

Dr. Gerhard Friedrich

Die Reorganisation der Verwaltung der Bundesgebäude

1	Organisatorische Grundsätze.....	2
2	Organisatorische Maßnahmen	2
3	Maßnahmenkatalog für die Bundesregierung	7

Die Projektgruppe "Raumkonzept für die Bundeszentralverwaltung" ist im Zuge ihrer Arbeit sehr rasch zu der einvernehmlichen Feststellung gelangt, dass die konkreten Raumfragen einzelner Ministerien auch vor dem Hintergrund der Finanzierung gesehen werden müssen, die grundsätzlich die Arbeitsweise und Organisation der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes im hochbaulichen Investitionsbereich bestimmt.

Aufgrund der Abhängigkeiten der Kosten der Gebäudeerhaltung z.B. von Entscheidungen in der Planungsphase wurde auch festgestellt, dass eine Betrachtung des Gebäudebetriebes allein nicht zielführend sein kann.

Die nachfolgend dargestellten Reformvorschläge haben bereits Eingang in das Arbeitsprogramm der Bundesregierung gefunden.

1 Organisatorische Grundsätze

Basis des nachfolgend dargestellten Konzeptes waren folgende organisatorische Grundsätze:

Grundsatz 1: Einheit von Verantwortung und Zuständigkeit

Jene Stelle, die für die Folgen einer Entscheidung die Verantwortung zu tragen hat, soll diese Entscheidung auch treffen, zumindest jedoch entscheidend daran mitwirken können.

Grundsatz 2: Übereinstimmung von Verantwortungsbereich und Qualifikation

Jene Stelle, die für die Folgen einer Entscheidung die Verantwortung zu tragen hat, muss hinreichend qualifiziert sein, Entscheidungsalternativen zu erkennen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen zu bewerten. Bei Bedarf muss ihr eine geeignete Beratung und Unterstützung zur Verfügung gestellt werden.

Grundsatz 3: Synergie der an einer Stelle zusammengefassten Aufgaben

Die von einer Stelle zu erfüllenden Aufgaben sollen zueinander passen (z.B. hinsichtlich der erforderlichen Qualifikation, der Arbeitsweise, den saisonalen Schwankungen des Arbeitsanfalls). Weiters soll jede Aufgabe so häufig auftreten, dass die Herausbildung von Routine sowie die Konzentration von Spezialwissen an dieser Stelle möglich ist.

2 Organisatorische Maßnahmen

Maßnahme 1: Das Budget sollte ausschließlich in der Hand des Nutzers liegen

Das nutzende Ressort sollte die Prioritäten von baulichen Maßnahmen gegenüber anderen Budgetposten (Personal, Sachmittel inkl. ADV) hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Aufgabenerfüllung des Ressorts selbst abwägen und den daraus resultierenden Finanzbedarf gegenüber dem Finanzministerium vertreten. Um dies

wirkungsvoll zu ermöglichen, müsste man jedoch die Personal- und Sachkosten im Bundeshaushalt als "kommunizierende Gefäße" betrachten, was derzeit nicht der Fall ist. Allerdings müsste in diesem Zusammenhang auch die Ministerverantwortung strenger gehandhabt werden.

Maßnahme 2: Fachkenntnisse sollten an einer Stelle bzw. an möglichst wenigen Stellen konzentriert werden

Für die Durchführung von baulichen Maßnahmen bzw. die Überwachung von externen Firmen sollte genügend Fachkompetenz im Rahmen der Bundesverwaltung vorhanden sein. Dies würde durch eine Verteilung der Bauagenden auf alle Ressorts beeinträchtigt werden. Die Aufteilung des Personals (z.B. der BBD Wien) auf die Nutzerressorts würde gegen den Grundsatz der Synergie der an einer Stelle zusammengefassten Aufgaben verstoßen. Ausnahmen sind nur dann gerechtfertigt, wenn das betreffende Ressort aufgrund zwingender Erfordernisse ein hohes Bauvolumen im eigenen Bereich abwickeln muss, wie z.B. das BMLV die Errichtung militärischer Sonderbauten. Solche Ausnahmen sollten jedoch äußerst kritisch geprüft und auf das zwingend erforderliche Minimum reduziert werden. Die räumliche Nähe zum Nutzer, die aus Gründen der Motivation und Effizienz oft wünschenswert ist, wird davon nicht berührt.

