

**Prüfbericht über
die Gebäudewirtschaft des Landes Vorarlberg**

Bregenz, im März 2006

Inhaltsverzeichnis

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und Ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Gebäudewirtschaft des Landes im Überblick	7
1.1 Immobilien des Landes	7
1.2 Nutzung durch die Landesverwaltung	10
2 Bestandsobjekte und Flächen	13
2.1 Flächenanalyse	13
2.2 Raumbedarf	16
2.3 Bewertung der Gebäude	18
2.4 Standortstrategie	24
3 Bewirtschaftung der Gebäude	28
3.1 Kostenkenndaten	28
3.2 Gebäudebetriebsstrategie	32
3.3 Organisation der Gebäudewirtschaft	35
Abkürzungsverzeichnis	40

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Artikel 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt in diesem Bericht dem Landtag und der Landesregierung einen detaillierten Überblick über die Prüfung der Gebäudewirtschaft des Landes.

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof erscheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotenziale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Bei dem Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und Ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von August bis Dezember 2005 die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) im Amt der Vorarlberger Landesregierung. Prüfungsschwerpunkte waren der Immobilienbestand des Landes, die Analyse und Bewertung ausgewählter Objekte der Landesverwaltung inklusive Bezirkshauptmannschaften, die Planung des Flächenbedarfs und die Steuerung des Gebäudebestands, die Bewirtschaftungsstrategie sowie die Organisation.

Während der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof wurde das Datenmaterial laufend ergänzt bzw verfeinert. Dies hatte zur Folge, dass sich Kosten- und Flächendaten mehrfach änderten. Das im Bericht dargestellte Zahlenmaterial entspricht dem Stand von Ende Jänner 2006.

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Vorstand der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) am 7. Februar 2006 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 27. Februar 2006 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Das Land Vorarlberg besitzt über hundert Gebäude und mietet zusätzlich Gebäude und Gebäudeteile an. Diese Immobilien werden für unterschiedliche Zwecke vom Land selbst, den Beteiligungsunternehmen des Landes oder durch Dritte genutzt. Die Immobilien stellen einen beträchtlichen Vermögenswert dar. Der Immobilienbestand sollte daher auf seine zweckmäßige Verwendung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben hin überprüft werden.

Zusätzliche Aufgaben und die Gründung neuer Einrichtungen führten zu einem steigenden Bedarf an Büroflächen. Deshalb wurden in den letzten 20 Jahren sechs Gebäude in unmittelbarer Nähe des Landhauses angekauft und Flächen in weiteren Gebäuden angemietet. Die Landesverwaltung ist am Standort Bregenz auf mehrere Gebäude verteilt. Mit jedem zusätzlichen Verwaltungsgebäude ist ein Verlust an Synergieeffekten verbunden, weshalb eine Standortkonzentration angestrebt werden sollte.

Eine einzelne Abteilung, Dienststelle oder Kontrolleinrichtung wird nach Möglichkeit nicht auf mehrere Standorte verteilt sondern gemeinsam in einem Gebäude untergebracht. Diese zweckmäßige Belegungspraxis birgt den Nachteil, dass oft Restflächen ungenutzt bleiben. Je kleinflächiger ein Gebäude ist, umso höher die Wahrscheinlichkeit ungenutzter Restflächen. Im Sinne der Flächeneffizienz sollten deshalb bei der Gebäudewahl großflächige Gebäude bevorzugt werden.

Planung und Steuerung des Liegenschaftsbestands bauen auf Raumbedarfsprognosen und der Gebäudeeignung auf. Umfassende Prognosen des künftigen Flächenbedarfs fehlen derzeit noch und lassen sich aufgrund der teils fremdbestimmten Aufgabenentwicklung nur mit entsprechender Unsicherheit erstellen. Die zeitgerechte und wirtschaftliche Bereitstellung der benötigten Flächen wird dadurch erschwert.

