

Kapitel 1209 Staatsvermögen

21 Unterbringung von Landesbehörden

Die Unterbringung von Landesbehörden – Bedarfsfeststellung, laufende Bedarfskontrolle, Beschaffung von Räumen, Bemessung der Raumgrößen – ist organisatorisch und wirtschaftlich nicht optimiert. Ein überzeugendes und effizientes Unterbringungsmanagement sollte rasch eingerichtet werden.

1 Vorbemerkung

Für die Unterbringung der Landesbehörden sind die Staatlichen Vermögens- und Hochbauämter (VBÄ) zuständig. Der RH hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Stuttgart 1998 die Unterbringung der Landesbehörden in Stuttgart untersucht. Dazu wurden für rd. 200 landeseigene und gemietete Verwaltungsgebäude von rd. 60 Landesbehörden in Stuttgart zu den Stichtagen 01. 01. 1993 und 01. 01. 1998 Daten (Flächen, Zahl der Mitarbeiter, ggf. Mieten) erhoben und ausgewertet. An Hand der daraus abgeleiteten Kennzahlen wurden rd. 25 Gebäude für eine Einzelfalluntersuchung ausgewählt. Zwei Einzelfälle, bei denen das hier anzutreffende Grundproblem besonders deutlich wird, sind unter Pkt. 4 und 5 dargestellt.

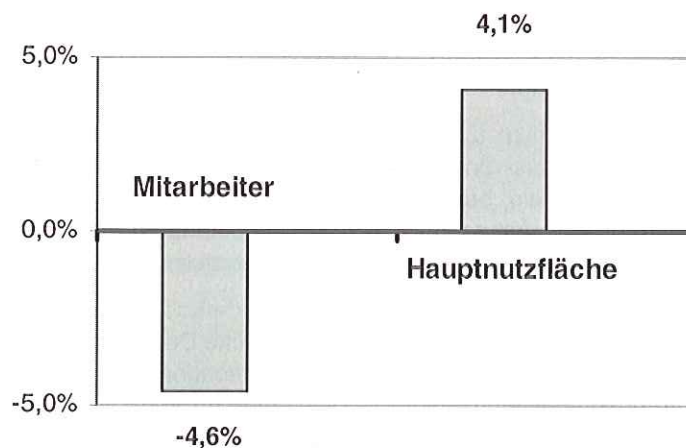
Daneben hat auch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Tübingen die Unterbringung von Landesbehörden in den Landkreisen Tübingen, Reutlingen und im Zollernalbkreis untersucht; seine Prüfungsfeststellungen wurden mitberücksichtigt.

2 Gegenläufige Entwicklung der Zahl der Mitarbeiter und der Flächen

Bei den in die Untersuchung einbezogenen rd. 60 Behörden in Stuttgart hat sich die Zahl der Mitarbeiter vom 01. 01. 1993 bis zum 01. 01. 1998 insgesamt um 4,6 % verringert, die Fläche hat dagegen um 4,1 % zugenommen (s. Schaubild). Im Durchschnitt hat sich die Fläche je Mitarbeiter um rd. 9 % erhöht. Diese Entwicklung hat sich durchgängig bei der Untersuchung der Einzelfälle bestätigt. Der Flächenzuwachs ist nur bedingt sachlich begründet (z.B. durch vermehrte Einrichtung von PC-Arbeitsplätzen), z.T. wurden erhebliche Raumreserven in Form von Leerständen und großzügigen Belegungen festgestellt.

Schaubild

Gegenläufige Entwicklung der Flächen und der Zahl der Mitarbeiter



3 Fehlende Belegungszahlen

Den zuständigen VBÄ lagen keine fortlaufend aktualisierten Belegungszahlen der jeweiligen Gebäude vor. Daher waren durch Personalabbau entstandene „Unterbelegungen“ nicht erkennbar; sie konnten bei Planungen und Entscheidungen nicht berücksichtigt werden.

4 „Verhinderung“ einer geplanten Anmietung durch Erschließung bestehender Raumreserven

Während der laufenden Prüfung durch den RH plante das VBA Stuttgart, eine Außenstelle des SM zu verlagern und dazu ein Objekt für eine Jahresmiete von rd. 300 000 DM neu anzumieten, der Vertragsabschluß stand unmittelbar bevor. Gleichzeitig stellte der RH am Hauptsitz des SM und in Gebäuden anderer Ministerien Raumreserven fest, die die geplante Anmietung verzichtbar machten. Das SM war davon nur durch eine nachdrückliche Intervention des RH zu überzeugen; das VBA hätte sich allein wahrscheinlich nicht gegen den Nutzer durchsetzen können.

