

Beschlussvorlage

Geschäftszeichen:
IV/47/GA020

Verantwortliche/r:
Kulturamt

Vorlagennummer:
47/113/2020

Wirtschaftlichkeitsüberprüfung des Gästehausbetriebs im KuBiC Frankenhof der Stadt Erlangen

Beratungsfolge	Termin	Ö/N	Vorlagenart	Abstimmung
Haupt-, Finanz- und Personalaus- schuss	18.03.2020	Ö	Gutachten	
Kultur- und Freizeitausschuss	25.03.2020	Ö	Gutachten	
Stadtrat	26.03.2020	Ö	Beschluss	

Beteiligte Dienststellen

Amt für Gebäudemanagement, Personal- und Organisationsamt, Amt für Soziokultur, Volkshochschule

I. Antrag

1. Dem Verwaltungsvorschlag, das Gästehaus im KuBiC Frankenhof nach Betriebsvariante B (Extern 2) zu betreiben, wird zugestimmt.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, zu gegebenem Zeitpunkt einen Pächter für das Gästehaus und die Gastronomie im KuBiC zu suchen.

II. Begründung

Ergebnis/Wirkungen

(Welche Ergebnisse bzw. Wirkungen sollen erzielt werden?)

1.1 Zielstellung

Im zukünftigen Kultur- und Bildungscampus (KuBiC) der Stadt Erlangen soll es neben einem breiten kulturellen Angebot auch einen Gastronomie- und Gästehausbetrieb geben. Dabei steht bereits fest, dass der Gastronomiebetrieb an einen externen Betreiber vergeben wird. Für die Organisation und den Betrieb des Gästehauses kommen hingegen unterschiedliche potentiell-mögliche Betriebsvarianten in Frage.

Um die Vor- und Nachteile der möglichen Betriebsvarianten für den Gästehausbetrieb zu erfassen und einen systematischen Vergleich der unterschiedlichen Betreibermodelle durchzuführen, hat das Kulturamt der Stadt Erlangen die Beratungsfirma gfa public mit der Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsüberprüfung beauftragt. Die Wirtschaftlichkeitsüberprüfung des Gästehausbetriebs zielt dabei auf die Identifikation des besten Betreibermodells für den Gästehausbetrieb ab. Hierzu wurde in Zusammenarbeit mit dem Kulturamt, dem Amt für Soziokultur und dem Personal- und Organisationsamt eine Nutzwert-Kosten-Analyse durchgeführt. Die Nutzwert-Kosten-Analyse ermöglicht dabei eine differenzierte, kriteriengeleitete Bewertung der Nutzen- und Kostenseite für jede potentiell-mögliche Betriebsvariante.

1.2 Methodische Herangehensweise

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsüberprüfung galt es, potentiell-mögliche Betriebsvarianten sowohl hinsichtlich der Kostenseite als auch der Nutzenseite zu untersuchen. Dazu wurden zunächst vier mögliche Betreibermodelle identifiziert, die für das Gästehaus in Frage kommen. Nach Identifikation der Betreibermodelle wurde für jede Betriebsvariante eine Kostenanalyse einerseits und eine Nutzwertanalyse andererseits durchgeführt. Als Ergebnis liegt für jedes Modell eine modellspezifische Beurteilung der Kosten- und Nutzenseite vor, anhand derer eine

Rangfolgenbildung für das kostengünstigste, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten geeignete Modell einerseits und eine Rangfolgenbildung für das unter Nutzungsgesichtspunkten geeignetste Modell andererseits vorgenommen werden kann. Die abschließende Identifikation des besten Betreibermodells lässt sich schließlich anhand der gemittelten Rangfolge ermitteln, die sich als Mittelwert aus den beiden Rangfolgen (Kosten- und Nutzenrangfolge) ergibt.