Die Datenbasis für die Bewertung der Gebäude wurde intern aufbereitet und mit externer Unterstützung weitgehend abgestimmt. Eine umfassende Beurteilung der Gebäudeeignung wurde noch nicht durchgeführt. Derzeit wird der Gebäudebestand nicht zentral geplant und gesteuert. Bei den ausgewählten Verwaltungsgebäuden am Standort Bregenz differieren Flächeneffizienz und Kosten je Arbeitsplatz teilweise deutlich.

Auf Basis eines virtuellen Gebäudemodells und definierter Raumstandards sind Einsparungen bei der Bürofläche denkbar. Diese sind unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu bewerten. Bei einer Reduktion der Büroflächen ist auch ein Einsparungspotential bei den Betriebskosten gegeben.

Die Entwicklung einer Gebäudestrategie ist in Arbeit. Bislang liegen lediglich beispielhaft berechnete Standortvarianten vor, die auf bereits überholten Zahlen basieren. Bei der Variantenbildung blieben jene Einsparungspotenziale bei den Büro- und Sonderflächen unberücksichtigt, die durch Synergien und neue Gebäudestrukturen erzielbar wären. Die Strategie für den künftigen Gebäudebetrieb wird derzeit ebenfalls definiert. Die Grundlagen dafür wurden intern erarbeitet und mit externer Unterstützung verfeinert.

Die Einführung eines modernen Facility Managements (FM) erfordert grundlegende organisatorische Änderungen. Derzeit sind gleichartige Aufgaben auf mehrere Stellen verteilt, die Verantwortung für Steuerung und Kernprozesse ist nicht klar geregelt. Die Werkzeuge sind nicht kompatibel und liefern keine ausreichenden Steuerungsinformationen.

Im Jänner 2006 wurde ein Organisationsentwicklungsprojekt gestartet, um die künftige Organisation der Gebäudewirtschaft festzulegen. Organisatorische und operative FM-Aufgaben im kaufmännischen, technischen und infrastrukturellen Bereich können in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden. Die Entscheidung sollte auch wirtschaftliche Kriterien berücksichtigen. Der Einsatz eines integrierten Facility-Management-Systems ist unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen.

1 Gebäudewirtschaft des Landes im Überblick

1.1 Immobilien des Landes

Im Eigentum des Landes befinden sich über hundert Gebäude sowie Flächen in weiteren Gebäuden. Die verfügbaren Flächen werden nicht nur durch das Land selbst, sondern auch durch Dritte genutzt. Zusätzlich hat das Land Objekte und Objektteile für unterschiedliche Zwecke angemietet. Die Immobilien stellen einen beträchtlichen Vermögenswert dar.

Situation

Das Land Vorarlberg ist Eigentümer von 115 Gebäuden und hat zusätzlich sechs angemietet. In weiteren vier Gebäuden besitzt das Land Flächen, in weiteren 15 mietet es Räumlichkeiten an. Die vielfältigen Aufgaben des Landes bedingen enorme Gebäudeflächen für unterschiedliche Nutzungen. Die Objekte befinden sich aufgabenbedingt nicht nur zentral am Standort der Landesregierung, sondern sind auch dezentral im ganzen Land verteilt. Der Versicherungswert der Gebäude inklusive Einrichtung beläuft sich auf rund € 1,08 Mrd.

Die Landesverwaltung nutzt Flächen in 39 Gebäuden an mehreren Standorten. Vorwiegend genutzt werden 19 Gebäude, davon sieben von Abteilungen des Amtes der Landesregierung, fünf von den Bezirkshauptmannschaften und sieben von Einrichtungen der sonstigen Landesverwaltung. In den restlichen 20 Gebäuden werden lediglich Teilflächen beansprucht.

Zusätzlich benötigt das Land für die operativen Tätigkeiten der Straßenerhaltung Räumlichkeiten in 16 Objekten. Neben 13 Gebäuden, die ausschließlich oder vorwiegend dem Eigenbedarf der Straßenerhaltung dienen, wurden in drei Gebäuden Büroräume und Garagen angemietet.