5 Anmietung eines teureren Objekts trotz wirtschaftlicherer Alternativen

Zu den teuersten Objekten, die in die Untersuchung einbezogen wurden, gehört ein für das UVM gemietetes Gebäude, bei dem sich die Miete für Büroflächen einschließlich eines Zuschlags in Höhe von 3,76 DM/m² für nicht in der Baubeschreibung vorgesehene Maßnahmen von ursprünglich rd. 41 DM/m² (bei der Anmietung 1991 für das damalige VM) auf bis zu rd. 45 DM/m² zum 01. 01. 1996 steigerte. Durch die erneute Vereinbarung einer Vertragslaufzeit von 10 Jahren (01. 01. 1998 – 31. 12. 2007) bereits vor Ablauf der ursprünglichen Vertragslaufzeit (31. 12. 2001) hat das VBA Stuttgart bei Nachverhandlungen inzwischen eine Mietreduzierung ab 1998 auf 33 DM/m² und ab 2002 auf 30 DM/m² erreicht. Das Objekt wurde 1991 angemietet, obwohl das VBA deutlich wirtschaftlichere, jedoch weniger attraktive Alternativen aufgezeigt hatte, die aber gegen das Interesse des damals neu geschaffenen VM an einer möglichst repräsentativen Unterbringung nicht durchgesetzt werden konnten.

Bei dem für das UVM gemieteten Objekt liegt die Miete auch nach der Herabsetzung immer noch deutlich über der durchschnittlichen Marktmiete. Deshalb hätte auch hier an Stelle der erneuten Bindung auf zehn Jahre alternativ die Aufgabe des Mietverhältnisses untersucht werden müssen. Dies wäre möglich gewesen, denn zu diesem Zeitpunkt betrug die restliche Vertragslaufzeit des ursprünglichen Mietvertrages noch vier Jahre.

Hier zeigt sich ein Grundproblem der derzeitigen Rollenverteilung zwischen Nutzer der Verwaltung und den VBÄ. Die nutzende Verwaltung hat Interesse an einer optimalen Unterbringung, mangels eigener Finanzverantwortung aber nur ein begrenztes Interesse an einer wirtschaftlich guten Lösung. Hier setzen Überlegungen an, die im Zuge der Weiterentwicklung der Modelle zur Haushaltsflexibilisierung die Finanzverantwortung für die Unterbringung den Nutzern zuweisen.

6 Optimierungsmöglichkeiten bei bestehenden Mietverhältnissen

Die durchschnittliche Marktmiete für Büroflächen betrug 1997 in Stuttgart 26 DM (City-Lage) bzw. 22 DM (City-Rand-Lage). Bei zahlreichen Mietobjekten werden diese Werte deutlich überschritten (z. B. beim Mietobjekt für das UVM, s. o. Pkt. 5 und bei einem für das Finanzamt Stuttgart-Körperschaften bis zum 30. 04. 2002 für derzeit 30 DM/m² gemieteten Objekt). Mieten über der durchschnittlichen Marktmiete sind angesichts der Bonität des Mieters Land, seiner Marktposition und der Verpflichtung der Verwaltung zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) erklärungsbedürftig. Diese Mietverhältnisse sollten dringend unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten optimiert, ggf. auch aufgegeben werden.

Die Vermögens- und Hochbauverwaltung sollte mit diesem Anspruch den Vermietern gegenüber initiativ werden. Vermieter werden aber nur dann verhandlungsbereit sein, wenn sie ernsthaft mit der Aufgabe des Mietverhältnisses durch das Land rechnen müssen. Deshalb müßten Verhandlungen so rechtzeitig aufgenommen werden, daß eine Änderung in der Unterbringung auch tatsächlich möglich wäre. Bei negativem Verhandlungsergebnis müßte im Interesse einer wirtschaftlicheren Unterbringung konsequent versucht werden, Behörden an anderen – ggf. weniger attraktiven – Standorten unterzubringen. Diese Strategie gewinnt wegen der für den Stuttgarter Immobilienmarkt zu erwartenden Veränderungen, einer tendenziellen Ausweitung des Angebots an Mietflächen (Messe Stuttgart, Stuttgart 21), zusätzlich an Bedeutung.

7 Bewertung

Die Behördenunterbringung kann auf der Grundlage der gegenwärtigen Praxis nicht optimal erledigt werden, weil den VBÄ wichtige Entscheidungsgrundlagen insbesondere zur Personal- und Marktentwicklung fehlen. Außerdem kann die Vermögens- und Hochbauverwaltung ihre Entscheidungen gegen die oft anders als primär wirtschaftlich motivierte Argumentation der nutzenden Verwaltungen nicht immer durchsetzen.