1.3 Varianten für Gästehausbetrieb (mögliche Betreibermodelle)

Für den Gästehausbetrieb im KuBiC kommen vier unterschiedliche Betreibermodelle in Frage, wobei zwischen zwei internen und zwei externen Betriebsvarianten unterschieden wird. Wie bereits unter 1.2 Methodische Herangehensweise geschildert, unterschieden sich die Modelle anhand drei unterschiedlicher Dimensionen: (1.) Betrieb durch die Stadt (intern) vs. Betrieb durch externen Betreiber (extern); (2.) Grad der Mitbestimmung (3.) Grad der Nutzung von Fremdleistungen.

Betriebsvariante A (Extern 1)

Variante A betrachtet den Gästehausbetrieb bei Vergabe an einen externen Betreiber bei niedriger bis keiner Möglichkeit zur Mitbestimmung und Einflussnahme auf die konkrete Ausgestaltung des Betriebs durch die Stadt Erlangen. Dem externen Betreiber wird lediglich die Auflage gemacht, dass der Beherbergungsbetrieb im Sinne eines „Gästehauses statt eines Hotels“ zu erfolgen hat. Zudem werden der Stadt Erlangen Buchungsvorrechte auf 25 % der Zimmerkapazitäten eingeräumt, die diese z.B. für die Einbuchung von Seminarteilnehmenden des KuBiC nutzen kann.

Die Preisgestaltung der Zimmer kann sich also an marktüblichen Bedingungen unter Berücksichtigung der spezifischen Zimmerausstattung (einfacher Standard)¹ orientieren und die Umsetzung unter klassischen, betriebswirtschaftlichen Prämissen erfolgen.

Betriebsvariante B (Extern 2)

Variante B betrachtet den Gästehausbetrieb bei Vergabe an einen externen Betreiber bei hinreichender Möglichkeit zur Mitbestimmung und Einflussnahme auf die konkrete Ausgestaltung des Betriebs durch die Stadt Erlangen. Dabei erfolgt der Betrieb analog zu Variante A ebenfalls unter der Bedingung eines „Gästehaus- statt Hotelbetriebs“ sowie der Einräumung von Buchungsvorrechten auf 25 % der Zimmerkapazitäten für die Stadt Erlangen. Zudem werden zusätzliche Möglichkeiten zur Mitbestimmung und Einflussnahme durch die Stadt berücksichtigt. Dies betrifft einen Einfluss auf die Preisgestaltung, sodass die Zimmerpreise² leicht unter Marktbedingungen liegen (identische Zimmerpreise wie bei Varianten C und D). Darüber hinaus sieht Variante B inklusive Beschäftigung bei der Durchführung des Gästehausbetriebs vor und veranschlagt demzufolge einen höheren Personalbedarf für die anfallenden Reinigungstätigkeiten.

Betriebsvariante C (Intern 1)

Variante C betrachtet den Gästehausbetrieb bei interner Abwicklung durch die Stadt Erlangen bei ausgeprägter Nutzung von externen Dienstleistungen im Bereich Reinigung, Wäscheservice sowie dem Leasing von Zimmer- und IT-Ausstattung. Die Prämisse für den Betrieb lautet dabei, dass sämtliche Dienstleistungen rund um den Gästehausbetrieb, die extern abgewickelt werden können, auch an externe Dienstleister vergeben werden. Die Ausstattung des Gästehauses erfolgt auf Basis von Leasing der Zimmerausstattung in Schlaf- und Badezimmern so-

¹ Die Preise für die unterschiedlichen Zimmer in der Variante A basieren auf marktüblichen Bedingungen. Eine Marktanalyse am Standort Erlangen unter Berücksichtigung von Benchmarks durch Zarges von Freyberg Hotel Consulting GmbH ergab folgende Preise pro Nacht, jeweils in brutto und exklusive Frühstück: 35,00 € pro Person im 2-Bett-Zimmer mit Dusche + WC (Doppelbelegung); 45,00 € pro Person im 2-Bett-Zimmer mit Dusche + WC (Einzelbelegung); 40,00 € pro Person im Einzelzimmer mit Dusche + WC; 30,00 € pro Person im Stockbett-Zimmer (Doppelbelegung) und 40,00 € pro Person im Stockbett-Zimmer (Einzelbelegung).