Für das Bildungswesen werden Flächen in weiteren 24 Gebäuden bereitgestellt, wovon sieben Gebäude von Bildungseinrichtungen genutzt werden, die nicht dem Land zuzuordnen sind. Den Kontrolleinrichtungen stehen Büroflächen in drei Gebäuden zur Verfügung.

Die Gebäude werden vielfach nicht nur von einer, sondern von mehreren Einrichtungen genutzt. Es ist daher möglich, dass die in der Tabelle als vorwiegende Nutzer angeführten Einrichtungen auch Flächen in anderen Gebäuden beanspruchen.

Gebäude bzw Flächen im Bestand des Landes und deren vorwiegende Nutzer

Gebäude im Eigentum des Landes	115
Gebäude vom Land angemietet	6
Gebäude gesamt	121
Davon Gebäude mit ausschließlicher oder vorwiegender Nutzung durch/für	
- die Abteilungen des Amtes der Landesregierung	7
- die Bezirksverwaltung	5
- nachgeordnete Dienststellen (sonstige Landesverwaltung)	7
- die Straßenerhaltung (Abteilung Straßenbau)	13
- das Bildungswesen	17
- den Bereich Kultur (KUGES)	4
- das Krankenwesen (KHBG)	27
- Kontrolleinrichtungen	3
- gemeinnützige Institutionen, privatrechtliche Unternehmen, Vereine, Private etc.	35
- Sonstiges	3
Gebäudeteile/Räumlichkeiten im Eigentum des Landes (in weiteren Gebäuden)	4
Gebäudeteile/Räumlichkeiten vom Land angemietet (in weiteren Gebäuden)	15
Gebäudeteile/Räumlichkeiten in weiteren Gebäuden gesamt	19
Wohnungen / Appartements im Landeseigentum (in obigen Gebäuden/Gebäudeteilen)	176
Wohnungen / Appartements vom Land angemietet (in obigen Gebäuden/Gebäudeteilen)	8
Wohnungen / Appartements gesamt	184

Quelle: Abteilung IIIb

Das Land Vorarlberg stellt Gebäudeflächen auch Dritten zur Verfügung. Mieter von Landesimmobilien sind beispielsweise Beteiligungsunternehmen des Landes wie die KHBG oder die KUGES. Neben diesen – mehrheitlich im Eigentum des Landes befindlichen Einrichtungen – sind rund ein Drittel der Gebäude von gemeinnützigen Institutionen wie der Lebenshilfe, dem Kinderdorf, dem Landes-Feuerwehrverband oder Vereinen etc angemietet. Das Land unterstützt diese Einrichtungen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die kostengünstige Überlassung von Gebäuden oder Flächen. In Einzelfällen wie beispielsweise bei der Landwirtschaftskammer ist das Land gesetzlich verpflichtet, die erforderlichen Gebäudeflächen bereitzustellen.

Der Gebäudebestand des Landes besteht nicht nur aus Flächen für Verwaltung, Schule, Kultur und Krankenwesen. Die landeseigenen Gebäude beinhalten auch 176 Wohnungen bzw Appartements, zu den angemieteten Flächen gehören acht Wohnungen. Die Wohnflächen dienen überwiegend der Unterbringung von Dienstnehmern des Landes. Beispielsweise sind 127 Wohnungen oder Appartements an Bedienstete der Landeskrankenhäuser vermietet.

Die Immobilien werden vom Land in der Regel gezielt zur eigenen Nutzung angekauft oder angemietet. Einzelne Immobilien gelangten aber auch durch Verlassenschaften, beispielsweise nach der Deckung von Sozialhilfeleistungen oder durch Ablösen auf Grund des Straßenbaus in das Eigentum des Landes.

Bewertung

Durch den Immobilienbestand sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs hohe Summen an liquiden Mitteln des Landes gebunden. Zusätzlich müssen die Immobilien kostenintensiv bewirtschaftet und betreut werden. Für die geplante Weiterentwicklung der Immobilienbewirtschaftung fehlen noch einige wichtige Grundlagen.

