Haushaltsplanes in Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bzw. Einzelpläne mit einzelnen Kostenarten und -gruppen, Gesamtplan und Gruppierungsplan). So werden z. B. Einnahmen und Ausgaben unter der Hauptgruppe 5 des jeweiligen Haushaltplanes beim Sammeltitel „Betriebsaufwendungen“ bzw. unter der Kostenart 517 (Bewirtschaftung der Gebäude, Grundstücke und Gebäude) verbucht.

Unterschieden wird bei öffentlichen Investitionen zwischen klassischer Haushaltsfinanzierung (alle Ausgaben werden direkt aus dem öffentlichen Haushalt geleistet) und privater Vorfinanzierung (führt über Zahlung von Kaufpreis-, Mietkauf- oder Leasingraten zu langfristigen Haushaltsbelastungen). Miete und Betreibermodelle einschließlich Contracting fallen nicht darunter, wobei das Contracting als „kreditähnliches Geschäft“ eingestuft wird. Dieses Finanzierungsinstrument wird im Abschnitt 5 „Instrumente und Optionen“ näher erläutert.

**Von besonderer Bedeutung sind auch die kameralistische Betrachtungsweise und die Trennung in Verwaltungshaushalt und Finanz- bzw. Vermögenshaushalt (duals Haushaltssystem). Das wirkt sich gerade bei Energiesparmaßnahmen aus, da die Mittel für diese Maßnahmen in der Regel im Vermögenshaushalt veranschlagt werden und die Energiekosten im Verwaltungshaushalt, d. h., beide werden nicht im Zusammenhang betrachtet.**

So finden sich im Verwaltungshaushalt unter den Ausgabenhauptgruppen 5 bis 6 „Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand“ die Sammelnachweise für

- Betriebsaufwendungen (Energie- und Wasserkosten, Kosten für Reinigung, Abfallentsorgung sowie Abgaben und Steuern)
- Laufenden Gebäudeunterhalt (z. B. Kleinreparaturen).

Um einen besseren Überblick auch für die Mittelanmeldung im Rahmen der Haushaltsplanung der Folgejahre zu haben, sollten die einzelnen Kosten in den Auflistungen differenziert werden.

**Da der Verwaltungshaushalt kameralistisch nach dem Bedarfsdeckungsprinzip erstellt wird und alle nicht benötigten Ausgaben von den Kämmerern gekürzt werden, gibt es für die einzelnen Verwaltungseinheiten keine Anreize zur Energieverbrauchssenkung. Eingesparte Mittel können in diesem System nicht für andere Zwecke eingesetzt werden, soweit es nicht entsprechende Sonderregelungen aufgrund politischer Beschlüsse gibt.**

Im Vergleich dazu beinhalten die Ausgabenhauptgruppen 94 bis 96 des Vermögenshaushaltes folgende Ausgaben:

- Baumaßnahmen (Neu-, Erweiterungs- und Umbauten sowie größere Instandsetzungen, soweit sie nicht der Bauunterhaltung dienen, z.B. auch größere Energieeffizienzinvestitionen wie Wärmedämmung, Kesselaustausch usw.)
- Laufende Bauunterhaltung (Reparaturen und kleinere Energiesparmaßnahmen wie Austausch einzelner Bauteile)
- Zweckgebundene Haushaltstitel z.B. für Ersatzinvestitionen, kostenintensive Energiesparmaßnahmen

**Da möglichst geringe Ausgabenansätze das Ziel der kommunalen Haushaltsplanung sind, wird der Vermögenshaushalt nach dem Minimierungsprinzip erstellt. Das bedeutet, dass umfangreiche und kostenintensive Energieeffizienzinvestitionen gegenüber anderen Investitionen wie dringenden Bausanierungen oft schwer durchzusetzen sind, auch wenn sie infolge späterer Senkung der Betriebskosten wirtschaftlich sind. Die Betriebskosten sind ja wie eingangs dargestellt im Verwaltungshaushalt verbucht.**

### **3.1.2 Kommunalrecht**

Landesbehörden, Regierungspräsidien und Kreisverwaltungen üben gegenüber den Kommunen bestimmte Aufsichts- und Überwachungsfunktionen aus. So ist laut Brandenburger Kommunalverfassung das Ministerium des Innern Kommunalaufsichtsbehörde der kreisfreien Städte, die Landräte führen die Kommunalaufsicht über die kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Die Kommunalaufsicht hat als Rechtsaufsicht sicherzustellen, dass die Verwaltung der Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen erfolgt. Satzungen, Beschlüsse und andere Maßnahmen der Gemeinden, die der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörden bedürfen, werden erst mit der Genehmigung wirksam. Dazu gehören auch die Überwachung der Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Verschuldungshöchstgrenze, die Genehmigung der kommunalen Haushalte sowie die Genehmigung von Krediten

und kreditähnlichen Geschäften. Beabsichtigen Kommunen z.B. den Abschluss von Verträgen für bestimmte Energiedienstleistungen mit privaten Unternehmen, besteht hier zumindest der Genehmigungsvorbehalt seitens der Kommunalaufsicht.

Die Kommunen dürfen sich zur Erledigung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft auch wirtschaftlich betätigen. Dabei hat z.B. nach der Brandenburger Gemeindeordnung die Gemeinde „...im Interesse einer sparsamen Haushaltsführung dafür zu sorgen, dass Leistungen, die von privaten Anbietern in mindestens gleicher Qualität und Zuverlässigkeit bei gleichen oder geringeren Kosten erbracht werden können, diesen Anbietern übertragen werden, sofern dies mit dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Dazu sind Angebote einzuholen und Vergleichsberechnungen vorzunehmen ...“. <sup>11</sup>

### 3.1.3 Vergaberecht und Wettbewerb

Entsprechend den Vorgaben des öffentlichen Haushaltsrechts muss der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und damit auch von Energiedienstleistungen und Energieeffizienzmaßnahmen als Rationalisierungsinvestitionen eine Ausschreibung vorangehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Es geht dabei um die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes in einem Wettbewerbsverfahren, welches nach bestimmten rechtlichen Vorgaben zu erfolgen hat. Durch die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben werden das Interesse der öffentlichen Auftraggeber am Erhalt eines attraktiven Angebotes und das Interesse der Auftragnehmer an einem transparenten Vergabeverfahren berücksichtigt und spätere Beanstandungen vermieden.

Das anzuwendende Recht der öffentlichen Auftragsvergabe befindet sich seit Jahren in stetigem Wandel. Nahezu sämtliche Bereiche der Nachfrage der öffentlichen Hand nach Bau- bzw. Dienstleistungen sind dem Regiment des Vergaberechts unterworfen. Auch nach dem Inkrafttreten des Vergaberechtsänderungsgesetzes am 01.01.1999 und der Neufassung der „Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge“ – Vergabeverordnung (VgV)<sup>12</sup> – stellt sich der Aufbau des Vergaberechtes in der Form einer Kaskade dar:

- Gesetz
- Verordnung
- Verdingungsordnungen

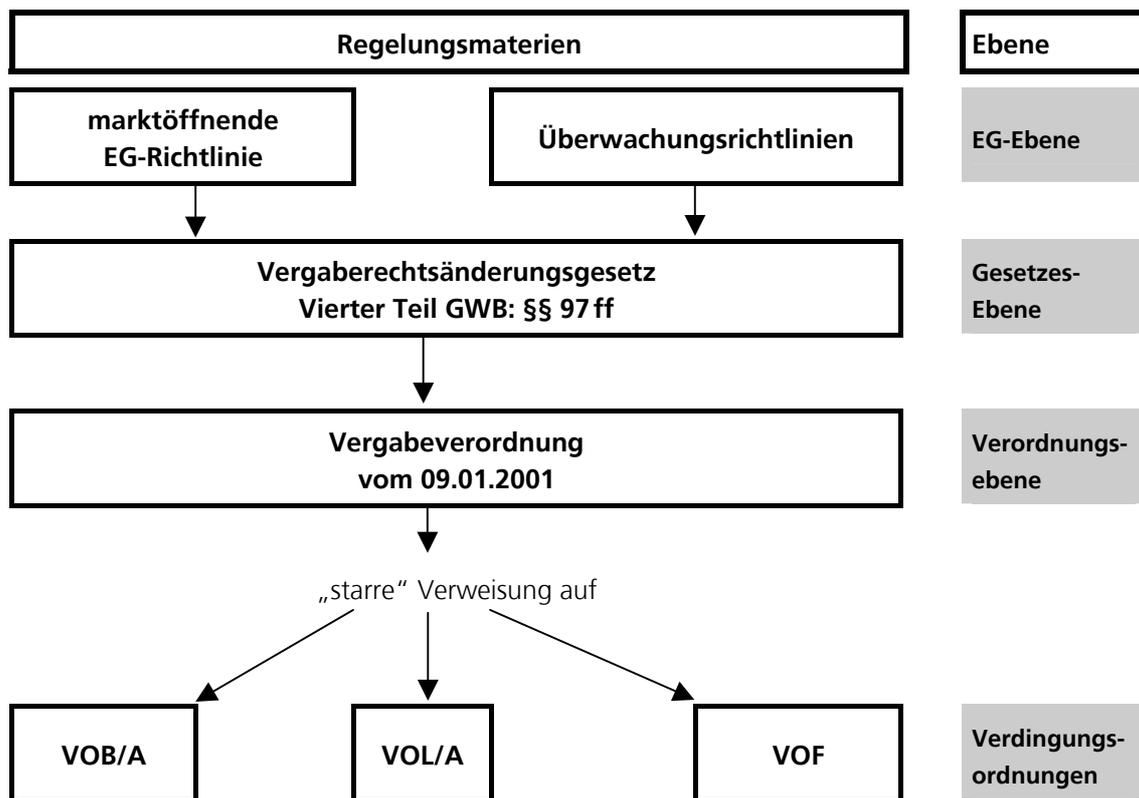
---

<sup>11</sup> Siehe Anmerkung 10

<sup>12</sup> Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 09.01.2001, Bundesgesetzblatt I, S. 110

Dabei steht der vierte Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (§§ 97ff GWB) an der Spitze, gefolgt von der Vergabeverordnung (VgV) und schließlich den Verdingungs- bzw. Vergabeordnungen VOB/A, VOL/A und VOF. Abbildung 1 zeigt diesen kaskadenförmigen Aufbau:

**Abbildung 1: Aufbau Vergaberecht**



Quelle: Schlawien Naab Partnerschaft

Außerdem ist die Zweiteilung in EU-weite und nationale Vergabeverfahren in Abhängigkeit vom Auftragswert und der Erreichung des jeweiligen Schwellenwertes zu beachten. Die Schwellenwerte sind in den §§ 2 und 3 der Vergabeverordnung geregelt. Das sind für Bauleistungen 5 Mio. Euro, für Lieferungs- und gewerbliche Dienstleistungsaufträge der „klassischen“ öffentlichen Auftraggeber 200.000 Euro und bei den Sektorenauftraggebern 400.000 Euro, und für freiberufliche Dienstleistungen nach der VOF allgemein 200.000 Euro. Für Aufträge von Bundesbehörden beträgt der Schwellenwert 130.000 Euro.

Das entsprechende Vergabeverfahren (z. B. offenes, nichtoffenes bzw. Verhandlungsverfahren) in Abhängigkeit vom Auftragsvolumen und den Schwellenwerten und die jeweilige Verdingungsordnung sind anzuwenden.

Bei der Berechnung der Schwellenwerte ist der voraussichtliche Auftragswert maßgeblich, wie er sich aufgrund verantwortlicher Schätzungen zu Beginn der Einleitung des Vergabeverfahrens dargestellt hat. Einbezogen werden nur die Netto-Werte. Stellt sich später heraus, dass das Auftragsvolumen höher als erwartet ist und über dem Schwellenwert liegt, ist dies ohne Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Wahl des Vergabeverfahrens.