Maßnahme 3: Die Aufgabenverteilung zwischen Bundesgebäudeverwaltung und Nutzern sollte einheitlich analog dem Rechtsverhältnis von Bestandgeber und Bestandnehmer geregelt werden

Es wird empfohlen, in jedem Ressort eine zentrale Stelle für die Koordinierung der Anforderungen an den Bundeshochbau sowie für die ressortinterne Raumbewirtschaftung und Besiedlungsplanung vorzusehen. Die organisatorische Einordnung dieser Stelle ist je nach den Gegebenheiten des Ressorts unterschiedlich zu regeln, wesentlich ist die Konzentration an einer Stelle. Diese Stelle hat nicht zuletzt die Aufgabe, die politischen Ziele und Maßnahmen des betreffenden Ressorts in klare Vorgaben für die bauliche Infrastrukturplanung umzusetzen.

Die Nutzerressorts sollen eigene Dienststellen für die Wahrnehmung von Aufgaben des Gebäudebetriebes, die über die Pflichten eines Mieters hinausgehen, nur nach vorheriger Anhörung des Bundeshochbaus (siehe dazu Maßnahme 4) errichten können. Eine von der Empfehlung des Bundeshochbaus abweichender Antrag ist zu begründen und gegenüber dem BKA (zur Genehmigung des daraus resultierenden Planstellenbedarfs) sowie gegenüber dem BMF (betreffend Finanzmittelbedarf) zu vertreten. Es soll dem Nutzerressort jedoch grundsätzlich möglich sein, durch Umschichtungen im eigenen Bereich (unter Berücksichtigung möglicher Einsparungen in Folgejahren) eine solche Lösung zu erreichen.

Maßnahme 4: Neubauten, Betrieb, Instandhaltung, Instandsetzung und Verwaltung der Bundesgebäude durch eine nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen organisierte Organisationseinheit ("Bundes-Bauten-Gesellschaft" - BBG)

Die Bundesgebäude stellen sehr beträchtliche Vermögenswerte dar. Für deren Werterhaltung sind Aufwendungen zu tätigen, die in der Kameralistik nur als Ausgaben, nicht jedoch als Vermögenserhaltung oder -vermehrung aufscheinen. Die Folgen unterlassener Aufwendungen für die Instandhaltung und Instandsetzung wiederum scheinen nicht als Vermögensminderung auf.

Durch die Konzentration der für Neubauten, die Erhaltung und für die Durchführung von Zweckadaptierungen zuständigen Baudienststellen des Bundes im Rahmen einer Bundes-Bauten-Gesellschaft (BBG) könnten privatwirtschaftlich bewährte Vorgangsweisen angewandt werden, ohne die Abkehr von der Kameralistik in der Bundesverwaltung selbst zu erfordern. Es besteht keine zwingende Notwendigkeit, diese Gesellschaft aus der Bundesverwaltung auszugliedern, wohl aber ist es notwendig, dort geeignete Instrumente für die Durchführung einer Vermögensrechnung sowie einer Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung anwenden zu können.

Die Beziehungen zwischen der BBG und den Nutzern sollten analog dem Verhältnis von Eigentümer bzw. Hausverwalter (betreffend die BBG) und Mieter (betreffend die nutzenden Ressorts) geregelt werden. Das Budget der Nutzerressorts würde mit jährlich gleichbleibenden bzw. indexgesicherten Nutzungsentgelten (Miete, Betriebskosten, Abgeltung eventueller Erhaltungs-, Betriebs- und Instandsetzungsleistungen) belastet, wobei sich die an die BBG zu entrichtenden Nutzungsentgelte an den marktüblichen Preisen orientieren sollten. Die Entscheidung über Neubau oder Einmietungen wäre für die Nutzer kostenmäßig neutralisiert und könnte damit leichter nach sachlichen Gesichtspunkten von der BBG gesteuert werden.

Die BBG arbeitet über Auftrag und im Namen und auf Rechnung des bestellenden (nutzenden) Ressorts. Kostenträger, sowohl bei der Errichtung als auch bei der Erhaltung und Hausverwaltung ist der Nutzer.