So sind derzeit weder die Flächen sämtlicher Immobilien getrennt nach Nutzungsart eindeutig zugeordnet noch sind die gesamten Kosten als Grundlage wirtschaftlicher Entscheidungen ausreichend transparent. Dadurch ist auch eine Optimierung des Immobilienbestands – unter Ansatz marktüblicher Renditen für das eingesetzte Kapital – derzeit nicht möglich.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, das Immobilienmanagement weiter zu professionalisieren.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, den Bestand an Immobilien auf seine zweckmäßige Verwendung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu prüfen und gegebenenfalls einzelne Objekte zu verwerten.

Stellungnahme

Zu Immobilienbestand:

Das Land hat seinen Immobilienbestand neben betriebswirtschaftlichen auch unter Aspekten des Gemeinwohls, namentlich nach kulturellen, bildungs-, sozial- und gesundheitspolitischen Kriterien zu bewerten und zu bewirtschaften.

Die exakte Zuordnung zu den verschiedenen Nutzungsarten der Immobilienflächen ist auf Grund der Komplexität und Vielfältigkeit der Nutzungen und der zu erfüllenden Aufgaben schwierig. Derzeit werden sukzessive die Flächen in den Landesgebäuden im Detail erfasst. Für die Verwaltungsgebäude sind die Erhebungen abgeschlossen und es liegt eine genaue Flächenbilanz vor.

Zu Immobilienmanagement:

Derzeit wird mit externen Beratern eine neue Struktur für die Gebäudewirtschaft des Landes vorbereitet.

Die zweckmäßige Verwendung der Gebäude des Landes für öffentliche Aufgaben wird an Hand der oben erwähnten Kriterien geprüft.

Hinsichtlich der Gebäudekosten wurde für alle wichtigen Verwaltungsgebäude ein einfaches und pragmatisches Kosten- und Leistungsrechnungssystem implementiert. Die Erfassung der Ist-Kosten erfolgt seit Oktober 2005 gemäß den eingerichteten Gebäudekostenstellen. Das daraus realisierte Berichtswesen gibt Auskunft über die Kostenentwicklung der Gebäudewirtschaft.

1.2 Nutzung durch die Verwaltung

Zusätzliche Aufgaben der Verwaltung und die Gründung neuer Einrichtungen haben zu einem steigenden Bedarf an Büroflächen geführt. Dementsprechend wurden in den letzten 20 Jahren weitere Gebäude mit Nähe zum Landhaus angekauft und angemietet. Mit jedem zusätzlichen Verwaltungsgebäude ist ein Verlust an Synergien verbunden.

Situation

Bevor das Landhaus in Bregenz errichtet und bezogen wurde, war die Landesverwaltung wie auch heute auf mehrere Standorte verteilt. Mit Bezug des neuen Landhauses wurde die Zahl der Standorte wieder reduziert.

In den letzten zwanzig Jahren hat sich der Personalstand der Landesverwaltung geringfügig um 6,4 Prozent erhöht. Gestiegen sind vor allem die sozialen Stellen sowie die Zahl der Teilzeitbeschäftigten. Zusätzlich wurden Stellen für Lehrlinge und Praktikanten geschaffen. Neue Organisationseinheiten wie beispielsweise das Büro für Zukunftsfragen wurden eingerichtet.

Auch wurden neue Einrichtungen wie der Unabhängige Verwaltungssenat, der Landes-Volksanwalt oder der Landes-Rechnungshof geschaffen, denen entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden mussten. Zur Deckung des steigenden Bedarfs an Büroflächen wurden neue Räumlichkeiten im Umfeld des Landhauses angekauft bzw. angemietet.

Das Gebäude Römerstraße 9 wurde in mehreren Etappen angekauft, die letzte Einheit im Jahr 1987. Die Anschaffungskosten für das gesamte Gebäude betragen rund € 59.100. In den Jahren 1985 bis 1998 wurden die Gebäude Römerstraße 11, 14, 22, 24 und 32 mit einem Kaufpreis von gesamt € 2,0 Mio erworben.