Beim Contracting als Energiedienstleistung ergibt sich der Schwellenwert aus den über die Vertragslaufdauer addierten jährlichen Contractingraten bzw. Einsparbeträgen.

Zusammengefasst gelten im Zusammenhang mit KEM hier folgende Rahmenbedingungen: Bei öffentlichen Investitionen und bei der Beschaffung von Waren bzw. Dienstleistungen durch Kommunen ist das Vergaberecht anzuwenden. Dabei handelt es sich, auch wenn Formen der privaten Vorfinanzierung (z. B. Leasing, Mietkauf, Contracting) für Investitionen der Energie- bzw. Wasserversorgung einschließlich effizienzsteigernder Maßnahmen in Anspruch genommen werden sollen, um staatliche Bedarfsdeckung, die dem Vergaberecht unterliegt (entsprechend §§ 30, 57 a – 57 c HGrG, § 55 BHO/LHO, Verdingungsordnung für Bauleistungen VOB, Verdingungsordnung für sonstige Leistungen VOL).

### **3.1.4 Verwaltungsstrukturen**

Im Allgemeinen hatten alle Kommunen zumindest in der Vergangenheit mit den für Energiefragen und Gebäudebewirtschaftung direkt oder indirekt zuständigen Organisationseinheiten wie

- der Kämmerei bzw. der Finanzabteilung oder dem Haushaltsamt,
- der Bauabteilung, der Abteilung für Anlagen- und Maschinentechnik, dem Bauamt oder Hochbauamt,
- der Umweltabteilung bzw. dem Umweltamt,
- der Verwaltungsabteilung bzw. dem entsprechenden Amt für Gebäudeverwaltung und
- den anderen fachspezifischen Abteilungen und Ämtern

relativ vergleichbare Verwaltungsstrukturen in Form der Ein-Linien-Organisation. Dabei erfolgte die Planung und Abrechnung von Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der kameralistischen Haushaltsführung für alle Struktureinheiten nach Einzelplänen bzw. Kapiteln und in den jeweiligen Hauptgruppen.

**Seit einigen Jahren werden im Zuge der Verwaltungsmodernisierung aus diesen Organisationseinheiten neue Struktureinheiten mit Elementen von Budgetierungen und Kosten- und Leistungsrechnungen gebildet.** Dazu gehört z. B. in der Berliner

Verwaltung die Zusammenlegung der ehemaligen Fachämter zu „Leistungs- und Verantwortungszentren“, zu „Serviceeinheiten“ und zum „Steuerungsdienst“. **Die Gebäudebewirtschaftung wird dabei zunehmend als kostenmäßig veranschlagte Dienstleistung einer Serviceeinheit, die aus dem ehemaligen Hochbauamt und Verwaltungsamt gebildet wurde, angeboten.**

Die verwaltungsinterne Serviceeinheit kann auch bei ausreichendem Know-how und Ressourcen Energiedienstleistungen wie z.B. Rationalisierungsinvestitionen in Effizienztechnik komplett anbieten, d.h. für andere Organisationseinheiten planen, vorfinanzieren und umsetzen. Dieses auch Intracting genannte Modell wird neben den anderen Energiedienstleistungen noch ausführlicher in Abschnitt 5 betrachtet.

## **3.2 Verwaltungsmodernisierung und KEM – Ziele, Umsetzung und Schnittstellen**

### **3.2.1 Ziele, Kernelemente und Prozesse**

**Angesichts der bereits in Abschnitt 2 dargestellten strategischen Ziele des KEM wie Senkung der kommunalen Betriebskosten und Umweltentlastung kommt gerade der in den meisten Kommunen begonnenen und teilweise weit vorangeschrittenen Verwaltungsmodernisierung eine immense Bedeutung zu.** Effizienzerhöhung, Kostentransparenz, bessere Ausnutzung der vorhandenen Ressourcen, Bürgernähe, Qualität der Dienstleistungen usw. sind die wesentlichen Ziele der Verwaltungsmodernisierung auf dem Weg zum „Dienstleistungsunternehmen kommunale Verwaltung“.

Die Kernelemente der Philosophie einer unternehmerischen Führungs- und Organisationsstruktur (Neues Steuerungsmodell<sup>13</sup>) sind:

- die klare Abgrenzung zwischen Politik und Verwaltung,
- die Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriffe,
- die dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich,
- die Zentrale Steuerung neuer Art und
- die Outputsteuerung, d. h., es gibt Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her.

**Die wichtigsten Strukturen und Prozesse dabei sind die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, die Geschäftsprozessoptimierung, der Wettbewerb und das Ideenmanagement.**

---

<sup>13</sup> In Anlehnung an die Website des Landes Berlin zur Verwaltungsmodernisierung (unter [www.berlin.de](http://www.berlin.de))

**Eine weitere wesentliche Voraussetzung ist ein entsprechendes Finanzmanagement mit Kernelementen wie Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling.**

Der Einsatz der **Budgetierung**, d. h. die Zuweisung eines für die Aufgabenerfüllung der jeweiligen Struktureinheiten notwendigen, aber von diesen flexibel handhabbaren Gesamtbudgets für Personal- und Sachkosten (aus dem Verwaltungshaushalt) unter Berücksichtigung der Einnahmemöglichkeiten und bestimmter Zielvorgaben, führt im Gegensatz zur kameralistischen Haushaltsführung zu einem Anreiz zu ökonomischen Handeln, u. a. weil

- der Anreiz zu überhöhten Mittelbeantragungen auf einzelne Haushaltsstellen fehlt,
- managementbedingte Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben zum großen Teil in der eigenen Verfügungsgewalt verbleiben und insoweit belohnt werden,
- unwirtschaftliches Handeln bestraft wird, indem die dadurch benötigten Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen in den Folgejahren das Budget belasten,
- frei gewordene Mittel z. B. für die Beschaffung energieeffizienter Büro- und Computertechnik verwendet und damit die zukünftigen Betriebs- und Unterhaltsausgaben gesenkt werden können.

Der Einsatz der **Kosten- und Leistungsrechnung** ergänzt bzw. ersetzt das traditionelle kameralistische Rechnungssystem und führt zu wirtschaftlicherem Handeln, u. a. weil eine detaillierte Wirtschaftlichkeitskontrolle bei den Kostenarten, den Kostenstellen und den Kostenträgern ermöglicht wird. Im Rahmen der Berliner Verwaltungsmodernisierung wurden z. B. sämtliche Leistungen der Verwaltung als Produkte bzw. Produktgruppen mit ihren spezifischen Kosten erfasst und den jeweiligen Kostenstellen und -trägern zugeordnet. Damit können nun auch die verwaltungsinternen Leistungen kostenmäßig bewertet, Vergleiche zwischen einzelnen Struktureinheiten innerhalb einer Verwaltung oder mit gleichartigen anderen Verwaltungen vorgenommen und der wirtschaftliche Einsatz der Ressourcen überwacht werden.

### **3.2.2 Umsetzung**

Ein wesentliches Element der Verwaltungsmodernisierung ist die Schaffung dezentraler Strukturen mit Ergebnisverantwortung und die Steuerung über Ziel-, Service- und Projektvereinbarungen. Kerngedanke der **dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung** ist dabei die umfassende Zuständigkeit dezentraler Organisationseinheiten sowohl für die fachliche Leistungserbringung als auch für die dafür erforderlichen Ressourcen in Form von Personal-, Sach- und ggf. Investitionsmitteln.

Die Umsetzung erfolgt aufgrund politischer Grundsatzbeschlüsse und entsprechender operativer Umsetzungsprogramme. In Berlin beispielsweise verabschiedete das Landesparlament 1999 das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG)<sup>14</sup> mit der Zielsetzung, für die gesamte Berliner Verwaltung mit ihren zur Zeit 140.000 Beschäftigten einen einheitlichen organisatorischen Rahmen im Hinblick auf Bürgerorientierung, Führung und Steuerung sowie Personalmanagement herzustellen. Dreh- und Angelpunkt des VGG ist die Umsetzung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung. Auf dieser Grundlage sind in Berlin die Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) und weitere Organisationseinheiten aus den bisherigen Ämtern und Fachabteilungen gebildet worden. Auch wurden Kompetenzen der bisherigen Querschnittsämter wie z. B. für Haushalt und Personal den LuV übertragen. Entsprechend dem VGG werden die Einzelheiten zur Aufgabenerfüllung und zu Umfang und Art der personellen und sächlichen Mittel in Zielvereinbarungen zwischen den jeweiligen Behördenleitungen und den LuV festgelegt.

Diese Ziele wurden auch durch die Koalitionsvereinbarung des gegenwärtigen Berliner Senats bekräftigt: *„Die Berliner Verwaltung wird auf dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung mit der Steuerung über Ziel- und Projektvereinbarungen ausgerichtet. [...] Es wird ein verbindliches Finanz- und Ergebniscontrolling installiert.“*<sup>15</sup>

### 3.2.3 Schnittstellen zum KEM

**Erst die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, insbesondere die Steuerungsinstrumente der Ziel-, Service- und Projektvereinbarungen, in Verbindung mit der Budgetierung ermöglicht die Ausübung einer umfassenden Zuständigkeit für fachliche Leistungserbringung *und* die dafür erforderlichen Ressourcen durch die dezentralen Organisationseinheiten. Hier liegen auch wesentliche Schnittstellen zum KEM, zumal die Verknüpfung von Fach- und Ressourcenverantwortung die Chance bietet, ökonomische und ökologische Erfordernisse der Energiebereitstellung und -anwendung in Gebäuden miteinander zu verbinden. Das ist, wie in Abschnitt 1 ausgeführt, die wichtigste Voraussetzung zur Erreichung der strategischen Ziele des KEM.**

Die mit Zielvereinbarungen verbundenen ökonomische Anreize sollen einerseits das Verwaltungshandeln effektivieren, andererseits sollen der Ressourcenverbrauch einschließlich des „Verbrauchs“ an finanziellen Mitteln z. B. für die Gebäudebewirtschaftung

---

14 Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung – Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz, 1999

15 Abschnitt 20, Modernisierung der Verwaltung, Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und PDS für die Legislaturperiode 2001–2006

tung reduziert und auch der Umweltschutz innerhalb der Verwaltung vorangebracht werden.

Aus den entsprechenden Vorgaben in den Zielvereinbarungen müssen dann operative Fachbereichsprogramme abgeleitet, erstellt und umgesetzt werden. **So können z.B. Kennzahlen zum Energie- und Wasserverbrauch mit entsprechenden entlastenden Auswirkungen auf das der jeweiligen Organisationseinheit zugeteilte Budget vorgegeben werden. Im Rahmen bestimmter Maßnahmen eines KEM lassen sich diese Zielvorgaben erreichen. Die eingesparten Budgetmittel können dann für andere Zwecke der Organisationseinheit bzw. auch für Energieeffizienzinvestitionen entweder dort oder im Rahmen einer Umverteilung der Mittel auch an anderer Stelle eingesetzt werden. Die Verwendung von Kennzahlen über den Ressourcenverbrauch führt über das Instrument KEM mit zielgerichteten organisatorischen bzw. investiven Maßnahmen zu messbaren Einsparerfolgen.**

**Schnittstellen zwischen Verwaltungsmodernisierung und KEM sind demnach die Ziel-, Service- und Projektvereinbarungen und entsprechende zentrale Struktureinheiten wie die für Haushalt/Finanzen und für Gebäudebewirtschaftung zuständigen Serviceeinheiten. Eine besondere Rolle spielt hierbei die Integration des Umwelt- bzw. Energieberichts wesens in das Controlling. Dadurch werden der Vergleich der erzielten Ergebnisse intern und extern (Benchmarking) und die Evaluierung bzw. Weiterentwicklung der Zielvereinbarungen ermöglicht.** Das Controlling muss durch besondere Struktureinheiten mit Querschnittsfunktionen übernommen werden. In Berlin ist das in den jeweiligen Verwaltungen der Steuerungsdienst.