Sollten Aufwendungen aus Gründen des Denkmalschutzes erforderlich sein, bei denen aufgrund eines fehlenden Nutzenäquivalents für den Mieter keine Überwälzungsmöglichkeit auf die Nutzungsentgelte besteht, sind diese Aufwendungen aus den entsprechenden Budgetansätzen des Bundes zu bedecken, beeinflussen aber nicht die laufenden Kosten der Nutzung.

Die Aufgaben der BBG umfassen:

- Errichtung von Neubauten
- Substanzerhaltung, Adaptierungen
- Wartung und Instandsetzung
- Hausverwaltung im Auftragsnamen des Nutzers (bei gemischter Belegung: der Nutzer).

Die verschiedenen **Aufgaben des Gebäudebetriebs** sind jeweils als Block entweder der BBG oder dem Nutzer zu übertragen. Die konkrete Verteilung der einzelnen Aufgabenblöcke ist ressort- und teilweise sogar objektdifferenziert zu regeln; eine Vereinheitlichung der Aufgabenverteilung erscheint als nicht zweckmäßig, da ressortspezifische Gegebenheiten dadurch unberücksichtigt blieben.

Das gesamte Budget ist immer vom nutzenden Ressort (dem Mieter) sicherzustellen ("Wer anschafft, zahlt").

Für die **Errichtung von Neubauten** sollte eine eigene Organisationseinheit im Rahmen der Bundes-Bauten-Gesellschaft eingerichtet werden, die ausschließlich projektorientiert arbeitet. Diese Organisationseinheit sollte sich auf das Projektmanagement von Planungs- und Errichtungsleistungen konzentrieren und nur die dafür notwendigen Bediensteten beschäftigen. Überdies unterstützt diese Organisationseinheit die Ressorts fachlich bei der Erarbeitung der Raum- und Funktionsprogramme. Kostenträger für alle Errichtungsleistungen dieser Organisationseinheit der BBG ist, wie bei der Erhaltung, der Nutzer.

Alle von der BBG entweder selbst oder durch Beauftragung externer Abwickler zu erbringenden Leistungen sind mit dem/den beauftragenden Ressort(s) vertraglich zu regeln und es ist der Kostenträger mit kosten- und marktorientierten Verrechnungssätzen (orientiert z.B. an den Gebührenordnungen für Ziviltechniker, Honorarrichtlinien für Amtsachverständige) zu belasten. Auch mit den Kosten von Planänderungen wird aufwandsentsprechend der Auftraggeber belastet.

Die Aufgaben der für Neubauten zuständigen Organisationseinheit der BBG umfassen:

- Fachliche Unterstützung der Ressorts bei der Erarbeitung von Bedarfsdeckungsplanungen sowie von Raum- und Funktionsprogrammen
- Projektmanagement für hochbauliche Investitionen im Auftrag von Ressorts
Termin- und Kostenplanung
- Beauftragung und Steuerung der Leistungserbringung von Architekten, Ziviltechnikern, Baufirmen oder Bauträgern in Abstimmung mit dem Auftraggeber.

Maßnahme 5: Fachliche Steuerung aller Hochbauaktivitäten des Bundes durch die Hochbausektion des BMWA

Die Hochbausektion des BMWA wäre mit den operativen Errichtungs- und Erhaltungsfunktionen nicht mehr belastet, sondern wäre mit folgenden übergeordneten Aufgaben zu betrauen, die derzeit in nicht ausreichendem Maße wahrgenommen werden können:

- Koordination der hochbaulichen Bedarfs- und Beschaffungsplanung für alle Dienststellen des Bundes im Bereich der Bundesverwaltung (Standorte, Objekte, Nutzungen, Ausstattung) auf Basis der mittel- und langfristigen Infrastrukturplanungen der Ressorts
- Erarbeitung von Prioritäten- und Finanzierungsplänen für die Erhaltung bzw. den Ausbau der im Bundesbesitz befindlichen Liegenschaften und Objekte
- Begutachtung der von den Ressorts an die BBG herangetragenen

Bedarfsmeldungen bzw. Raum- und Funktionsprogramme unter den Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