Ausgewählte Verwaltungsgebäude des Landes (Stand 31.12.2005)

Standort	Nutzer/Organisationseinheit
BR, Jahnstraße 13/15	Derzeit keine Nutzung durch die Landesverwaltung Verkehrsbüro, Fa. Haberkorn
BR, J.-Huter-Str. 35	VIIId, LWBA, ABB
BR, Montfortstr. 4	Umweltinstitut, Lebensmitteluntersuchungsanstalt
BR, Römerstr. 9/11	IIIb, Vb, VIc, VIId, (Volkshochschule = Prekarium, Firma Sautter = Einmietung)
BR, Römerstr. 14	IVa, IIa, Landesstelle für Statistik, Landesvolksanwalt, Lehrer-Personalvertretung
BR, Römerstr. 15	Landesregierung, Landtag, Klubs, Abteilungen des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, Landesbüchereistelle, Amtsbibliothek
BR, Römerstr. 16	IVe
BR, Römerstr. 22	Unabhängiger Verwaltungssenat
BR, Römerstr. 24	IIb, IIc
BR, Römerstr. 32	Landes-Rechnungshof
BR, Weiherstr. 22	Büro für Zukunftsfragen, Wohnungen
FK, Widnau 12	VIIb, Landeshochbauamt
BR, BH Seestr. 1	Bezirkshauptmannschaft Bregenz
BR, BH Bahnhofstr. 10	Bezirkshauptmannschaft Bregenz
BZ, BH Schloß Gayen.	Bezirkshauptmannschaft Bludenz
DO, BH Klaudiastr. 2-6	Bezirkshauptmannschaft Dornbirn
FK, BH Schloßgraben 1	Bezirkshauptmannschaft Feldkirch

Quelle: Abteilung IIIb

Die aufgezählten Immobilien sind von der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) als Pilotobjekte für die Entwicklung der Gebäudewirtschaft ausgewählt worden. Neben diesen Gebäuden existieren noch weitere Objekte, die von Verwaltungseinheiten genutzt werden. Zu erwähnen sind beispielsweise das Landesarchiv und die Landesbibliothek. Auch der Serverraum für das EDV-Netzwerk des Landes befindet sich nicht mehr im Landhaus.

Bei den zentral und nahe beim Landhaus gelegenen Gebäuden in der Römerstraße handelt es sich in der Regel um Wohngebäude. Die Gebäude Römerstraße 9, 11 und 14 wurden ursprünglich als Raumreserve erworben. Eigens für den Unabhängigen Verwaltungssenat (UVS) und den Landes-Rechnungshof (L-RH) angekauft, können die Gebäude Römerstraße 22 und 32 aber ebenfalls als Raumreserve in der Nähe des Landhauses dienen. Das Gebäude Römerstraße 24 ist ein Kulturdenkmal (Wacker-Villa), das derzeit von zwei Abteilungen des Amtes der Landesregierung genutzt wird.

Das im Besitz des VIW/VKW-Konzerns befindliche und vom Land angemietete Gebäude in der Josef-Huter-Straße liegt etwas außerhalb des Zentrums. Durch die Anmietung dieses Gebäudes war es möglich, zwei große Verwaltungseinheiten an einem Ort unterzubringen und Bürofläche im Landhaus für eine alternative Nutzung frei zu bekommen. Sämtliche Gebäude in der Römerstraße wurden für die Zwecke der Verwaltung adaptiert.

Die Bezirkshauptmannschaft Bregenz ist auf zwei Gebäude verteilt, die Bezirkshauptmannschaft Dornbirn befindet sich in einem Gebäudekomplex. Alle Bezirkshauptmannschaften befinden sich in zentraler Lage der jeweiligen Städte. Für ausgelagerte Abteilungen wurde Bürofläche in unmittelbarer Nähe der Hauptgebäude angemietet. Die Hauptgebäude der Bezirkshauptmannschaften Bregenz, Feldkirch und Bludenz stehen unter Denkmalschutz.