**Voraussetzung für die Ermittlung von Kennzahlen über den Ressourcenverbrauch ist natürlich die Erfassung, Aufbereitung und Kommunikation aller anfallenden Verbrauchsdaten** mit Hilfe geeigneter Systeme auf der Grundlage von Mess- und Zählkonzepten. Dabei hat sich zunehmend der Einsatz von EDV-gestützten Systemen durchgesetzt, bei denen z.T. schon Fernabfragemöglichkeiten implementiert werden. Als Stand der Technik für komplexe Gebäudedienstleistungen im Rahmen des Facility Managements gelten CAFM-Systeme (Computer Aided Facility Management).

---

## 4. Analyse der Hemmnisse und Interessenlagen

### 4.1 Identifikation der Haupthemmnisse

Bereits in Abschnitt 3 wurden bei den einzelnen Rahmenbedingungen Hemmnisse angedeutet, die der zügigen Einführung bzw. Umsetzung von Maßnahmen des KEM im Wege stehen. Die folgenden Ausführungen untersuchen diese im Sinne einer Hemmnisanalyse detaillierter, wobei die Reihenfolge der rechtlichen Rahmenbedingungen übernommen und durch verhaltensbedingte Hemmnisse ergänzt wird. In einem weiteren Schritt werden die einzelnen Interessenlagen und Prioritäten identifiziert.

#### 4.1.1 Haushaltsrecht

**Ein erstes Haupthemmnis bildet beim Haushaltsrecht die kameralistische Haushaltsführung. Der Verwaltungshaushalt wird nach dem Bedarfsdeckungsprinzip erstellt, Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen werden einzelnen Kostenarten und -gruppen sowie dem Haushaltskapitel der jeweiligen Organisationseinheit zugeordnet. Vorgaben für Kürzungen der Ausgabenansätze auf Grund von Sparvorgaben erfolgen durch Eingriffe der Kämmerer bzw. anderer Finanzverantwortlicher der Kommune meist nach dem Gießkannenprinzip. Es gibt keine Anreize, die Kosten z. B. der Gebäudebewirtschaftung durch Energie- und Wassersparmaßnahmen zu senken, da die Einzelhaushalte dann um die nicht mehr benötigten Ausgabenansätze in den darauf folgenden Haushaltsjahren vom Kämmerer gekürzt würden.** Eingesparte Haushaltsmittel dürfen in der Regel nicht für andere Zwecke eingesetzt werden, sie fließen in den großen Haushalt zurück und verringern ggf. das vorhandene Defizit zwischen Einnahmen und Ausgaben.

**Auch das duale Haushaltssystem mit seiner Trennung in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt stellt ein Hemmnis für KEM dar. So werden Investitionsmittel für Energieeffizienzinvestitionen inklusive Wärmedämmung, Energieträgerumstellung bzw. Kesselaustausch, Fensteraustausch usw. im Vermögenshaushalt veranschlagt. Die Energiekosten werden dagegen im Verwaltungshaushalt als Ausgaben veranschlagt, beide Haushaltsansätze werden damit nicht in einen di-**

**rekten Zusammenhang gestellt und sind schon gar nicht miteinander kompatibel. Auch wenn z.B. durch verhaltensbedingte oder organisatorische Maßnahmen die Energiekosten gesenkt werden, können diese eingesparten Haushaltsmittel nicht für investive Maßnahmen, die im Vermögenshaushalt geplant wurden, eingesetzt werden.**

Außerdem sinken die Investitionsausgaben der meisten Kommunen infolge fehlender Einnahmen und steigender Pflichtausgaben z. B. für Sozialhilfe seit einigen Jahren. Das führt dazu, dass nur noch die allernotwendigsten Investitionen geplant und umgesetzt werden können. Da der Vermögenshaushalt zudem nach dem Minimierungsprinzip erstellt wird, liegt die Priorität hier bei den dringenden Bausanierungen und Ersatzinvestitionen. **Umfangreiche und kostenintensive Energieeffizienzinvestitionen lassen sich dagegen immer schwieriger durchsetzen, auch wenn sie eigentlich in der Zukunft zu sinkenden Betriebskosten führen würden.** Doch diese werden ja, wie bereits erwähnt, als Ausgaben im Verwaltungshaushalt angesetzt, beide Kostenarten sind nicht miteinander kompatibel.

Ein weiteres Hemmnis ist die Tatsache, dass infolge der kameralistischen Herangehensweise und der Trennung von Vermögens- und Verwaltungshaushalt die öffentliche Hand die **Planung von Neu- und Umbauten von Gebäuden in der Regel rein investitionsorientiert und nicht lebenszyklusorientiert durchführt. Baufolgekosten, die im Laufe der Nutzung eines Gebäudes die Investitionskosten um ein Mehrfaches übersteigen können, werden dabei oft ignoriert. So belaufen sich die jährlichen Baufolgekosten für Schulen und Kindergärten auf mehr als 30 % und für Verwaltungsgebäude auf bis zu 8,5 % der Baukosten.** Ein optimaler und hinsichtlich der Betriebskosten „wirtschaftlicher“ späterer Betrieb durch die Nutzer wird damit oft erschwert.<sup>16</sup>

**Auch die fehlende Vollkostenrechnung der kameralistischen Haushaltsführung erschwert eine ganzheitliche, ökonomische und ökologische Aspekte berücksichtigende Herangehensweise. Personalkosten und Sachkosten werden getrennt voneinander in den einzelnen Haushaltstiteln und -kapiteln veranschlagt, und die weiteren eigentlich zu veranschlagenden Kosten für Grundstücksnutzungen, Abschreibungen, Kapitalverzinsung usw. werden überhaupt nicht in Ansatz gebracht.** Die Frage der Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Gebäudebewirtschaftung spielt dabei z. B. keine Rolle, die notwendigen Investitionsmittel für Ersatzinvestitionen müssen z. B. nicht über Abschreibungen „angespart“ werden, potenzielle Mieteinnahmen werden nicht aus wirtschaftlichen Gründen angestrebt. Das Hauptaugenmerk liegt lediglich auf

---

<sup>16</sup> In Anlehnung an: Der Facility-Manager, Mai 2002, Forum Verlag Herkeht GmbH, Merching

einer Einhaltung der Haushaltsansätze. Weil damit eine Wirtschaftlichkeitskontrolle der Verwaltungstätigkeit fast unmöglich ist, gibt es auch so gut wie keine ökonomischen Anreizfaktoren, um z. B. KEM-Maßnahmen einzuführen und umzusetzen.

### 4.1.2 Kommunalrecht

Sollen im Zuge des KEM auch investive Maßnahmen zur Energieeinsparung mit privater Vorfinanzierung (z. B. Kreditfinanzierung, Mietkauf, Leasing) umgesetzt werden, ist die Kommunalaufsicht zwecks Genehmigung der Verträge rechtzeitig einzubeziehen. Betreibermodelle wie das Contracting stellen Sonderfälle dar, wobei hier insbesondere auf das im Abschnitt 5 näher beschriebene **Einspar-Contracting** eingegangen werden soll.

Vor Abschluss entsprechender Energiespar-Garantieverträge zwischen der Kommune und dem privaten Contractor ist in jedem Fall die Kommunalaufsicht einzubeziehen. Einspar-Contracting wird zwar wegen der vertraglichen Absicherung der Rentabilität für die Kommunen als „Geschäft der laufenden Verwaltung“ gemäß der jeweiligen Gemeindeordnung angesehen. Dabei gelten aber bestimmte Voraussetzungen für Genehmigungen ohne Vorbehalte seitens der Kommunalaufsicht wie

- eine Begrenzung der Vertragslaufzeit in der Regel auf 10 Jahre,
- die Sicherstellung des Anbieterwettbewerbs vor der Vergabe und
- ein zuvor durchgeführter Wirtschaftlichkeitsvergleich mit der Eigenfinanzierung.

Im Fall von längeren Laufzeiten und vor allem der vertraglichen Einräumung von Eigentumsrechten an den „eingebrachten“ Anlagen bzw. Komponenten für den Contractor bzw. bei Erklärung eines Einredeverzichts als Bestellung einer Sicherheit ist auf jeden Fall eine Genehmigungspflicht gegeben. Die zuständigen Aufsichtsbehörden werden dann je nach Einzelfall entscheiden.

### 4.1.3 Vergaberecht

Grundsätzlich stellt das Vergaberecht kein rechtliches Hemmnis für die Verwirklichung von privat finanzierten Energieeffizienzmaßnahmen dar. Das Ziel dieser Maßnahmen, die Energiebewirtschaftung effizienter zu gestalten, steht mit dem Ziel des Vergaberechts, die öffentliche Hand zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu verpflichten, im Einklang. **Allerdings stellen die komplexen Anforderungen des Vergaberechts, die in Abschnitt 2 beschrieben wurden, für viele kleinere Kommunen eine Hürde bei der Auftragsvergabe an private Unternehmen dar. Hilfestellung geben hier verschiedene Musterverträge und Ausschreibungshilfen als Be-**

**standteil von Leitfäden und Ratgebern für Energiedienstleistungen wie Einspar-Contracting.** Besonders verbreitet sind vor allem der Leitfaden des Hessischen Umweltministeriums<sup>17</sup>, dessen Novellierung zur Zeit von der Berliner Energieagentur bearbeitet wird, und der Ratgeber des Umweltbundesamtes.<sup>18</sup>

#### **4.1.4 Verwaltungsstrukturen**

Die im Rahmen der kameralistischen Haushaltsführung für alle Struktureinheiten nach Einzelplänen bzw. Kapiteln und in den jeweiligen Hauptgruppen erfolgende Planung und Abrechnung von Einnahmen und Ausgaben erschweren eine zügige Einführung und Umsetzung ganzheitlicher KEM-Ansätze. Systemimmanente ökonomische Anreize zu wirtschaftlichem Handeln gibt es weder für Einzelne noch für die Organisationseinheiten noch auch übergreifend für die Verwaltung als ganze. **Jede Verwaltungseinheit mit eigenen Haushaltstiteln für die Gebäudebewirtschaftung denkt nur daran, diesen Rahmen auszuschöpfen und die Zuweisung eines gleich hohen Betrages im nächsten Jahr nicht durch eigene Verhaltensweisen wie z.B. Energieverbrauchs- und -kostenreduzierungen zu gefährden.**

Infolge der Ein-Linien-Organisation der kameralistischen Haushaltsführung ist es in der Regel auch nebensächlich, ob eventuell andere Ämter oder Abteilungen von den eingesparten Energiebewirtschaftungsmitteln profitieren könnten. Die Verwaltungsstrukturen erschweren außerdem den Gesamtüberblick über gegebenenfalls vorhandene Haushalts-Spielräume und Möglichkeiten für zusätzliche Energiesparmaßnahmen in anderen Organisationseinheiten.

