

Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die Behördenunterbringung

7

Die beschlossene, aber nur teilweise vollzogene Auflösung von Behörden der unteren Verwaltungsebene hat sich bisher nur gering auf die Unterbringungskosten ausgewirkt.

1 Ausgangslage

Die Landesregierung verfolgt seit 1992 erklärtermaßen das Ziel, „eine schlanke, leistungsfähige und wirtschaftliche Verwaltung zu schaffen, die sich auf das Wesentliche konzentriert und fit für die Zukunft ist“. Ein Schwerpunkt dieser Politik ist die Neuordnung der Behördenlandschaft, mit der Synergieeffekte realisiert, größere und leistungsfähigere Einheiten mit einer stärkeren Bündelung geschaffen sowie die Zersplitterung auf der unteren Ebene bereinigt werden sollten.

Laut Erklärung der Landesregierung sollte die Neustrukturierung rasch umgesetzt werden, um die zu erwartenden Ressourceneinsparungen frühestmöglich realisieren zu können.

Durch Ministerratsbeschlüsse vom 04.12.1995 und 05.05.1997 wurden dazu folgende Maßnahmen festgelegt:

- Die Reduzierung der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung von 28 Staatlichen Hochbauämtern und 10 Staatlichen Liegenschaftsämtern auf 21 Staatliche Vermögens- und Hochbauämter.
- Die Auflösung von 27 Dienststellen der Staatlichen Vermessungsämter, die Einrichtung von drei technischen Vermessungsstellen und die Verlegung von vier Vermessungsämtern an den jeweiligen Sitz der bisherigen Außenstelle.
- Die Aufhebung von 19 Ämtern für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur, die Umwandlung von zwei Ämtern zu Außenstellen und die Einrichtung von drei neuen Ämtern sowie die
- Reduzierung der Straßenbauverwaltung von 20 auf 16 Straßenbauämter und von 5 auf 4 Autobahnbetriebsämter.

2 Umsetzung der Ministerratsbeschlüsse

Die Vermögens- und Hochbauämter wurden inzwischen zusammengeführt und die bisherigen Außenstellen (mit Ausnahme des Amtes Rottweil) aufgelöst. Allerdings bestehen einige der formal aufgelösten Außenstellen als „Bauleitungen“ weiter. In solchen Fällen hat sich weder organisatorisch noch wirtschaftlich Wesentliches geändert oder verbessert.

Die Neuordnung der Vermessungsämter wurde zum 01.01.1998 formal umgesetzt. Verzögert hat sich die konkrete Auflösung der Dienststellen und deren Integration in die jeweiligen Hauptämter, da die Landesregierung mit Beschluss vom 06.10.1997 die Privatisierung des Vermessungswesens (s. Beitrag Nr. 18) prüfen ließ und eine Privatisierung möglicherweise Auswirkungen auf die Unterbringung gehabt hätte. Nach Abschluss dieser Prüfung Mitte 1999 wurde das WM beauftragt, die Auflösung von Ämtern im Benehmen mit dem FM und unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und finanzieller Gesichtspunkte des Landesbetriebes Vermessung zu prüfen und für die 27 aufgelösten Dienststellen ein Unterbringungskonzept in Abstimmung mit dem FM und dem Landesvermessungsamt zu erarbeiten. Auf Grund dieser Verzögerung wurden bisher nur wenige Ämter integriert.

Die organisatorische Neuordnung der Landwirtschaftsverwaltung ist abgeschlossen. Bis auf wenige Ausnahmen, bei denen die vollständige Unterbringung zusammengelegter Ämter an einem neuen Standort ansteht, ist die Behördenintegration im Hinblick auf die räumliche Unterbringung der Ämter umgesetzt.

Die Neugliederung der Straßenbauverwaltung wurde zurückgestellt. Erst mit Beschluss des Ministerrats vom 16.10.2001 wurde Klarheit geschaffen. Der Beschluss vom 04.12.1995 war im Hinblick auf die Straßenbauverwaltung somit ohne nennenswerte Wirkung geblieben.

Die Ministerratsbeschlüsse sind somit bislang teilweise gar nicht, teilweise lediglich formal und nur zu einem relativ geringen Teil konsequent umgesetzt.

3 Folgen der Umsetzung im Hinblick auf die Unterbringung

3.1 Anzahl der Liegenschaften

Die in die Untersuchung des RH einbezogenen Behörden waren vor den Umstrukturierungsmaßnahmen in 262 Gebäuden (s. Übersicht 1) untergebracht.