Bewertung

Das Amt der Vorarlberger Landesregierung, die sonstige Landesverwaltung und die unabhängigen Kontrolleinrichtungen sind auf mehrere Gebäude in der Nähe des Landhauses verteilt. Diese Aufteilung auf mehrere Standorte wirkt sich auf die Organisation und Kommunikation nachteilig aus. Daher war die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) bestrebt, möglichst wenige Schnittstellenprobleme durch Auslagerung von Abteilungen zu verursachen.

So wurden vorrangig nachgeordnete Dienststellen ausgelagert und Abteilungen – falls nötig – in unmittelbarer Nähe des Landhauses untergebracht. Die räumliche Trennung von Landesverwaltung und Kontrolleinrichtungen ist zweckmäßig. Dass die Kontrolleinrichtungen auch künftig auf drei Standorte verteilt werden müssen, ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nicht zwingend erforderlich.

Mit jedem zusätzlichen Gebäude ist ein Mehraufwand in der Gebäudewirtschaft sowie bei den technischen und infrastrukturellen Serviceleistungen verbunden. Weiters ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs vielfach keine optimale Raumnutzung möglich, da die Gebäude in der Römerstraße überwiegend als Wohn- und nicht als Verwaltungsgebäude errichtet wurden. Die gegebenen Raumstrukturen entsprechen deshalb nicht eins zu eins den Bedürfnissen der Verwaltung. Entsprechende Adaptierungen sind meist unwirtschaftlich und werden teilweise zusätzlich durch den Denkmalschutz erschwert.

Bei einer Optimierung der Gebäudestruktur sind flächen-, nutzungs- und kostenbezogene Kriterien zu berücksichtigen. Die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) hat ein Projekt zur Optimierung der Gebäudewirtschaft gestartet und arbeitet in der Konzeptentwicklung mit einem externen Berater zusammen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Nutzung der Immobilien in Bregenz zu überdenken und mittelfristig die Zahl der Standorte zu reduzieren.

2 Bestandsobjekte und Flächen

2.1 Flächenanalyse

Eine einzelne Abteilung, Dienststelle oder Kontrolleinrichtung wird nach Möglichkeit geschlossen in einem Gebäude untergebracht. Durch diese zweckmäßige Belegungspraxis bleiben insbesondere bei kleinen Gebäuden oft kleine Restflächen frei. Die zur Verfügung stehende Fläche kann nicht so effizient genutzt werden, wie dies bei größeren Gebäuden möglich wäre.

Situation

Eine wesentliche Grundlage für die Gebäudewirtschaft ist die Kenntnis der vorhandenen Flächen sowie deren Nutzung in den einzelnen Objekten. Das Landeshochbauamt (LHBA) hat die Flächen und Rauminhalte aller Gebäude nach ÖNORM B 1800 erhoben. In einigen Fällen wurden Rohbaumaße für die Berechnung herangezogen, in anderen Fällen waren Maße fertig gestellter Räume – also inklusive Verputz – die Berechnungsgrundlage. Die Abweichungen sind laut ÖNORM zulässig und haben keinen Einfluss auf die Bewertung der Gebäudeflächen.

Die ÖNORM unterscheidet bei einem Gebäude nach Brutto-Grundfläche (BGF) und Netto-Grundfläche (NGF). Die Netto-Grundfläche entspricht der Brutto-Grundfläche abzüglich der Grundflächen von Gemäuer und Säulen. Sie setzt sich aus Nutzflächen (NF), Funktions- (FF) und Verkehrsflächen (VF) zusammen. Die Nutzfläche dient der Nutzung des Bauwerks aufgrund seiner Zweckbestimmung.

In Zusammenarbeit mit einem externen Berater wurden für die ausgewählten Verwaltungsgebäude mehrere Flächenarten erhoben. Unterschieden wurden:

- die gesamte Nettogrundfläche (NGF)
- die genutzten NGF (NGFg)
- die durch das Land genutzte NGF (NGFgL)
- die für Büro Zwecke genutzten NGF (NGFgB) und
- die genutzten Büroflächen (BFg)

Die genutzte Bürofläche (BFg) entspricht der NGFgB ohne dezentrale Sonderflächen und ohne Berücksichtigung von Funktions- und Verkehrsflächen. In den Landesgebäuden werden nicht alle Flächen durch das Land genutzt. Nutzbare Flächen werden Dritten zur Verfügung gestellt oder stehen leer.