**Auch die zersplitterten Zuständigkeiten und Aufgabenverteilungen auf den Gebieten der Gebäudeverwaltung, der Bewirtschaftung, der Umwelt- und der Energiepolitik, die eigentlich alle im Zusammenhang stehen, erschweren den Gesamtüberblick über die zur Verfügung stehenden Ressourcen und die damit verbundenen Potenziale einschließlich der Verbräuche, Kosten usw.**

Fehlende bzw. nicht ausreichend kommunizierte Daten führen zu Fehlentscheidungen oder auch dazu, dass überhaupt keine Entscheidungen getroffen werden, zumal es keine klaren Zuständigkeiten gibt. Informations- und Zuständigkeitsdefizite begünstigen im Endeffekt höhere Kosten und die Nichtausschöpfung der vorhandenen Potenziale.

---

17 Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, 1998: Contracting-Leitfaden für öffentliche Liegenschaften, Wiesbaden

18 Siehe Anmerkung 1

**Die Zersplitterung der Zuständigkeiten im Bereich der Ressourcen- bzw. Gebäudebewirtschaftung provoziert unnötige Reibungsverluste. Diese können allerdings auch durch Überforderungen im Zusammenhang mit der Erprobung und Einführung neuer Steuerungsmodelle im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung für eine Übergangszeit auftreten.**

## **4.2 Identifikation der Interessenlagen**

Angesichts leerer öffentlicher Kassen, sinkender Einnahmen und steigender Pflichtausgaben ist das Verwaltungshandeln der Kommunen in erster Linie auf kostengünstige Erfüllung der gesetzlich vorgegeben Aufgaben ausgerichtet. Alle Bereiche, die damit nicht im unmittelbaren Zusammenhang stehen, werden auf den Prüfstand gestellt. Neben Mittelkürzungen oder sogar dem Wegfall von Leistungen wird zunehmend das Outsourcing betrieben, d. h., Leistungen werden durch andere zuvor gebildete selbstständige Struktureinheiten außerhalb der eigentlichen Verwaltung in verschiedenen Rechtsformen oder durch private Unternehmen erbracht.

Gerade im Zusammenhang mit den für die kosteneffiziente Gebäudebewirtschaftung wichtigen Aufgaben kommt es zunehmend zu Konflikten, z. B.

- zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen,
- im Zusammenhang mit der Prioritätenfestlegung im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt,
- zwischen den bisher Zuständigen und den zukünftig Verantwortlichen für die Leistungen (Zuwachs oder Verlust von Zuständigkeiten/Bedeutung/Eigenverantwortung)
- zwischen den beteiligten Struktureinheiten und den externen Leistungserbringern (hohe Anteile an Einsparungen/Anreize, geringer eigener Aufwand/Kosten).

Im Folgenden werden diese Konflikte und die dahinter stehenden Interessenlagen näher beschrieben.

### **4.2.1 Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie**

**Das Interesse der Kommunen an einem umweltschonenden Umgang mit Energie und Wasser lässt in der Regel dann relativ schnell nach, wenn dafür zusätzliche Sach- und Personalmittel bzw. zusätzliche Investitionen erforderlich werden.** Da sich diese Aufwendungen durch Einsparungen bei den Betriebskosten nur mittel- bis langfristig amortisieren, die Kommunen aber gleichzeitig zu wirtschaftlichem Handeln

verpflichtet sind, werden eher die ökonomischen und weniger die ökologischen Argumente bei Entscheidungen für oder gegen KEM-Maßnahmen berücksichtigt.

In der Regel mangelt es auch an Quervergleichsmöglichkeiten und einem umfassenden Controlling im Energiebereich, so dass eine nachhaltige Optimierung der Versorgung unter ökonomischen **und** ökologischen Gesichtspunkten oft nicht erreicht werden kann. Hinzu kommt, dass Aufgaben und Bedeutung des Umweltschutzes und speziell einer Ressourcen schonenden Gebäudebewirtschaftung für alle Organisationseinheiten nicht immer klar definiert und transparent gemacht und auch die notwendigen Hilfsmittel nicht immer bereitgestellt werden, weil die ökonomischen Anreize fehlen.

**Gerade bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells kann eine rein monetäre Ausrichtung des Verwaltungshandelns zu Konflikten zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen führen. Werden Budgets zugeteilt, bestehen für die Budgetverantwortlichen Zielkonflikte beispielsweise bei der Beschaffung von energieeffizienten, aber teureren Bürogeräten wie etwa Computern.**

#### **4.2.2 Prioritätenfestlegung im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt**

**Gerade bei knappen kommunalen Haushalten kommt es zunehmend zu Konkurrenzen bei der Prioritätenfestlegung.** Die Bauämter und auch die Fachämter mit den von ihnen genutzten Gebäuden haben in erster Linie Interesse an Maßnahmen der baulichen Unterhaltung einschließlich dringend erforderlicher Bausanierungen, an Erweiterungsinvestitionen oder sogar Neuinvestitionen in Gebäude und Technik. **So hat sich auch die Praxis, bestimmte Anteile des Bauunterhaltungsetats bei den Hochbauämtern für Energiesparmaßnahmen zu reservieren, häufig als unrealistisch erwiesen. Diese Gelder werden dann doch für herkömmliche Bauunterhaltungsmaßnahmen eingesetzt, z. B. für dringende Dachreparaturen. Energiesparmaßnahmen, die zur Entlastung anderer Kosten- bzw. Haushaltsstellen führen würden, werden dabei nicht berücksichtigt.**

Hinzu kommen die Zwänge infolge rechtlicher Vorgaben, z. B. der Energieeinsparverordnung mit ihren Fristvorgaben zur Kesselerneuerung und Wärmedämmung. Von daher können Haushaltsansätze für umfassende KEM-Maßnahmen oft nicht so leicht gegenüber anderen, für wichtiger gehaltenen Haushaltspositionen durchgesetzt werden.

**Ähnliche Konflikte gibt es bei den Personalmitteln. Die Einrichtung neuer Stellen z. B. für die Betreuung und Kontrolle von KEM-Maßnahmen ist angesichts der notwendigen Personalkostensenkung in der Regel ausgeschlossen. Dafür gibt es Be-**

**gehrlichkeiten anderer Organisationseinheiten im Hinblick auf die für das KEM bereits vorhandenen Personalmittel.**

#### **4.2.3 Konflikt um Zuwachs oder Verlust von Zuständigkeiten**

Dieser „klassische“ Konflikt taucht überall dort auf, wo es zu Veränderungen bisheriger Arbeitsweisen und Verantwortlichkeiten kommen soll. Da es beim KEM um einen ganzheitlichen strategischen Ansatz von Maßnahmen zur Senkung von Ressourcenverbrauch und Kosten in kommunalen Liegenschaften geht, müssen hier die Struktureinheiten der Kommune, die zuvor in eigener Zuständigkeit agierten, unter Federführung eines koordinierenden bzw. sogar weisungsbefugten KEM-Verantwortlichen oder einer entsprechenden Organisationseinheit zusammenarbeiten.

Das geht in der Regel mit Ängsten vor dem Verlust bisheriger Zuständigkeiten und auch vor Einblick in bisher nicht optimale Abläufe, Vertragsregelungen mit Versorgern, Planungen, Störfallmanagements, Messprozesse usw. einher. So hatte z. B. bisher die Bauamtsleitung neben der Leitung der Kämmerei bei Fragen der Unterhaltung bzw. Neu- und Ersatzinvestition von Versorgungstechnik die Zuständigkeit bis hin zur Vorlagenerstellung für die Entscheidung durch das jeweilige kommunalpolitische Gremium. Jetzt ist die Leitung des KEM dafür verantwortlich bzw. soll eine Serviceeinheit im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells die Vorgaben als Dienstleistung umsetzen.

Speziell bei der Übertragung der kompletten Energiedienstleistung Planung, Finanzierung, Errichtung und Betrieb von Anlagen zur Energielieferung als Neu- bzw. Ersatzinvestitionen (Energieliefer-Contracting) bzw. Planung, Finanzierung, Errichtung und Betreuung von spezifischen Energiesparmaßnahmen als Rationalisierungsinvestitionen (Einspar-Contracting) gibt es vielfach in den bisher zuständigen Bau- und Maschinenämtern der Kommunen Ängste vor Verlust der Zuständigkeit und vor Personalabbau.

#### **4.2.4 Konflikt zwischen Aufwand und Nutzen**

Im dualen und kameralistischen Haushaltssystem ist es kaum möglich, den finanziellen Nutzen von KEM-Maßnahmen gegenüber dem dafür notwendigen finanziellen Aufwand ausreichend und nachvollziehbar für jede Struktureinheit darzustellen. Mittel für die Bewirtschaftung der Gebäude werden in den entsprechenden Titeln an Hand der Vorjahre eingestellt, bei höheren tatsächlichen Kosten z. B. in kalten Winterhalbjahren erfolgt der Ausgleich. Einsparungen sind zwar verhaltensbedingt in der Regel ohne wei-

teres möglich, würden aber den nächsten Haushaltsansatz schmälern. Wenn dann noch zusätzliche Kosten für KEM-Maßnahmen bis hin zur Zahlung z. B. von eigenen Mitteln in einen kommunalen Einsparfonds entstehen, kommt es zu weiteren Konflikten um Aufwand und Nutzen, zumal die zukünftig erreichbaren Kostenreduzierungen nicht direkt der jeweiligen Struktureinheit angerechnet werden und möglicherweise auch in anderen Kapiteln oder im Gesamthaushalt „untergehen“. **Wirtschaftliches und Ressourcenschonendes Verhalten wird hier nicht belohnt, weil KEM-bedingte Minderausgaben nicht in der eigenen Verfügungsgewalt bleiben, zuvor aber ein entsprechender Aufwand (Zeitaufwand, Einsatz von Mitteln, Reibungsverluste bei Abstimmungen usw.) entstanden ist.**

Speziell bei Instrumenten wie Contracting gibt es einen ziemlich hohen Aufwand in der Phase der Projektentwicklung einschließlich Ausschreibung und Vergabe an einen privaten Dienstleister. **Die zusätzliche Erfassung von Energiedaten, der evtl. noch notwendige Einbau von Zählern und Unterverteilungen und die Abgrenzung und Überprüfung der Energie- und ggf. Wasserrechnungen wird gerade in den Kommunen, die Informationsdefizite haben, als zu aufwändig angesehen. Dabei wird das Verhältnis von Aufwand und Nutzen in der Regel nicht richtig betrachtet, die Komplettleistungen effiziente Versorgung mit Wärme und ggf. Strom bzw. die garantierte Einsparung von Energie- und ggf. Wasserkosten jeweils über einen längeren Vertragszeitraum hierbei nicht ausreichend bewertet.**

---

## 5. Instrumente und Optionen

### 5.1 Anreizsysteme

Viele der im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Hemmnisse und Konflikte lassen sich durch Einführung von bestimmten Instrumenten und Anreizsystemen lösen. Dabei geht es um die Einnahmeerhöhung der Struktureinheiten, um die verstärkte Einführung und Nutzung von Elementen des neuen Führungs- und Steuerungsmodells und um die Einführung und Nutzung komplexer KEM-Maßnahmen bis hin zu Instrumenten wie Contracting oder Intracting.

Nachfolgend werden einzelne Anreizsysteme und Instrumente beschrieben, wobei beim Instrument Contracting das Einspar-Contracting mit der strategischen Ausrichtung auf Energieeffizienz und Kostenreduzierung besonders empfohlen und dargestellt wird.