Übersicht 1

Unterbringungssituation

	1996	2000	Saldo	aufgegeben	neu
Unterbringungsfälle insgesamt	262	240	- 22	43	21
davon landeseigene Gebäude	171	156	- 15	26	11
davon angemietete Gebäude	91	84	- 7	17	10

Ein Vergleich der Unterbringungssituation des Jahres 1996 mit der des Jahres 2000 zeigt, dass insgesamt 43 Gebäude (oder Teile davon) aufgegeben oder anderweitig genutzt wurden und 21 weitere Gebäude hinzu kamen. Die Zahl der ganz oder teilweise genutzten Gebäude ermäßigte sich somit um 22 auf nunmehr 240 Gebäude.

3.2 Kosten

Die Kosten für den dienstlich genutzten Bereich dieser Liegenschaften entwickelten sich im Vergleich der Jahre 1996 und 2000 insgesamt wie in Übersicht 2 dargestellt:

Übersicht 2

Unterbringungskosten

	1996 €	2000 €	Saldo €
Raumkosten	16.319.000	15.870.000	- 449.000
Bewirtschaftungskosten	3.700.000	3.886.000	+ 186.000
Unterbringungskosten	20.019.000	19.756.000	- 263.000

Von der Vermögens- und Hochbauverwaltung und in geringem Umfang auch von der Vermessungsverwaltung wurden insgesamt 572.000 € Raumkosten eingespart. Ein nicht unerheblicher Teil davon – rd. 123.000 € – wird allerdings zur Deckung der gestiegenen Raumkosten anderer Behörden benötigt. Im Ergebnis ermäßigten sich die Raumkosten damit lediglich um rd. 449.000 € (2,3 %).

Wegen der im Vergleichszeitraum gestiegenen Bewirtschaftungskosten verminderten sich die gesamten Unterbringungskosten lediglich um 263.000 € auf 19.756.000 €. Eine nennenswerte Ersparnis ist demnach nicht zu verzeichnen.

Die unbefriedigende Entwicklung wird besonders bei Betrachtung der durchschnittlichen Kosten für die Unterbringung eines Mitarbeiters (unabhängig davon, ob voll- oder teilzeitbeschäftigt) in Übersicht 3 deutlich:

Übersicht 3

Unterbringungskosten je Mitarbeiter

	1996	2000
Unterbringungskosten	20.019.000 €	19.756.000 €
Zahl der Mitarbeiter	7.479	6.934
durchschnittliche Unterbringungskosten/Mitarbeiter	2.675 €	2.850 €
Steigerung		+ 175 €

Während die gesamten Unterbringungskosten um rd. 1,3 % abnahmen, stiegen die Unterbringungskosten je Mitarbeiter um rd. 6,5 %. Die jährliche Steigerungsrate liegt bei 1,6 %.

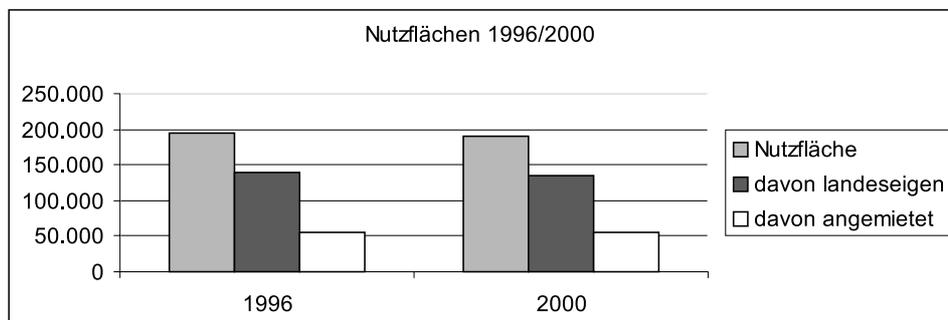
3.3 Flächen

Trotz rückläufiger Mitarbeiterzahl seit 1996 wurde nur in geringem Maß Nutzfläche aufgegeben.

Im Jahr 1996 standen den untersuchten Behörden 195.260 m² Nutzfläche zur Verfügung. Im Zuge der Umstrukturierungen wurden davon 5.240 m² oder 2,68 % abgegeben. Das Verhältnis zwischen landeseigenen und angemieteten Flächen hat sich geringfügig zu Gunsten der angemieteten Flächen verschoben. Das Schaubild verdeutlicht die geringen Veränderungen im Vergleich der Jahre 1996 und 2000.