- Koordination der von verschiedenen Ressorts geplanten Maßnahmen zur Bedarfsdeckung (z.B. Initiieren der Errichtung von Amtsgebäuden mit gemischter Nutzung)
- Erarbeitung technischer und kaufmännisch-wirtschaftlicher Empfehlungen für den öffentlichen Hochbau
- Steuerung des Erwerbs und Verkaufs von bundeseigenen Liegenschaften und Objekten
- Wahrnehmung der Nutzerfunktionen für nicht ressortgewidmete Liegenschaften
- Kontrolle der Tätigkeit der BBG, insbesondere Systemrevision auf Grundlage der geltenden Richtlinien

Eine Begutachtung von Aufträgen an die BBG durch die Hochbausektion sollte zwingend vorgeschrieben sein, hat aber für das Ressort keine bindende Wirkung. Die Sicherstellung der Finanzierung der Errichtungs- und der Erhaltungskosten erfolgt in jedem Fall durch das bestellende Ressort in Verhandlungen mit dem BMF. Das Gutachten der Hochbausektion ist dem BMF vorzulegen.

Es wäre denkbar, den Ressorts die Abwicklung eines Bauvorhabens durch die BBG nicht zwingend vorzuschreiben, sondern auch in diesem Fall nur die Begutachtungspflicht durch die Hochbausektion vor Auftragserteilung vorzusehen. Ergänzend könnte eine Vorzugsstellung der BBG derart geregelt werden, dass diese auf jeden Fall zur Anbotslegung einzuladen ist und als letzter Anbieter auszuscheiden ist ("First call, last refuse"). Dieser Vorschlag kann nur schrittweise realisiert werden, da andernfalls durch ungenutzte Kapazitäten der BBG zusätzliche Kosten entstehen könnten. Die Projektgruppe ist zuversichtlich, dass sich die BBG in der vorgeschlagenen Organisationsform bei Wahrung einer angemessenen Übergangsfrist in Konkurrenz gegen andere Leistungsanbieter in ausreichendem Maße durchsetzen wird.

Maßnahme 6: Bereitstellung der Finanzmittel für den Bundeshochbau durch das BMF an die Nutzer

Die Berücksichtigung der Folgekosten von Neubauten ist durch die durchgängige Budgetierung aller Lebenszyklusphasen beim Nutzer in höchstmöglichem Maße sichergestellt. Die zwingende Einschaltung der Hochbausektion und die Vorlage des dort erstellten Gutachtens sichert das BMF gegen unrealistische Einschätzungen der technischen und kaufmännischen Konsequenzen von hochbaulichen Ressortvorhaben so weit wie möglich ab. Die Bereitstellung der erforderlichen Budgetmittel fällt nicht mehr in die Verantwortung des BMWA, sondern ist zwischen dem "Interessenten" und dem BMF im Rahmen der Budgetverhandlungen zu klären.

3 Maßnahmenkatalog für die Bundesregierung

Die Projektgruppe hat der Bundesregierung folgenden Maßnahmenkatalog vorgelegt:

- a) Beschluss der langfristig zu realisierenden Ziele zur Unterbringung der Zentralstellen
- b) Transferierung der Hochbau-Budgetmittel zum Nutzer und Regelung ihrer zweckentsprechenden Verwendung für marktorientierte Nutzungsentgelte¹
- c) Evaluierung und Detaillierung der organisatorischen Vorschläge und Gründung der vorgeschlagenen Organisationseinheiten und schrittweise Übertragung der Aufgaben
- d) Einrichtung von Organisationseinheiten für die bauliche Infrastruktur- und Besiedelungsplanung sowie Raumbewirtschaftung bei den Nutzerressorts
- e) Abschluss entsprechender Vereinbarungen im Bereich der Auftragsverwaltung der Länder gemäß Artikel 104 B-VG.
- f) Festsetzung von Rahmenbedingungen für die Inanspruchnahme anderer Leistungsträger (Werkauftragnehmer) durch Nutzer/Besteller
- g) Den veränderten Rahmenbedingungen angepasste Interpretation und sofern notwendig Novellierung des Bundesministeriengesetzes
- h) Den veränderten Rahmenbedingungen angepasste Interpretation und sofern notwendig Novellierung des Bundeshaushaltsgesetzes und Berücksichtigung in den Bundesfinanzgesetzen

¹ Dieser Vorschlag fand (wie auch die Empfehlungen in Zusammenhang mit Maßnahme 1) nicht die Zustimmung der Vertreter des Bundesministeriums für Finanzen