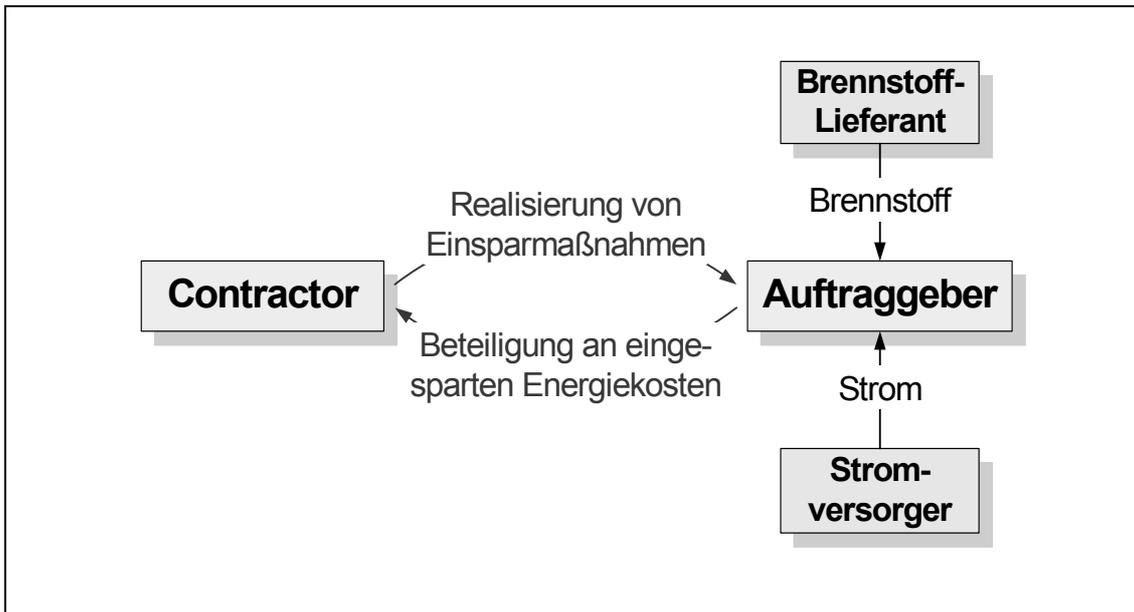
#### 5.1.1 Einspar-Contracting

Typischerweise nimmt ein Einspar-Contracting von der ersten Idee bis zur Energieeinsparung folgenden Verlauf:

Der Auftraggeber bzw. die Kommune unterhält Gebäude, z. B. Schulen, Kindertagesstätten oder Bürogebäude. Er steht in vertraglicher Bindung zu Energieversorgern, die Strom und Wärme, d. h. Gas oder Öl, liefern. **Um Energie und damit Kosten sowie schädliche CO<sub>2</sub>-Emissionen einzusparen, überträgt der Auftraggeber – über eine Ausschreibung – einem privaten Energiesparpartner, dem sogenannten Contractor, die Finanzierung, Planung, Umsetzung und Betreuung von Energiesparmaßnahmen an diesen Bauten. Die bestehenden Strom- und Wärmelieferverträge zwischen Auftraggeber und Energieversorgern bleiben davon unberührt.** Der Contractor stimmt sich jedoch mit diesen hinsichtlich Versorgung und Technik ab.

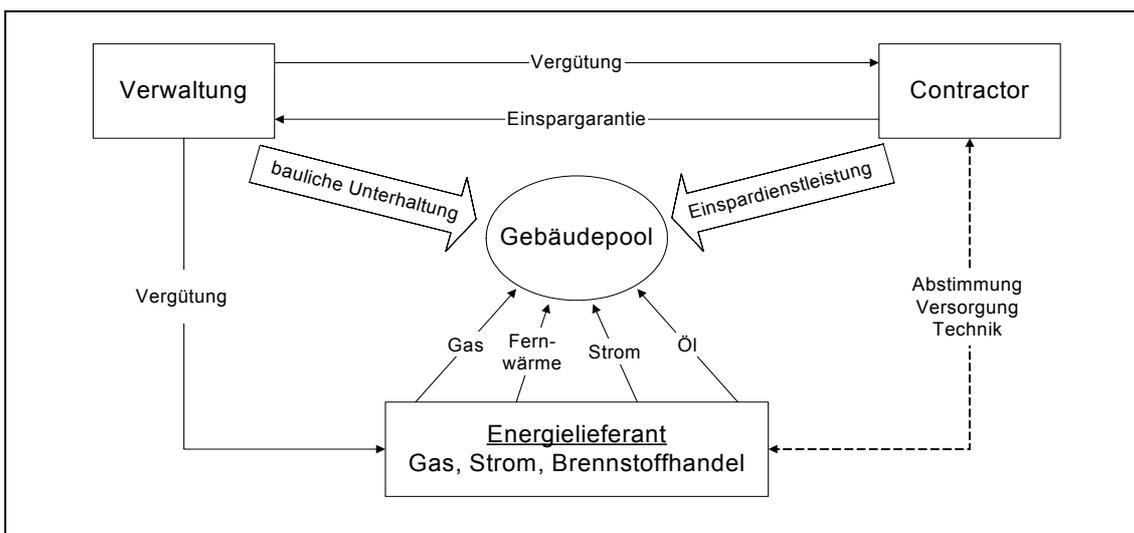
Die Abbildung 2 zeigt schematisch die Zuständigkeiten und die Beteiligten eines Einspar-Contractings:

**Abbildung 2: Schema Zuständigkeiten Einspar-Contracting**



Beim Einspar-Contracting muss es sich nicht immer um eine große Liegenschaft handeln. In Berlin setzt man bewusst auf das „Poolmodell“. Die Zusammenfassung von Gebäuden zu so genannten „Gebäudepools“, die in Nutzungsstruktur, Bausubstanz und Ausstattung unterschiedlich sind, ermöglicht eine rentable Mischkalkulation und sorgt gleichzeitig dafür, dass auch scheinbar wenig attraktive Gebäude integriert werden. Abbildung 3 zeigt das Schema für ein Pool-Modell.

**Abbildung 3: Einspar-Contracting als Pool-Modell**



**Per Vertrag garantiert der Contractor seinem Kunden eine Mindesthöhe an Einsparungen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass über 25 % der Energiekosten reduziert werden können – ein Potenzial, das der (öffentliche) Gebäudeeigentümer meist nicht aus eigener Kraft erschließen kann. Nur wenn diese vertraglich festgelegten Einsparungen erreicht werden, erhält der Contractor die vereinbarte Vergütung seiner Leistungen. Durch die Energieeffizienzmaßnahmen werden für den Gebäudeeigentümer gleichzeitig die Kosten für den Wärme- und Strombezug reduziert.**

**Die Investitionen des Contractors werden über die Einsparungen refinanziert. Den Rest der eingesparten Kosten teilen sich die Partner (beim Beteiligungsmodell) nach einem vertraglich festgelegten Schlüssel über die gesamte Vertragslaufzeit, in der der Contractor für Wartung und Instandhaltung der Anlagen verantwortlich ist. Für zusätzlich erbrachte Einsparungen (über die garantierte Einsparung hinaus) können Bonuszahlungen zwischen den Vertragsparteien vereinbart werden, an denen der öffentliche Gebäudeeigentümer partizipiert. Nach Ende der Vertragslaufzeit profitiert der Auftraggeber komplett von den Einsparungen.**

An dieser Stelle erfolgt eine Zusammenfassung der Chancen bzw. potenziellen Vorteile des Einspar-Contractings gegenüber einer Lösung in Eigenregie:

- Vertragliche Sicherstellung der Energiedienstleistung/en
- Garantierte Senkung der Jahreskosten für die Medienversorgung
- Finanzielle Anreize für zusätzliche Senkung der Medienbezugskosten
- Senkung des Energieverbrauchs, der CO<sub>2</sub>-Emissionen und ggf. des Wasserverbrauchs
- Vertraglich abgesicherte Werterhaltung und ggf. -steigerung der Gebäude, Einführung innovativer Technologien
- Haushalts- bzw. Budgetentlastung des Auftraggebers
- Vorteile des Contractors bei Finanzierungsbedingungen, Know-how, Marktzugang werden für das Vorhaben genutzt
- Risikoverlagerung (technische und wirtschaftliche Risiken) zum privaten Dienstleister
- zusätzliche Leistungen wie z.B. Nutzermotivation und Schulungsmaßnahmen können vertraglich vereinbart werden.

### **5.1.2 Intracting**

**Beim Intracting tritt an Stelle des Contractors als privatem Energiedienstleister für die öffentliche Hand eine interne Serviceeinheit der Verwaltung als mittelbereitstellende Stelle auf. Dabei werden notwendige Rationalisierungsinvestitionen durch diese Serviceeinheit (z.B. das kommunale Amt für Umweltschutz) geplant,**

**vorfinanziert und umgesetzt. Die erzielten Energiekosteneinsparungen fließen solange an diese zurück, bis die Investitionskosten getilgt sind. Im Gegensatz zu externen Finanzierungen entfallen Zinsen und Gewinnzuschläge, auch Teilfinanzierungen und sehr kleine Projekte sind möglich.**

Allerdings bieten sich Intracting-Lösungen nur für solche Kommunen an, die über entsprechendes Know-how im Bereich Energieeinsparung verfügen. Außerdem verlangen diese Lösungen natürlich Bereitstellung von Finanzmitteln durch die jeweilige Verwaltung. Dazu wird oft ein verwaltungsinterner „Energiesparfonds“ gebildet, in den in der Regel ein bestimmter Anteil der eingesparten Energiekosten fließt und der von einer zentralen, für das KEM zuständigen Stelle bewirtschaftet wird. So gab es in Berlin 1994 den Parlamentsbeschluss, jährlich einen bestimmten Prozentsatz der Energiekosten einzusparen und diese durch die jeweiligen Bauämter für weitere Energiesparmaßnahmen einsetzen zu lassen.

### **5.1.3 Einnahmeerhöhung und Budgetierung**

Schon bei der Beschreibung des Einspar-Contracting wurden die finanziellen Vorteile

- sofortige Haushaltsentlastung (Beteiligungsmodell) und
- zusätzliche finanzielle Anreize (Bonuszahlungen, Partizipation des öffentlichen Gebäudeeigentümers) bei Übererfüllung der garantierten Einsparung

benannt. **Entscheidend ist nun, dass diese wie auch andere finanzielle Anreize aus weiteren Managementmaßnahmen bei denjenigen Struktureinheiten der Verwaltung, die die Gebäude nutzen bzw. haushaltsmäßig verwalten, sowie bei den an Vorbereitung und Umsetzung beteiligten anderen Struktureinheiten wirksam werden können. Das bedeutet im Endeffekt, dass diese durch Budgetentlastung oder auch durch zusätzliche frei verfügbare Mittel belohnt werden.**

**Beste Voraussetzung dafür ist, dass im Rahmen des Neuen Führungs- und Steuerungsmodells Kosten- und Leistungsrechnung und Budgetierung eingeführt werden. Über Zielvereinbarungen lassen sich dann u. a. die Erfolgsbeteiligung und damit auch der finanzielle Nutzen für die betreffenden Struktureinheiten festlegen.**

### **5.1.4 Managementsysteme, Zertifizierung, Labeling**

Weitere Instrumente zur Unterstützung einer Ressourcen schonenden Gebäudebewirtschaftung sind z.B. Umweltmanagementsysteme, Wettbewerbsverfahren und die Einführung von Labels bzw. Gütesiegeln. **Ausgehend von strategischen Beschlüssen der**

**kommunalpolitischen Ebene, Umweltschutz als wichtigen Bestandteil eines Zielsystems bzw. Leitbildes zu definieren, können sich Kommunen mit ihren öffentlichen Gebäuden z. B. um die Einführung eines Umweltmanagementsystems mit entsprechender Zertifizierung, um die Teilnahme an Umweltschutz- bzw. Energieeinsparungs-Wettbewerben und um die Verleihung von speziellen Gütesiegeln bewerben.**

**Der Nutzen besteht dabei neben der Erschließung von Einsparpotenzialen in der Möglichkeit der öffentlichkeitswirksamen Präsentation, der herausragenden Positionierung im Vergleich zu anderen Kommunen und Struktureinheiten innerhalb der Kommune und in Know-how-Vorteilen z. B. im Rahmen gegenwärtiger und zukünftiger Aktivitäten der Agenda 21 oder einer geplanten Einführung eines Emissionshandelssystems.**

Ein gutes Beispiel ist hier das gemeinsam mit der Berliner Energieagentur GmbH entwickelte **Gütesiegel** des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) „**Energiesparendes Krankenhaus**“, welches in der bundesdeutschen Krankenhauslandschaft einmalig ist und bereits zu mehreren erfolgreichen Bewerbungen geführt hat. Ein weiteres wichtiges Beispiel ist das Qualitätsmanagementsystem und Zertifizierungsverfahren für den kommunalen Energiebereich „**European Energy Award**“. Das letztgenannte Instrument wurde als Vorgänger-System mit großem Erfolg in über 100 Kommunen der Schweiz und Österreich eingeführt und läuft jetzt unter Förderung verschiedener Bundesländer auch in Deutschland. Damit steht ein Programm zur Zertifizierung von Kommunen zur Verfügung, welches zugleich Qualitätsmanagementsystem und Auszeichnung für eine erfolgreiche kommunale Energiearbeit ist.