Schaubild

Nutzflächen



Zu der per Saldo um 5.240 m² reduzierten Nutzfläche trugen die untersuchten Verwaltungen wie folgt bei:

- 5.128 m² Reduzierung der Nutzfläche bei den Vermögens- und Hochbauämtern,
- 2.747 m² Reduzierung der Nutzfläche bei den Vermessungsämtern,
- 36 m² Reduzierung der Nutzfläche bei den Autobahnbetriebsämtern,
- 1.189 m² Zunahme der Nutzfläche bei den Ämtern für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur,
- 1.482 m² Zunahme der Nutzfläche bei den Straßenbauämtern.

Danach haben allein die Vermögens- und Hochbauämter mit 12,84 % einen nennenswerten Anteil ihrer bisherigen Nutzfläche abgebaut. Die Vermessungsverwaltung und die Autobahnbetriebsämter trugen – wenn auch nur in eingeschränktem Umfang – mit 3,27 % bzw. mit weniger als 1 % ihrer bisherigen Nutzfläche zum Flächenabbau bei. Die beiden anderen Verwaltungen haben demgegenüber sogar Flächenzugänge von 3,15 % bzw. 5,3 % zu verzeichnen.

Um die insgesamt zur Verfügung stehende Nutzfläche einordnen und bewerten zu können, wurden die Hauptnutzfläche und die Anzahl der Mitarbeiter – unabhängig, ob voll- oder teilzeitbeschäftigt – zueinander ins Verhältnis gesetzt. Die Hauptnutzfläche wurde als Bezugsgröße gewählt, da sie am ehesten Rückschlüsse auf die räumliche Unterbringungssituation der einzelnen Mitarbeiter zulässt. Eine zusätzliche Einbeziehung der Nebennutzflächen und Verkehrsflächen hätte dieses Bild insofern verfälscht, als gerade bei älteren landeseigenen Liegenschaften große Flächen vorzufinden sind, die sich nicht zur Nutzung als Diensträume eignen.

In den untersuchten Behörden stehen den Beschäftigten durchschnittlich die in Übersicht 4 dargestellten Hauptnutzflächen zur Verfügung:

Übersicht 4

Hauptnutzfläche je Mitarbeiter

	1996	2000
Hauptnutzfläche	166.260 m ²	163.222 m ²
Mitarbeiter	7.479	6.934
Hauptnutzfläche/Mitarbeiter	22,23 m ²	23,54 m ²

Die Übersicht zeigt, dass sich die bisherige Unterbringungssituation hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Fläche für die Landesbediensteten im Untersuchungszeitraum sogar – wenn auch nur geringfügig – verbessert hat. Frei gewordene Flächen sind damit gleichsam versickert.

Im Jahr 2000 verfügten die Mitarbeiter der

- Vermögens- und Hochbauverwaltung über durchschnittlich 22,8 m²,
- Vermessungsverwaltung über durchschnittlich 24,3 m²,
- Landwirtschaftsverwaltung über durchschnittlich 24,2 m²,
- Straßenbauverwaltung über durchschnittlich 22,3 m²,
- Autobahnbetriebsämter über durchschnittlich 21,4 m² Hauptnutzfläche.

Bemerkenswert ist, dass gerade die kleineren Dienststellen mit bis zu zehn Mitarbeitern mit durchschnittlich 31,5 m² Hauptnutzfläche je Mitarbeiter verhältnismäßig großzügig untergebracht sind. Insgesamt stehen demnach weitaus größere Flächen zur Verfügung als die RL für Raumgrößen, die allerdings nur für Neubaumaßnahmen gelten, als ausreichend bezeichnen. Die Vorgaben dieser RL sind mit der Hauptnutzfläche je Mitarbeiter, die der RH ermittelt hat, zwar nicht direkt vergleichbar; gleichwohl ist festzustellen, dass die Mitarbeiter im Schnitt gesehen jedenfalls keineswegs beengt untergebracht sind.

3.4 Personalentwicklung

Im Rahmen der Untersuchung wurde nur die Anzahl derjenigen Mitarbeiter, die für die Ausübung ihrer Tätigkeit Diensträume benötigen, erfasst. Unberücksichtigt blieben daher Putzfrauen, Gärtner u.a., da für diese Mitarbeiter regelmäßig keine besonderen Diensträume bereit gestellt werden müssen.