² Die angenommenen Preise für die unterschiedlichen Zimmer in den Varianten B, C, D sind identisch, Preise pro Nacht jeweils in brutto und exklusive Frühstück: 35,00 € pro Person im 2-Bett-Zimmer mit Dusche + WC (Doppelbelegung); 40,00 € pro Person im 2-Bett-Zimmer mit Dusche + WC (Einzelbelegung); 35,00 € pro Person im Einzelzimmer mit Dusche + WC; 30,00 € pro Person im Stockbett-Zimmer (Doppelbelegung) und 35,00 € pro Person im Stockbett-Zimmer (Einzelbelegung).

wie dem Leasing von IT-Zubehör. Dabei werden branchenübliche, monatliche Leasing-Raten in der entsprechenden Zimmerkategorie (einfacher Standard) veranschlagt.

Betriebsvariante D (Intern 2)

Variante D betrachtet den Gästehausbetrieb bei interner Abwicklung durch die Stadt Erlangen und der Nutzung stadtinterner Dienstleistungen im Bereich Reinigung und Hausverwaltung durch das GME. Sämtliche Dienstleistungen rund um den Gästehausbetrieb, die stadintern abgewickelt werden können, werden in dieser Variante in der Stadt belassen. Lediglich in Bezug auf die Reinigung der Hotelwäsche (sog. Wäscheservice) wird eine Nutzung eines externen Anbieters einkalkuliert³. Die Ausstattung des Gästehauses erfolgt auf Basis klassischer Investitionen in Einrichtungsgegenstände für Bade- und Schlafzimmer zulasten des städtischen Haushalts. Entsprechende Abschreibungen gemäß AfA-Tabelle des Bundesfinanzministeriums sind berücksichtigt.

1.4 Kostenanalyse

Bei der Analyse der Kostenseite erfolgte die Identifikation sämtlicher Parameter auf der Einnahmen- und Ausgabenseite, die bei dem Betrieb eines Gästehauses zu berücksichtigen sind. Sämtliche Parameter auf der Ein- und Ausgabenseite wurden für die vier unterschiedlichen Modelle über einen Fünf-Jahres-Zeitraum betrachtet und in sieben unterschiedlichen Dimensionen strukturiert.

Die einzelnen Kostenparameter gliedern sich dabei in folgende fünf Kostendimensionen (Details finden sich in der Anlage Folie 11): (1.) Personalkosten, (2.) Sachkosten, (3.) Betriebskosten, (4.) Kosten für Fremdleistungen, (5.) Gemeinkosten. Zusätzlich wurden in einer weiteren Kategorie (6.) Abschreibungen berücksichtigt⁴. Auf der (7.) Einnahmenseite wurden die sich aus der Vermietung von Zimmern ergebenden Einnahmen unter Berücksichtigung von zwei „Anlaufjahren“ mit geringfügig niedrigerer Auslastung aufgeführt. Inflationsbedingte, jährliche Teuerungsraten wurden ebenso berücksichtigt wie die Steigerung der Betriebskosten und die tarifvertraglich-bedingten Erhöhungen der Personalkosten.