Gerade in Verbindung mit dem Qualitätsmanagement und dem Controlling bei der Verwaltungsmodernisierung werden diese Systeme zusätzlich an Bedeutung gewinnen. Es werden eine Vielzahl von Kennzahlen, Vergleichen usw. benötigt. **Von daher stellen Management- und Zertifizierungssysteme wichtige Methoden dar, um die Verwaltungsmodernisierung voranzubringen.** Energiecontrolling und Energiebenchmarking als Elemente eines strategischen KEM-Ansatzes decken Einsparpotenziale auf und rechnen sich im Endeffekt für die Kommunen.

## **5.2 Stellschrauben und Optionen<sup>19</sup>**

Bevor ein KEM und damit auch zusätzliche ökonomische Anreize zu Ressourcen schonendem Energieeinsatz in einer Kommune eingeführt werden, sind zuerst **grundsätzli-**

---

<sup>19</sup> In Anlehnung an: Umweltbundesamt 2002, Umweltschutz lohnt sich für öffentliche Verwaltungen (Entwurf), Berlin

**che Fragen zu klären. Dazu gehören z. B. Fragen nach den generellen Zielsetzungen, den zu beteiligenden Akteuren, nach notwendigen Grundsatzentscheidungen, vorhandenen bzw. notwendigen Strukturen (politisch, organisatorisch, finanziell, rechtlich usw.) und nach den personellen Ressourcen, Kompetenzen und Kapazitäten. Auch ist die Festlegung der Zeiträume, wann die Anreize in Verbindung mit dem KEM eingeführt werden können bzw. sollen, von Bedeutung.**

Generell wird dabei empfohlen, die ökonomischen Anreize und die anderen Instrumente so abzustimmen, dass die unterschiedlichen Interessen, Kapazitäten und Know-how-Voraussetzungen der Struktureinheiten der Verwaltung und ihrer Mitarbeiter/innen, die von der Einführung der Instrumente betroffen sind, berücksichtigt werden. Auch sollten Gesamtmaßnahmen aus ökonomischen Anreizen und unterstützenden Elementen wie Information und Motivation gebündelt werden.

Dabei ist in einem strukturierten Prozess vorzugehen, der in der Regel in folgenden Phasen bzw. Schritten abläuft:

- Anstoß
- Sondierungsphase
- Aktivierungsphase
- Konzeptionsphase
- Umsetzungsphase
- Fortführung
- Rückkopplung

In jeder dieser Phasen der Einführung ökonomischer Anreize im Zusammenhang mit dem KEM müssen die Stellschrauben und Einflussfaktoren berücksichtigt, für den Erfolg kritische Punkte erkannt und Fragen wie die Rückendeckung durch Kommunalpolitik und Verwaltungsführung, die Rückkopplungs- und Kommunikationsmöglichkeiten mit den Hauptverantwortlichen, die Problemlagen, die Entscheidungsprozesse, die Teilziele und die geeigneten Hilfsmittel geklärt werden.

**Besondere Bedeutung kommt während der Sondierungs- und Konzeptionsphase im Vorfeld der Modelleinführung der Mitarbeiter/innenbeteiligung zu. Gerade die Erfahrungen bei der Einführung der Verwaltungsmodernisierung haben gezeigt, dass sich viele Mitarbeiter/innen über die Einführung neuer Instrumente nicht ausreichend informiert fühlten, überfordert waren oder den Nutzen generell in Frage stellten.**

**Bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) können gezielt Anreize für Ressourcen schonendes kommunales Handeln implementiert werden. Es handelt sich dabei um ein Gesamtpaket von Instrumenten mit verschiedenen Optionen bzw. Stellschrauben, die in folgender Tabelle beispielhaft aufgeführt sind:**

***Tabelle 2: Elemente und Optionen des Neuen Steuerungsmodells***

<b>Element des NSM</b>	<b>Option/Stellschrauben</b>
Leitbild, strategische Ziele, Kennzahlen	Aufnahme entsprechender Ziele in Leitbild, Kennzahlen- und Managementsysteme
Aufgabenkritik	Erweiterung des Fragenkataloges im Hinblick auf Energieeffizienz bei Gebäudebewirtschaftung
Produkte	Ökologische Kriterien wie Verbrauchskennzahlen bei Produkten und Produktbeschreibungen
Zielvereinbarungen	Ziele der Energie- und Wasserverbrauchssenkung in den Zielvereinbarungen implementieren
Neue Aufbauorganisation	Berücksichtigung von KEM-Handlungsfeldern in Organisationseinheiten, Schaffung neuer Einheiten
Geschäftsprozessoptimierung	Berücksichtigung ökologischer Kriterien beim Verwaltungshandeln
Budgetierung	Bonus-Malus-System in der Mittelzuweisung je nach Berücksichtigung ökologischer Kriterien
Kosten-/Leistungsrechnung	Regeln für Erfassung und Zurechnung von Kosten für umweltrelevante Medien und die Verrechnung dabei eingesparter Kosten mit Investitionskosten für Effizienzmaßnahmen (Energie, Wasser)
Controlling	Evaluation der Einhaltung der ökologischen Kriterien, Standards und Kennzahlen; Energiecontrolling
Personalführung	Verantwortung der Führungskräfte für KEM, Qualifikation und Nutzermotivation von Mitarbeiter/innen
Leistungsanreize	Ausdehnung der Anreizsysteme auf Erfolge bei der Ressourcen schonenden Gebäudebewirtschaftung
Wettbewerb, Benchmarking	Vergleiche der Behörden und Struktureinheiten im Hinblick auf Erreichung der ökologischen Ziele; Wettbewerbe, Preisverleihungen

---

## 6. Anwendungsbeispiele aus Berlin

### 6.1 Verfassungsrahmen

Berlin ist als Stadtstaat Bundesland und gleichzeitig Kommune, gemäß der Verfassung von Berlin nehmen Volksvertretung (Abgeordnetenhaus), Regierung (Senat) und Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen die Aufgaben Berlins als Gemeinde, Gemeindeverband und Land wahr.<sup>20</sup> In dem zweistufigen Verwaltungssystem nimmt der Senat die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung oder diejenigen, die „wegen ihrer Eigenart zwingend einer einheitlichen Durchführung bedürfen“<sup>21</sup>, wahr.

Alle anderen Aufgaben der Verwaltung nehmen die Bezirke wahr, die Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit sind. Entsprechend den 1998 vom Abgeordnetenhaus im Zuge der geplanten Bezirksgebiets-, Parlaments- und Verwaltungsreform beschlossenen Verfassungsänderungen besteht Berlin seit 2001 aus zwölf Bezirken, wobei die Bezirksparlamente (Bezirksverordnetenversammlungen) mit ehrenamtlich tätigen gewählten Bezirksverordneten Selbstverwaltungsorgane mit „parlamentsähnlichen“ Aufgaben darstellen. Sie sind gleichzeitig zusammen mit der Exekutivorganen der Bezirke (den Bezirksamtämtern) Teil der Bezirksverwaltungen, bestimmen die Grundlinien der bezirklichen Verwaltungspolitik, wählen und kontrollieren das Bezirksamt und haben Initiativ-, Aufhebungs- und Entscheidungsrechte (z.B. Bezirkshaushaltsplan, Bebauungspläne).<sup>22</sup>

### 6.2 Haushaltsrahmen

Das Berliner Abgeordnetenhaus hatte bereits im Rahmen der Haushaltsberatungen für den Etat 1994 den richtungsweisenden Beschluss gefasst, dass mindestens drei Prozent der in den Verwaltungen angesetzten Energiekosten einzusparen und für zusätzliche energiesparende Maßnahmen (Beratung, Planung, Realisierung) einzusetzen sind. Für die Folgejahre sollten jährlich weiter ansteigende Mittel eingespart (für 1996 z. B. gab es die Vorgabe sechs Prozent) und für Energieeffizienzmaßnahmen verwendet werden.

---

20 Art. 3 Verfassung von Berlin

21 Art. 67 Verfassung von Berlin

22 Art. 72 Verfassung von Berlin

Die für zusätzliche Energiesparmaßnahmen notwendigen Haushaltsmittel wurden, finanziert über den Drei-Prozent-Beschluss, in den entsprechenden Kapiteln der damals für die landeseigenen Dienstgebäude zuständigen Senatsverwaltung für Bauen und Wohnen sowie der Bezirke eingestellt (Titel 0520, 0521 bzw. 541 02). Die Energieträgerumstellungen und sonstigen Einsparmaßnahmen wurden über die bauliche Unterhaltung (Titel 519) finanziert.

Das Modell scheiterte letztendlich jedoch, da die veranschlagten Kosten für die Folgejahre nur bedingt auf der Grundlage der Kosten des vorangegangenen Jahres festgesetzt werden konnten (keine realistische Berücksichtigung von „warmen“ und „kalten“ Jahren mit entsprechenden Heizenergiekosten, von größeren Nutzungsänderungen usw.). Außerdem wurden die erzielten Energiekosteneinsparungen zur Deckung des allgemeinen Haushaltsdefizits verwendet und standen nicht für Energiesparmaßnahmen zur Verfügung.<sup>23</sup>

Auch gegenwärtig gibt es angesichts der dramatischen Haushaltslage nur sehr begrenzte Mittel für investive Maßnahmen (z. B. im Rahmen eines Sonderprogramms zur Sanierung von Schulen und Sportanlagen). Das Projektmanagement für Einspar-Contracting (Berliner Modell ESP) wird aus einem zentralen Titel der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bezuschusst, um damit private Investitionen in Effizienzmaßnahmen zu ermöglichen. Im Zuge der schrittweisen Einführung der Budgetierung sind die Verwaltungen noch stärker an der Senkung der Bewirtschaftungskosten interessiert und können bei Erzielung entsprechender Einsparungen auch stärker davon profitieren bzw. weitere Einsparmaßnahmen umsetzen.