Die Personalausstattung ist in Übersicht 5 dargestellt.

Übersicht 5

Personalentwicklung

	1996	1997	1998	1999	2000
Vollzeitbeschäftigte	6.573	6.463	6.383	6.139	5.917
Teilzeitbeschäftigte	906	935	961	955	1.017
Gesamt	7.479	7.398	7.344	7.094	6.934

Die Mitarbeiterzahl im Verwaltungsbereich der untersuchten Behörden nahm im Erhebungszeitraum kontinuierlich von 7.479 Personen auf 6.934 Personen ab; dies entspricht einem Personalabbau von 7,3 %. Bemerkenswert ist, dass sich die Zahl der Vollzeitbeschäftigten um knapp 10 % vermindert, die Zahl der Teilzeitbeschäftigten dagegen gleichzeitig um 12,3 % erhöht hat. Den größten Zuwachs an Teilzeitbeschäftigten haben die Ämter für Landwirtschaft-, Landschafts- und Bodenkultur zu verzeichnen. Im Jahr 2000 waren dort 109 Teilzeitbeschäftigte mehr als 1996 beschäftigt. Dies entspricht einem Zuwachs von immerhin 46 %. Die Entwicklung hin zu mehr Teilzeitbeschäftigten wirkt sich unmittelbar auf die für den Dienstbetrieb notwendigen Flächen aus. Die für diese Mitarbeiter vorgehaltenen Diensträume stehen immer dann zeitweise leer, wenn die Mitarbeiter gleiche Dienstzeiten (z. B. vormittags) haben. Teilzeitbeschäftigung in dieser Variante erhöht somit die Raumkosten.

3.5 Diensträume

Als Diensträume wurden diejenigen Räume eingestuft, die grundsätzlich als Büro nutzbar sind. Abstellräume, Kellerräume und Funktionsräume sind darin nicht enthalten. Die Anzahl der vorhandenen und der belegten Diensträume zeigt die Übersicht 6.

Übersicht 6

Diensträume

	1996	1997	1998	1999	2000
Vorhandene Diensträume	5.762	5.808	5.786	5.665	5.549
Belegte Diensträume	5.451	5.492	5.431	5.324	5.202
Leerstehende Diensträume	311	316	355	341	347

Im Jahr 1996 standen den 7.479 Beschäftigten insgesamt 5.762 Diensträume zur Verfügung. Dies entspricht einer durchschnittlichen Belegungsdichte von 1,3 Bediensteten je Dienstraum. Bis zum Jahr 2000 nahm die durchschnittliche Belegungsdichte geringfügig auf 1,25 Bedienstete je Dienstraum ab.

Die kleineren Dienststellen haben die ungünstigsten Ergebnisse. Die Belegungsdichte dort liegt bei 0,96 (0,89) Bediensteten je Dienstraum. Die kleineren Dienststellen verfügen somit über mehr Diensträume als Beschäftigte und demnach über größere Flächenreserven. Die festgestellten Flächenreserven verursachen zusätzliche, vermeidbare Kosten.

4 Wertung

Die Bildung größerer Einheiten mit einer stärkeren Bündelung der Behörden auf der unteren Verwaltungsebene und die dadurch auch erwartete wirtschaftlichere Unterbringung wurde bisher nur eingeschränkt erreicht. Teilweise wurden die beschlossenen Maßnahmen aus verschiedenen Gründen (u. a. wegen fehlender Haushaltsmittel) nur zögernd, teilweise bisher nur formal umgesetzt. Die Entscheidungen über den Standort von Behörden mit ihren erheblichen Kostenfolgen wurden nach Auffassung des RH nicht immer hinreichend bedacht und berücksichtigt.

Mitursächlich hierfür ist, dass die von den Umstrukturierungen betroffenen Ressorts es s. Z. angesichts des gesamtwirtschaftlichen Nutzens für unverhältnismäßig hielten, die Wirtschaftlichkeit jeder einzelnen Umstrukturierungsmaßnahme zu untersuchen und im Einzelfall nachzuweisen. So hat der RH – wie im Grunde nicht anders zu erwarten war – die örtliche Lage der Behörden als wesentlichen Faktor für die Höhe der Unterbringungskosten identifiziert. Die deutlichen Unterschiede beim Mietzins in ländlich geprägten Gebieten gegenüber Ballungsräumen führen zu regional unterschiedlichen Kostenbelastungen.