8 Vorschläge

Der RH schlägt vor, für die Behördenunterbringung eine organisatorisch und technisch durchgängige Konzeption zu schaffen. Dazu gehört u. a. eine DV-unterstützte, systematische und regelmäßige Erhebung, Auswertung und Verwertung der unterbringungsrelevanten Daten für alle VBÄ. Das im Rahmen der Prüfungen erhobene Datenmaterial wird den VBÄ Stuttgart bzw. Tübingen zur Verfügung gestellt; die künftige Konzeption sollte aber zusätzliche Kriterien vorsehen. Mit der Konzeption muß erreicht werden, daß sich der in der Landesverwaltung vollzogene und noch anstehende Personalabbau zeitnah auch in einem entsprechenden Flächenabbau niederschlägt und frei werdende Flächen nicht "versickern".

Außerdem könnten durch geeignete Kennzahlen wie z.B. hinsichtlich m²/Preis, Fläche je Mitarbeiter, Mietpreis je Mitarbeiter mögliche „Ausreißer“ besser erkannt und daraus rechtzeitig Schlußfolgerungen gezogen werden.

Das FM sollte zusätzlich untersuchen, inwieweit die hier gewonnenen Erkenntnisse landesweit übertragbar sind, ob Verwaltungsregelungen angepaßt werden müssen und wie die VBÄ bei der Durchsetzung ihrer gegenüber den Nutzerinteressen abweichenden Entscheidungen unterstützt werden können.

Die dezentrale Finanzverantwortung für die Mieten (vgl. § 7a LHO) sollte – unter Beibehaltung einer zentralen Servicefunktion bei der Vermögens- und Hochbauverwaltung – zeitnah realisiert werden. Damit würden Interessengegensätze zwischen den nutzenden Verwaltungen und der Vermögens- und Hochbauverwaltung teilweise entfallen bzw. reduziert. Alternative Modelle, die geeignet sind, Interessengegensätze abzubauen und Anreize für eine wirtschaftlichere Nutzung bieten, sind damit nicht ausgeschlossen.

9 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das FM folgt der Einschätzung des RH im Hinblick auf bisherige organisatorische Unzulänglichkeiten bei der Behördenunterbringung und hat seit Abschluß der Prüfung bereits Maßnahmen zur Verbesserung der konzeptionellen Arbeit der Vermögens- und Hochbauverwaltung eingeleitet. Die Optimierung bestehender Mietverhältnisse hat das VBA – über den vom RH aufgezeigten Einzelfall hinaus – bereits bei drei weiteren Objekten vollzogen bzw. geplant. Alternativ zur dezentralen Finanzverantwortung für die Mieten präferiert das FM Lösungen, bei denen die Mittel weiterhin zentral veranschlagt bleiben, wirtschaftliches Verhalten der Nutzer sich für diesen aber auszahlt. Den erhöhten Flächenbedarf je Mitarbeiter begründet das FM auf im Untersuchungszeitraum vollzogene, unter qualitativen und quantitativen Gesichtspunkten notwendige Verbesserungen in der Unterbringung und weist darauf hin, daß Nachbelegungen frei werdender Flächen nicht kurzfristig und erst ab einer bestimmten Größenordnung möglich sind. Bei der Beurteilung des Mietniveaus habe der RH nach Auffassung des FM die Umstände zum Zeitpunkt der Begründung der Mietverhältnisse (Stichwort „Mietzinshochphase“) nicht ausreichend berücksichtigt. Die Auffassung des RH zur grundsätzlich problematischen Rollenverteilung zwischen den nutzenden Verwaltungen und den VBÄ teilt das FM nicht.

10 Schlußbemerkung

Nach Auffassung des RH ist der erhöhte Flächenbedarf je Mitarbeiter nur z.T. durch nachvollziehbare Qualitätsverbesserungen zu erklären; bei den örtlichen Erhebungen wurden auch vermeidbare Leerstände und großzügige Belegungen festgestellt. Die vom FM angeführte „Mietzinshochphase“ betraf grundsätzlich alle Anmietungen im betreffenden Zeitraum. Sie ist daher keine hinreichende Erklärung für über dem Marktpreis liegende Mieten des Landes, zumal der öffentlichen Hand als Mieter besondere Bonität zuerkannt wird. Der RH hält an seiner Einschätzung fest, daß die nutzenden Verwaltungen durch das derzeitige System kein ausreichendes Eigeninteresse an einer wirtschaftlichen Anmietung haben und sich auch in Einzelfällen gegen die VBÄ durchsetzen. Letzteres hat die Prüfung des RH an Hand konkreter Fälle belegt. Im übrigen will auch das FM zukünftig Anreizsysteme für wirtschaftliche Anmietungen entwickeln.