### 6.3 Verwaltungsreform

Im Oktober 1992 hatte der Senat ein Rahmenkonzept zur Modernisierung der Berliner Verwaltung beschlossen. Ziel ist eine sparsam wirtschaftende, dezentral organisierte und bürgernahe Verwaltung mit größerer Eigenverantwortung für die Mitarbeiter/innen. Inzwischen sind entsprechende Verwaltungsreform-Gesetze in Kraft getreten – von besonderer Bedeutung ist das 1999 beschlossene Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) –, und wichtige Elemente des Vorhabens wurden umgesetzt bzw. eingeführt. Allerdings hat der Senat unter dem Druck der dringend notwendigen Haushaltssanierung und in Anbetracht der bisher recht schwerfällig verlaufenden Umsetzung des Rahmenkonzeptes mit vielen Widersprüchen, Reibungsverlusten und Überforderungen der Ver-

---

<sup>23</sup> Technische Fachhochschule Berlin, Prof. Dr. Kreibich, 2002, Emissionsminderung durch neue Wege im kommunalen Energiemanagement, Endbericht, Berlin

waltungen am 29.04.2002 beschlossen, sich auf sieben Leitprojekte zu konzentrieren. Diese sollen kurzfristigere Erfolge bei der Verwaltungsmodernisierung bringen, umfassen aber nur einen kleinen Ausschnitt aus dem ursprünglichen Reformansatz. Dazu gehören u. a. die Ausweitung der Bürgerdienste in Bürgerämtern und die Einführung eines Personalmanagements für Überhangkräfte. Die übrigen Maßnahmen sollen „aktiv fortgeführt werden“, was immer das auch bedeuten mag.

Da im Rahmen dieser Untersuchung die Neuordnung der Verwaltungsstrukturen, die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung einschließlich der Arbeit mit Ziel-, Service- und Projektvereinbarungen, die Kosten- und Leistungsrechnung und die Budgetierung von besonderer Relevanz sind, sollen diese Elemente eingehender betrachtet werden.

### **6.3.1 Verwaltungsstrukturen und Akteure**

Neben der Zusammenlegung und Neustrukturierung von Organisationseinheiten infolge der Bezirksfusion wurde in fast allen Verwaltungen die Bildung von Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) entsprechend dem VGG begonnen und teilweise sogar schon abgeschlossen. Bisher sind in den Bezirken folgende Stellen mit Energiefragen befasst (dargestellt am Beispiel des ehemaligen Bezirks Zehlendorf):

- Hochbauamt, Gruppe Heizungs- und Maschinenwesen (Projektierung und Einbau von Heizungs- und Klimaanlage, Wartung und Instandsetzung, Prüfung und Abrechnung der Brennstoffe bzw. Fernwärmerechnungen)
- Hochbauamt, Gruppe Elektrowesen (Projektierung, Neubau und Wartung aller elektrischen Anlagen)
- Die Gebäudebewirtschaftung erfolgt im Fachvermögen der einzelnen Fachämter wie Jugend, Soziales (Kontrolle der Stromrechnungen, Gasrechnungen, Prüfung der Schornsteinfegerprotokolle, Abrechnung mit den Mietern)
- Haushaltsamt legt die Ausgaben für Energiebezug fest, schichtet die Mittel ggf. um und stellt Mittel für energiesparende Maßnahmen entsprechend politischer Vorgaben bereit.

Die neuen LuV ersetzen die bisherigen Abteilungen und Ämter mit dem Ziel einer Aufhebung der traditionellen Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung in der Verwaltung. Daneben gibt es Organisationseinheiten für die Steuerung der Prozesse (verantwortlich für die Realisierung der Verwaltungsreform, Controlling, Innenrevision, Produkt- und Qualitätsmanagement) und für Serviceleistungen für die LuV (Personalservice, Finanzen/Kasse, Grundstückverwaltung usw.). So sieht beispielsweise die Ziel-

struktur der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung neben den LuV die Bildung des Steuerungsdienstes mit den Bereichen

- Realisierungsteam
- Controlling
- Innenrevision
- Produkt- und Qualitätsmanagement

und der Serviceeinheiten für

- Personal
- Haushalt
- Justitiariat
- Organisation
- IuK-Technik
- Öffentlichkeitsarbeit

vor. Die geplante Gliederung des Bezirksamtes Köpenick-Treptow sieht neben den LuV einen zentralen Steuerungsdienst sowie Serviceeinheiten für Personal, Finanzen/Kasse, Verwaltung/Grundstücksangelegenheiten und Organisation/IuK vor.

Für das **Energiemanagement** der einzelnen Akteure ergaben sich zusätzliche Anforderungen, da einzelne Bezirke schon vor der Fusion unterschiedliche Ansätze des KEM u. a. in Kooperation mit Beschäftigungsgesellschaften (z. B. KEBAB mit Energieteams zur Erfassung und Aufbereitung der Verbrauchsdaten) entwickelt hatten. Diese mussten nun kompatibel gemacht, ergänzt und zusammengeführt werden. Im Bezirk Zehlendorf z. B. hatte das Energieteam von KEBAB in jahrelanger Arbeit die Verbrauchsdaten erfasst und beim Aufbau der Datenbank AZIMUT mit dem Bezirk kooperiert. Nach der Fusion mit dem Bezirk Steglitz wurden dann die Datenbestände beider Bezirke zusammengeführt und weiter aufbereitet als Grundlage für das KEM.

### **6.3.2 Finanzmanagement**

Die Senatsverwaltung für Finanzen ist für die Einführung eines neuen Finanzmanagements auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Informationen und Steuerungsinstrumente verantwortlich. Dazu gehören die Budgetierung und Kostentransparenz, das Controlling und das Facility Management.

#### ***Kostentransparenz und Budgetierung***

Die ergebnisorientierte Budgetierung wurde bereits in den Bezirksverwaltungen mit ihrer einheitlichen Produktpalette eingeführt und wird dort praktiziert. Dazu war es erforder-

derlich, alle Kosten der Verwaltungen leistungsbezogen zu erfassen und bei der Finanzmittelzuweisung zu berücksichtigen. Grundlage sind die Daten, welche bei der Erstellung des Produktkataloges für die Kosten- und Leistungsrechnung ermittelt wurden. Die Leistungen wurden zu Produkten und Produktgruppen zusammengefasst, die jetzt als Kostenträger in der Kostenrechnung fungieren. Der Produktkatalog für die Bezirksverwaltungen wurde 1994 entwickelt und wird seitdem regelmäßig angepasst.

Durch den produktbezogenen Kostenausweis ab 1999 wurde das für die Steuerung der Verwaltung unverzichtbare Maß an Information und Transparenz geschaffen. Die Kostenträgerrechnung schafft damit durch Kosteninformation die erforderliche Kosten- und Leistungstransparenz, die wiederum Voraussetzung für die Einleitung Effizienz steigernder Maßnahmen ist. Im Gegensatz zum kameralistischen System der Inputsteuerung über die Haushaltsansätze wird durch die neue Outputsteuerung mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung nun die Steuerung über die tatsächlichen Arbeitsergebnisse und damit auch eine neue Qualität der Finanzmittelzuweisung bzw. Budgetierung möglich.

Mit der Aufstellung des Haushalts 2001 wurde die Überleitung der Globalsummen, welche die einzelnen Bezirke bisher vom Land zugewiesen bekommen hatten, zu ergebnisorientierten Budgets begonnen. Der stufenweise Übergang von der Globalsumme zum Produktbudget begann Anfang 2001 mit dem „Einfrieren“ der bisherigen Globalbeträge (Datenbasis 1999) und der Festlegung der Übergangsdauer. Aus Globalsumme (alt) und Produktbudget (neu) wurde ein Übergangsbudget gebildet, welches in Abhängigkeit von den noch notwendigen Strukturanpassungen in den Bezirken schrittweise im Lauf einiger Jahre in ein ergebnisorientiertes Produktbudget überführt werden soll.

### ***Controlling***

Bislang gibt es in Berlin nur das Berichtswesen im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung, das für Controllingzwecke genutzt wird. Insbesondere für strategische Steuerungszwecke liegt das Nutzungspotenzial des Controlling jedoch bei weitem höher, zumal mit Hilfe der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen die Effizienz des Verwaltungshandelns beurteilt und entsprechende Strategien zur Verbesserung entwickelt werden können. Als Voraussetzungen dazu dienen die Definition von Zielen und Verwaltungsleistungen (Produktkatalog) und die zugeordneten Kosten bzw. die daraus ermittelten Kennzahlen.

Das Controlling in Berlin wird schrittweise als duales System aufgebaut, bestehend aus dem Berichtswesen im Rahmen des Neuen Berliner Rechnungswesens (NBR) und dem

ziel- und wirkungsorientierten Controlling. Es soll die inhaltliche und organisatorische Verbindung zwischen dem Produktkatalog, der Kostenrechnung, der Budgetierung und der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung darstellen, funktioniert aber bisher nur im Fall des NBR.

### *Facility Management*

Die Neuordnung des Facility Managements dient der Neugestaltung der Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufgaben der landeseigenen und vom Land Berlin angemieteten Dienstgebäude mit dem Ziel einer Effizienzerhöhung durch Optimierung der Flächennutzung und durch preiswertere Bewirtschaftung. Dazu wurden in einem ersten Schritt ein Gebäude-Portfolio aus den Bereichen Oberfinanzdirektionen/Finanzämter und Landesverwaltungsamt gebildet und die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsdaten sowie Aufgabenverteilungen aufbereitet und analysiert. In einem zweiten Schritt erfolgte die Konzipierung eines einheitlichen Gebäudemanagements für diesen Bereich. Auf dieser Grundlage beschloss der Senat am 28.05.02 die Neustrukturierung des Facility Managements für alle Dienststellen der Hauptverwaltung, wobei es mittelfristig flächendeckend in der gesamten Berliner Verwaltung umgesetzt werden soll.

Vorgesehen ist, dass alle Dienststellen für die von ihnen genutzten Gebäude eine Miete entrichten, die dem Markt gerecht wird. Die Unterhaltung der Gebäude wird von einem noch zu gründenden landeseigenen Unternehmen in privater Rechtsform übernommen, andere Dienstleistungen wie z. B. die Reinigung werden an private Anbieter vergeben. **Die wirtschaftliche Nutzung und Unterhaltung soll durch klare Verantwortlichkeiten, Prioritäten bei der Instandhaltung und Sanierung und vor allem durch ein strategisches Gebäudemanagement einschließlich Energiemanagement gewährleistet werden. Infolge des dann höheren Kostenbewusstseins der nutzenden Ressorts und der größeren Flexibilität durch Aufgabenbündelung wird der Flächenbedarf der Verwaltungen insgesamt sinken. Dadurch und durch einen effizienten Umgang mit den für die Gebäudebewirtschaftung notwendigen Ressourcen einschließlich Energie und Wasser sollen Einsparpotenziale von ca. 40 Mio. € pro Jahr erschlossen werden.**

**Bisher ist es allerdings noch nicht gelungen, diesen Beschluss umzusetzen, da er erhebliche Auswirkungen auf das bisher zuständige Personal in den Verwaltungen hat. Die Personalvertretungen sowie die Gewerkschaft lehnen das Konzept gegenwärtig ab** bzw. haben die Klärung auf einen Zeitpunkt nach der Einigung mit dem Land über das Gesamtvolumen der notwendigen Reduzierungen der Personalausgaben verschoben.

## 6.4 Landesenergieprogramm und Beispiele

**Im Land Berlin gibt es angesichts der fast 6.000 vom Land genutzten Gebäude mit einer Bruttogeschossfläche von ca. 10 Mio. m<sup>2</sup>, einem Energieverbrauch von ca. 3.600 GWh (1998), Energiebezugskosten von ca. 200 Mio. € (1998) und einem energiebezogenen CO<sub>2</sub>-Ausstoß von 1,4 Mio. t erhebliche Potenziale für Kostensenkung und Umweltentlastung.** Die Erschließung dieser Potenziale ist auch ein wesentliches Ziel des Landesenergieprogramms,<sup>24</sup> welches auf der Auswertung des Energieberichts Berlin 1990–1996 basiert. Rechtliche Grundlage ist das „Gesetz zur sparsamen sowie umwelt- und sozialverträglichen Energieversorgung und Energienutzung im Land Berlin“ (Berliner Energiespargesetz) von 1990.