Die Gegenüberstellung der Unterbringungskosten je Mitarbeiter (s. Übersicht 7) zeigt zudem, dass die Kosten – unabhängig von der örtlichen Lage – auch wesentlich von der Größe der Behörde abhängen.

Übersicht 7

Auswirkungen der Behördengröße auf die Unterbringungskosten je Mitarbeiter

	1 - 10 Mitarbeiter €	11 - 20 Mitarbeiter €	21 - 30 Mitarbeiter €	31 - 40 Mitarbeiter €	über 40 Mitarbeiter €	Alle Behörden €
1996	3.440	2.476	2.374	2.385	2.546	2.676
2000	3.658	2.608	2.671	2.412	2.689	2.850

In sehr kleinen Dienststellen entstehen deutlich höhere Unterbringungskosten je Mitarbeiter. Die Unterbringungskosten der Dienststellen mit bis zu zehn Mitarbeitern liegen rd. 28 % über dem Durchschnittswert. Wie die Vergleichswerte aus dem Jahr 1996 zeigen, lagen die kleineren Dienststellen mit ihren Unterbringungskosten/Mitarbeiter auch schon damals weit über dem Durchschnitt. Allerdings verzeichneten sie im Untersuchungszeitraum prozentual höhere Kostensteigerungen als die übrigen Behörden.

Diese Feststellung bestärkt den RH in seiner Ansicht, dass die Bereinigung der Behördenlandschaft durch die Aufgabe von Außenstellen und die Auflösung kleinerer Einheiten – unabhängig von den zu erwartenden Synergieeffekten und verwaltungsorganisatorischen Vorteilen – schon allein unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Unterbringung geboten ist.

Auf Grund der im Rahmen der Untersuchung gewonnenen Erkenntnissen empfiehlt der RH,

- die weitere Zusammenführung der Behörden deutlich zu forcieren,
- die noch vorhandenen Außenstellen aufzugeben, sofern nicht zwingende dienstliche Gründe einen Fortbestand rechtfertigen,
- Kleinstdienststellen zu schließen und die Mitarbeiter am Sitz der jeweiligen Behörde unterzubringen,
- zu prüfen, inwieweit bei Behörden mit einem relativ hohen Anteil von Teilzeitbeschäftigten durch entsprechende Gestaltung von Präsenz-Zeiten Raumkosten eingespart werden können,
- die vorhandenen Flächen durch Mehrfachbelegung von Diensträumen wirtschaftlicher zu nutzen und
- die anderweitige Verwendung leerstehender Diensträume (z.B. Vermietung) zu prüfen.

Dem RH ist bewusst, dass die Auflösung der Behörden nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel umgesetzt werden kann und deshalb gewisse zeitliche Verzögerungen in Kauf genommen werden müssen. Die für die Integration der Dienststellen aufzuwendenden zusätzlichen Kosten (z. B. Baukosten, Erwerbskosten, EDV-Verkabelungen, Telekommunikationsanlagen, Umzüge, Büromöbel usw.) dürften sich jedoch angesichts der möglichen jährlichen Einsparungen sowie der zu erwartenden Erlöse aus der Veräußerung entbehrlicher Liegenschaften, in absehbarer Zeit amortisieren.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Angesichts der Rahmenbedingung, unter denen die Neuunterbringungen zu erfolgen hatten – keine zusätzliche Haushaltsmittel, Personalabbau auch bei der Vermögens- und Hochbauverwaltung –, erachtet das FM den erreichten Sachstand für durchaus zufriedenstellend. Im Übrigen sei es nicht originäres Ziel der Verwaltungsreform, die Behördenunterbringungskosten zu reduzieren.

Gleichwohl beabsichtigt das FM entsprechend der Empfehlung des RH die Umsetzung aufgelöster Dienststellen im Rahmen der verfügbaren Mittel zu forcieren und freiwerdende Flächen einer wirtschaftlichen Verwendung zuzuführen.

6 Schlussbemerkung

Der RH bestreitet nicht, dass die Verwaltungsreform primär andere Ziele hatte als die Reduktion der Unterbringungskosten. Gleichwohl muss die Auflösung von Behörden und die Rückführung der Zahl der Mitarbeiter auch diese Wirkung haben. Im Unterschied zum FM bleibt der RH bei seiner Auffassung, dass der erreichte Stand nicht zufriedenstellend ist.