Für jede Betriebsvariante wurden spezifische Annahmen innerhalb der sieben Dimensionen getroffen und somit konkrete Werte auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ermittelt, die eine Betrachtung des Gesamtergebnisses über einen Fünf-Jahres-Zeitraum ermöglichen. Den einzelnen Annahmen lagen dabei Daten und Informationen aus einer Reihe von unterschiedlichen Quellen zugrunde. So wurden vorliegende Daten, Statistiken und Erfahrungswerte aus dem früheren Frankenhof verwendet, wie z.B. die Kosten für den Wäscheservice oder die jährliche Auslastung der Zimmerkapazitäten. Es wurden zweitens die gängigen Kostenparameter der Stadt Erlangen zugrunde gelegt, bspw. bei der Ermittlung der durchschnittlichen Personalkosten. Darüber hinaus wurden Daten und branchenübliche Vergleichswerte aus dem bayerischen Beherbergungsmarkt verwendet, wie z.B. des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbands (DEHOGA). Um die Güte der Annahmen zu erhöhen und die Reliabilität und Validität der Schätzungen zu verbessern, wurde zudem eine Validierung und Plausibilisierung in unterschiedlichen Fachämtern der Stadt Erlangen vorgenommen. Dies umfasste eine Beteiligung des Personal- und Organisationsamts, des Amts für Gebäudemanagements (GME), dem Revisionsamt sowie der Kämmerei der Stadt Erlangen. Zusätzlich wurden in einem weiteren Schritt Experten aus dem Hotel- und Gaststättengewerbe zur Plausibilisierung sämtlicher Annahmen hinzugezogen und bei der Ermittlung der maximal leistbaren Pacht (idealtypische Pachteinahmen) für die Betriebsvarianten A und B eingebunden⁵.

³ Das entspricht der gängigen Praxis in der Stadt Erlangen.

⁴ Absetzung für Abnutzung (AfA) gemäß Tabelle für den Wirtschaftszweig Gastgewerbe des Bundesministeriums der Finanzen;

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuerthemen/Betriebspruefung/AfA-Tabellen/AfA-Tabelle_Gastgewerbe.html

⁵ Die Plausibilisierung und Pachtwertermittlung erfolgte auf Basis von Benchmarkdaten des Unternehmens Zarges von Freyberg Hotel Consulting GmbH. Die idealtypische Pacht orientiert sich an den zu erwartenden Umsätzen in Verbindung mit dem Ausstattungsniveau der Zimmer.

Im Ergebnis liegt für jede Variante eine differenzierte Ermittlung der Einnahmen- und Ausgabenseite vor, die eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Gästehausbetriebs über fünf Jahre ermöglicht. Die nachfolgende Tabelle zeigt das Ergebnis der Kostenanalyse für die vier verschiedenen Betreibermodelle.

	A: Extern 1	B: Extern 2	C: Intern 1	D: Intern 2
Kostenart	Normaler Betrieb ohne Einfluss	Betrieb bei Einfluss auf Preis und Inklusion	Eigenregie inkl. Fremdleistung	Hohes Maß an Eigenregie
Personalkosten			-707.733 €	-1.344.256 €
Sachkosten			-62.249 €	-206.329 €
Betriebskosten	Ermittlung der Kostenstruktur anhand von branchenüblichen Kostenparametern und Benchmarkvergleichen im bayerischen Beherbergungsmarkt.	Ermittlung der Kostenstruktur anhand von branchenüblichen Kostenparametern und Benchmarkvergleichen im bayerischen Beherbergungsmarkt.	-202.056 €	-202.056 €
Fremdleistungen			-668.829 €	-102.604 €
Gemeinkosten			-132.785 €	-132.785 €
Abschreibungen			+10.000 €	+75.750 €
Einnahmen			+1.475.385 €	+1.475.385 €
Gesamtergebnis	+ 350.291 €	+ 205.874 €	- 288.267 €	- 436.895 €
Rang	1	2	3	4
Idealtypische Pachteinnahmen	162.000 €	121.500 €	Keine Pachteinnahmen, da interner Betrieb.	Keine Pachteinnahmen, da interner Betrieb.

1.5 Nutzwertanalyse

Bei der Analyse der Nutzenseite wurden die nicht-monetären Beurteilungsdimensionen der unterschiedlichen Betriebsvarianten durch ein qualitatives Bewertungsverfahren bearbeitet, der sogenannten Nutzwertanalyse.⁶

Der Nutzwert der unterschiedlichen Modelle wird demzufolge als subjektiver Wert im Sinne der Eignung zur Bedürfnisbefriedigung operationalisiert, wobei diejenige Alternative mit dem höchsten Gesamtnutzwert am besten die Vorstellungen und Ziele der Entscheidungsträger widerspiegelt. Dies bedeutet auf die vorliegende Fragestellung übertragen, dass die Variante mit dem höchsten Gesamtnutzwert (dem Ergebnis aus der Summe der einzelnen Kriterien) das unter Nutzensgesichtspunkten geeignetste Betreibermodell repräsentiert.