Zuvor war schon das „Energiekonzept Berlin“ 1994 mit konkreten Aktionsplänen einschließlich technischer Energiesparmaßnahmen in öffentlichen Einrichtungen wie z. B. Energieträgerumstellungen und Anlagenoptimierungen und organisatorischer Maßnahmen wie dem Aufbau eines verwaltungswirtschaftlichen Energieinformationsdienstes und einer Energiewirtschaftsstelle beschlossen worden.

Das Landesenergieprogramm gliedert sich in verschiedene Abschnitte, wobei für diese Untersuchung vor allem der Abschnitt 1 „Energiedialog und Energiesparmarketing“ und der Abschnitt 3 „Öffentliche Einrichtungen“ von Interesse ist. Unter der Überschrift „Energiedialog und Energiesparmarketing“ werden motivierende Aktivitäten wie Energiesparaktionen für öffentliche Einrichtungen und das mit Unterstützung der EU durchzuführende Pilotprojekt „Energiemanagement in Schulen“ benannt. Im Abschnitt „Öffentliche Einrichtungen“ wird die Erschließung der Minderungspotenziale bei Energie, Bezugskosten und CO<sub>2</sub>-Emissionen von 25 bis 30 Prozent bei öffentlichen Gebäuden des Landes Berlin, darunter eine Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von mindestens 25 Prozent bis zum Jahr 2010, als strategisches Ziel benannt. Neben konkreten Vorgaben zu Energieeffizienz und Einsatz regenerativer Energien bei Sanierungen und Neubau und dem Einsatz energiesparender elektrischer Geräte in den Dienststellen sind vor allem die nachfolgend detaillierter beschriebenen Maßnahmen von Bedeutung.

### 6.4.1 Energiemanagement

**Das Land Berlin schätzt ein: „Der Aufbau des KEM ist die unverzichtbare Grundlage für die Realisierung von Energieeinsparungen und den damit verbundenen CO<sub>2</sub>-Reduktionen. Auf Grund der langjährigen Erfahrungen zahlreicher Kommunen kann davon ausgegangen werden, dass das KEM nach einer Anlaufphase von**

<sup>24</sup> Landesenergieprogramm 2000–2003, 09.05.2000, DS 14/386 Abgeordnetenhaus v. Berlin

**ca. zwei Jahren zu deutlichen Energiekosteneinsparungen führt und sich ab diesem Zeitpunkt selbst trägt.“<sup>25</sup>**

**Berlin hat bereits im Jahr 2000 eine zentrale Energiewirtschaftsstelle eingerichtet, welche die Verhandlungsposition des Landes gegenüber den Energieversorgungsunternehmen durch Bündelung der Nachfrage aus möglichst vielen öffentlichen Verwaltungen stärkt, was zu erheblichen Preisvorteilen bei den Energielieferverträgen führt. Gleichzeitig wird damit ein effizientes Energiemanagement eingeführt, denn die Daten der zentralen Energiewirtschaftsstelle sollen u. a. zum Controlling der Energiesparmaßnahmen in öffentlichen Einrichtungen verwendet werden. Das steckt zwar noch in den Anfängen, kann aber mittelfristig u. a. durch Kopplung mit anderen Kostenbestandteilen der einzelnen Kostenträger bzw. Produkte der jeweiligen Verwaltungen zu Kostentransparenz und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und damit zur Verbindung ökonomischer und ökologischer Aspekte als Strategie des Kommunalen Energiemanagements beitragen.**

**Bereits jetzt trägt sich die zentrale Energiewirtschaftsstelle durch die eingesparten Energiekosten inkl. der Preisvorteile bzw. Anpassungen bei den Lieferverträgen selbst.**

Der vorgesehene und teilweise schon realisierte Aufbau einer landesweiten Energiedatenbank bildet eine wichtige Grundlage für die Überwachung der Rabatte, für Tarifvergleiche, die Generierung von Lastprofilen und die Ausschreibung von Energiebezügen. Bei der Auswahl der Energielieferanten bzw. des zu liefernden Stromes gelten auch ökologische Kriterien, die z. B. bei der kürzlich erfolgten Vergabe der Stromlieferung an das Unternehmen Bewag neben dem Preis berücksichtigt wurden.

#### **6.4.2 Modellprojekt „Energiesparpartnerschaft Berlin“ (ESP)**

**Dieses Modellprojekt eines Einspar-Contractings für einen Pool mehrerer öffentlicher Gebäude wurde 1995/96 zusammen mit der Berliner Energieagentur GmbH entwickelt und ist seitdem ökonomisch und ökologisch überaus erfolgreich. Gegenwärtig befinden sich bereits 11 Pools mit ca. 320 öffentlichen Gebäuden, darunter 11 Schwimmhallen, unter Vertrag. Dabei wurden insgesamt seit Beginn des Modellprojekts ESP die Treibhausgas-Emissionen um über 100.000 t CO<sub>2</sub>-Äquivalent gesenkt, die von den privaten Contractoren garantierte jährliche Haushaltsentlastung Berlins beträgt über 1,7 Mio. €.**

---

<sup>25</sup> Siehe Anmerkung 23

**Durch die Mischkalkulation von rentablen und weniger rentablen Energiesparinvestitionen in Gebäuden mit unterschiedlich hohen Energie- und ggf. Wasserkosten werden dabei die Einsparpotenziale unter Bereitstellung privaten Kapitals erschlossen. Berlin erhält neben den Anteilen an den garantierten Einsparungen auch weitere zusätzlich erzielte Einsparanteile, soweit die garantierten Werte überschritten werden (Bonusregelungen). Diese Anteile betragen je nach Vertrag zwischen 10 und 90 Prozent an den zusätzlich über die garantierten Werte hinaus erzielten Einsparungen, was natürlich ein besonderer Anreiz für die beteiligten Verwaltungen ist.**

Außerdem gehen die in die Gebäude eingebauten neuen Anlagen sofort in das Eigentum des Landes über, und die privaten Investoren installieren zur Überwachung der Energiesparmaßnahmen Software-unterstützte Energiemanagementsysteme. Diese Systeme erfassen in der Regel die objektspezifischen Energieverbrauchsdaten, die Daten der Abrechnungen der Energieversorgungsunternehmen und die Daten aus der Gebäudeleittechnik, dokumentieren sie und sind Grundlage für regelmäßig zu erstellende Energieberichte. Die Energiemanagement- bzw. Controllingsysteme müssen kompatibel mit schon vorhandenen und von den Verwaltungen genutzten Systemen sein. **Durch das Konzept von Gebäudepools konnte das Controlling auch auf solche Gebäude ausgedehnt werden, die allein für sich wegen geringerer Einsparpotenziale nicht attraktiv für ein Einspar-Contracting gewesen wären.** Somit erhielten diese auch in der Regel moderne Messtechnik bzw. wurden auf die neue Leittechnik mit aufgeschaltet, wovon natürlich das Energiecontrolling profitiert. Damit und durch die Kopplung mit weiteren Controllingaufgaben und Maßnahmen der Nutzermotivation sind wichtige Grundlagen bzw. Bausteine des Kommunalen Energiemanagements sozusagen in Public Private Partnership geschaffen worden.

Vorgesehen und teilweise schon umgesetzt ist die Ausweitung des ESP auf weitere Nutzungsgruppen wie Polizei, Justizvollzugsanstalten, Krankenhäuser und die Implementierung von Aufgabenstellungen der baulichen Sanierung.

### **6.4.3 Energieeinsparung in Schulen**

Pilotprojekte wie das bereits seit längerem laufende fifty/fifty-Programm unter Federführung des Landesschulamtes unter Beteiligung der Bezirke und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e. V. sollen das in den über 1.000 öffentlichen schulischen Einrichtungen erhebliche verhaltensbedingte Energiesparpotenzial weiter erschließen. **Eingeschätzt wird, dass sich dort allein durch energiesparendes Nutzerverhalten ca. zehn Prozent Energieeinsparungen erzielen lassen. Gleichzeitig sind die Schulen**

### **optimale Orte zur Vermittlung von Umweltbewusstsein mit erheblichen Multiplikatorwirkungen.**

Daneben ist die Kopplung mit anderen Maßnahmen des KEM wie z.B. ESP und Öko-Audit geeignet, Synergieeffekte zu erzielen und insgesamt höhere Anteile der vorhandenen Energie- und ggf. Wassereinsparpotenziale zu erschließen und damit Zielvorgaben im Rahmen des Verwaltungshandelns (Neues Steuerungsmodell) bzw. auch der Agenda 21-Prozesse zu erfüllen. So stellen private Contractoren Daten des Controlling-Systems zur Verfügung bzw. finanzieren und managen einen Teil der Maßnahmen zur Nutzermotivation z.B. bei fifty/fifty-Projekten oder bei den vereinbarten Qualifizierungs- und Schulungsmaßnahmen für das technische Personal der Nutzer.

#### **6.4.4 Energieeinsparung in Krankenhäusern**

Die ca. 75 Berliner Krankenhäuser und krankenhausähnlichen Einrichtungen mit ihrem relativ hohen Anteil der Energiekosten an den Sachkosten von 10 bis 15 Prozent weisen hohe Einsparpotenziale an Energie- und Wasserkosten auf. Die kommunalen Häuser nahmen bisher wegen des „dualen Finanzierungssystems“ eine Sonderstellung ein, da die öffentliche Hand für die Investitionen zuständig ist, während die laufenden Betriebskosten über die Pflegesätze der Kassen getragen wurden. Damit kam es zu Interessenkonflikten zwischen dem öffentlichen Träger als potenziellem Investor für Effizienzmaßnahmen (für die kein ökonomischer Anreiz besteht, die Betriebskosten zu senken) und den Kassen (die zwar ein Interesse haben, dass die Betriebskosten und damit auch die Pflegesatzzahlungen sinken, aber nicht Investor sind). Dies wird sich durch die begonnene bundesweite Neugestaltung der Krankenhausfinanzierung hoffentlich ändern (Fallpauschalengesetz ab 2003), so dass Energiespar- und -managementmaßnahmen stärker als finanzieller Anreiz gesehen und sich natürlich auch finanziell lohnen werden.

Erste Einspar-Contracting-Vorhaben in Berliner Häusern privater Träger laufen bereits erfolgreich. Mehreren dieser Krankenhäuser konnte bereits das Gütesiegel „Energiesparendes Krankenhaus“ durch den BUND verliehen werden.

#### **6.4.5 „Low Budget“ – Facility Management im Bezirk Schöneberg**

In Berlin-Schöneberg (seit 2001 mit Tempelhof fusioniert) gibt es seit einiger Zeit ein umfassendes und detailliertes Energiemanagement. Ein angepasstes Konzept für ein Facility Management wird dabei vom Energie- und Umweltbüro e. V. betreut und hat schon zu beträchtlichen Einsparungen bei den Energiekosten geführt. **Allein zwischen 1995 und 1999 konnten der Gesamtenergieverbrauch aller 150 Liegenschaften um ca.**

**10 Prozent, die Stromkosten um 34 Prozent und die Heizkosten um 36 Prozent (witterungsbereinigt) gesenkt werden. Gleichzeitig ist dieses bezirkliche KEM-Projekt auf eine große öffentliche Transparenz ausgerichtet, die meisten energierelevanten Daten werden im Internet publiziert.** Die Gesamtverantwortung liegt bei der Gruppe Fachtechnik im Fachbereich Hochbau als Serviceeinheit der Bezirksverwaltung.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Siehe Anmerkung 22