Um diesen Gesamtnutzwert zu ermitteln, wird in einem ersten Schritt die Gesamtheit der Kriterien, die einen Nutzen repräsentieren, identifiziert. Wichtig ist dabei, dass alle relevanten Kriterien hinreichend erschöpfend erfasst (d. h. möglichst vollständig) sind und die einzelnen Kriterien untereinander möglichst trennscharf sind (d. h. so wenig Überschneidungen zwischen den

⁶ Bundesministerium des Inneren / Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) – Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen (2018); online abrufbar unter https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/ohb_pdf.pdf?_blob=publicationFile&v=28

Kriterien wie möglich existieren). In einem weiteren Schritt werden die einzelnen Kriterien so- dann übergeordneten Nutzendimensionen zugeordnet.

Die fünf verschiedenen, relevanten Nutzendimensionen sind (1.) Arbeitsorganisation, (2.) Organisatorische Stabilität, (3.) Mitgestaltungsmöglichkeiten, (4.) Gesellschaftliche Verantwortung und (5.) Nutzerperspektive. Details zur Kriterienauswahl und -zuordnung zu den übergeordneten Kriteriendimensionen sind im Anhang auf Folie 19 nachzulesen.

Innerhalb dieser Dimensionen werden die einzelnen Kriterien zunächst auf einer 3-stufigen Skala gemäß deren relativer Bedeutung gewichtet (Skala 1-3, wobei „1“ für niedrige, „2“ für mittlere und „3“ für hohe Bedeutungen gilt).

Nach der Gewichtung eines jeden Nutzenkriteriums erfolgt in einem nachfolgenden Schritt die Bewertung jeder Betriebsvariante anhand der unterschiedlichen Kriterien in den fünf Dimensionen auf einer 10-stufigen Skala (Skala 1-10, wobei eine „1“ bedeutet, dass die Variante in dem jeweiligen Kriterium den niedrigsten möglichen Nutzen aufweist, während eine „10“ den höchsten möglichen Nutzen der Variante in Bezug auf das Kriterium ausdrückt).

Die Ermittlung des Gesamtnutzwerts erfolgt auf Basis der Summenbildung der einzelnen Kriterien und ermöglicht abschließend analog zum Vorgehen in der Kostenanalyse eine Rangfolgenbildung der vier Betriebsvarianten.

Die nachfolgende Tabelle bildet das Ergebnis der Nutzwertanalyse auf den unterschiedlichen Kriteriendimensionen für die vier Betriebsvarianten ab:

	A: Extern 1	B: Extern 2	C: Intern 1	D: Intern 2
Kriterien- dimensionen	Normaler Betrieb ohne Einfluss	Betrieb bei Ein- fluss auf Preis und Inklusion	Eigenregie inkl. Fremdleistung	Hohes Maß an Eigenregie
Arbeitsorganisation	10	29	41	44
Organisatorische Stabilität	46	42	43	37
Mitgestaltungsmög- lichkeiten	14	33	80	80
Gesellschaftliche Verantwortung	61	88	26	19
Nutzerperspektive	18	16	16	16
Gesamtnutzwert	149	208	206	196
Rang	4	1	2	3

1.6 Darstellung des Gesamtergebnisses durch gemittelte Rangfolgenbildung

Um im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsüberprüfung des Gästehausbetriebs im KuBiC zu einer abschließenden Einschätzung zu kommen und die unter Kosten- und Nutzenaspekten geeignetste Betriebsvariante zu identifizieren, gilt es, die Ergebnisse der Kosten- und Nutzwertanalyse zusammenzuführen. Dazu wird die im Rahmen der Kostenanalyse ermittelte Rangfolge

der Betreibermodelle und die im Rahmen der Nutzwertanalyse ermittelte Rangfolge gleichberechtigt zu jeweils 50 % in die Beurteilung mit einbezogen und für jedes der vier unterschiedlichen Varianten berechnet. Numerisch kann dies anhand der gemittelten Rangfolge aus Nutzwert (N) und Kosten (K) errechnet werden, wobei das jeweilige Betriebsmodell umso geeigneter ist, desto niedriger der Wert der gemittelten Rangfolge ausfällt:

Das Gesamtergebnis der Nutzwert-Kosten-Analyse lässt sich anhand der nachfolgenden Tabelle ablesen:

	A: Extern 1	B: Extern 2	C: Intern 1	D: Intern 2
	Normaler Betrieb ohne Einfluss	Betrieb bei Einfluss auf Preis und Inklusion	Eigenregie inkl. Fremdleistung	Hohes Maß an Eigenregie
Gesamtnutzwert	149	208	206	196
Rangfolge Nutzen	4	1	2	3
Kosten	+ 350,291 €	+ 205,874 €	- 288,267 €	- 436,895 €
Rangfolge Kosten	1	2	3	4
Gemittelte Rangfolge	2,5	1,5	2,5	3,5

Wie sich anhand der gemittelten Rangfolge ablesen lässt, kann die Betriebsvariante B (Extern 2) mit einer gemittelten Rangfolge von 1,5 unter Berücksichtigung von Kosten- und Nutzensgesichtspunkten als das geeignetste Betreibermodell identifiziert werden.

2. Programme / Produkte / Leistungen / Auflagen

(Was soll getan werden, um die Ergebnisse bzw. Wirkungen zu erzielen?)

Gemäß dem ermittelten Ergebnis wird der Gästehausbetrieb gemeinsam mit der Gastronomie im KuBiC Frankenhof an einen externen Pächter vergeben. Voraussetzung für die Vergabe ist die Bereitschaft des Pächters, eng mit der Stadt Erlangen in Fragen der Steuerung des Gästehauses zusammenzuarbeiten und Menschen mit Behinderung zu beschäftigen.

3. Prozesse und Strukturen

(Wie sollen die Programme / Leistungsangebote erbracht werden?)

Im weiteren Prozess der Erstellung einer Aufbau- und Ablauforganisation für das zukünftige Bürger-Kulturbüro wird die Entscheidung über die Vergabe des Gästehauses an einen externen Betreiber als Schnittstelle zu bedenken sein. Zum Wohle aller sollten mögliche Reibungspunkte vorab definiert und bearbeitet werden.

4. Klimaschutz:

Entscheidungsrelevante Auswirkungen auf den Klimaschutz:

- ja, positiv*
- ja, negativ*

nein

Wenn ja, negativ:
Bestehen alternative Handlungsoptionen?

*ja**
 *nein**

**Erläuterungen dazu sind in der Begründung aufzuführen.*

Falls es sich um negative Auswirkungen auf den Klimaschutz handelt und eine alternative Handlungsoption nicht vorhanden ist bzw. dem Stadtrat nicht zur Entscheidung vorgeschlagen werden soll, ist eine Begründung zu formulieren.

5. Ressourcen

(Welche Ressourcen sind zur Realisierung des Leistungsangebotes erforderlich?)

Investitionskosten:	€	bei IPNr.:
Sachkosten:	€	bei Sachkonto:
Personalkosten (brutto):	€	bei Sachkonto:
Folgekosten	€	bei Sachkonto:
Korrespondierende Einnahmen	€	bei Sachkonto:
Weitere Ressourcen		

Haushaltsmittel

werden nicht benötigt
 sind vorhanden auf IvP-Nr.
bzw. im Budget auf Kst/KTr/Sk
 sind nicht vorhanden

Anlagen: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Gästehauses im KuBiC / gfa public

III. Abstimmung
siehe Anlage

IV. Beschlusskontrolle
V. Zur Aufnahme in die Sitzungsniederschrift
VI. Zum Vorgang