Flächendaten ausgewählter Verwaltungsgebäude des Landes im Jahr 2005, in m²

Standort	NGF	NF	NGFg	NGFgL	NGFgB	BFg
BR, Jahnstraße 13/15	1.460	1.181	395	0	0	0
BR, J.-Huter-Straße 35	3.851	2.562	3.851	3.298	2.605	1.544
BR, Montfortstraße 4	3.592	2.588	3.472	3.297	2.696	690
BR, Römerstraße 9/11	1.807	1.540	992	854	786	539
BR, Römerstraße 14	935	738	613	602	477	365
BR, Römerstraße 15	34.132	25.613	34.132	19.783	11.505	6.863
BR, Römerstraße 16	347	276	347	347	347	251
BR, Römerstraße 22	561	412	561	561	435	210
BR, Römerstraße 24	481	361	472	472	347	217
BR, Römerstraße 32	368	264	307	253	177	95
BR, Weiherstraße 22	1.041	806	861	194	155	107
FK, Widnau 12	3.262	2.319	3.262	3.087	2.154	1.375
BR, BH Seestraße 1	2.461	1.718	2.461	2.439	1.845	1.232
BR, BH Bahnhofstraße 10	1.049	881	1.049	1.049	1.025	810
BZ, BH Schloß Gayenhofen	3.798	2.578	3.270	3.101	2.271	1.278
DO, BH Klaudiastraße 2-6	2.382	1.813	2.382	2.144	1.690	1.162
FK, BH Schloßgraben 1	3.849	2.693	3.447	3.447	2.755	1.727
Amt der VLR, sonstige LV	51.837	38.660	49.265	32.748	21.684	12.256
BHs	13.539	9.683	12.609	12.180	9.586	6.209
Landesverwaltung gesamt	65.376	48.343	61.874	44.928	31.270	18.465

Quelle: Abteilung IIIb

Hinweis: Das Gebäude in der Jahnstraße wird derzeit vom Land nicht genutzt

Die genutzte Nettogrundfläche der ausgewählten Verwaltungsgebäude beträgt 61.874 m². Davon werden 32.748 m² vom Amt der Landesregierung und der sonstigen Landesverwaltung und 12.180 m² von den Bezirkshauptmannschaften genutzt. An Bürofläche stehen dem Amt der Landesregierung und der sonstigen Landesverwaltung 12.256 m² und den Bezirkshauptmannschaften 6.209 m² zur Verfügung.

Bei den erfassten Gebäuden wird eine NGF von rund 3.500 m² nicht genutzt. Dafür gibt es im Wesentlichen drei Gründe. Erstens können Gebäudeflächen temporär leer stehen wie die Jahnstraße 13. Zweitens gibt es Flächen in Kellern oder Dachböden wie zB in der Römerstraße 9/11, die teilweise aus wirtschaftlichen Gründen nicht bezugsfertig ausgebaut sind. Drittens bleiben bei der Belegung eines Gebäudes mit einer oder mehreren Verwaltungseinheiten hin und wieder nutzbare Flächen frei. Meist können diese aus organisatorischen oder anderen Gründen nicht von Mitarbeitern anderer Verwaltungseinheiten oder von Externen genutzt werden.

Eine klare Abgrenzung der vom Land genutzten Flächen ist nicht in allen Fällen möglich. So steht beispielsweise die Tiefgarage im Landhaus den Mitarbeitern und Besuchern zur Verfügung, dient aber seit einigen Jahren auch als öffentliche Garage. Sind in einem Gebäude neben den Landesstellen auch Dritte untergebracht, so können Funktions- und Verkehrsflächen nicht eindeutig zugeordnet werden, da sie zumindest teilweise allen Nutzern dienen.

Bewertung

Das Landhaus ist nach der Definition des externen Beraters das einzige großflächige Gebäude, da dessen NGF größer als 4.000 m² ist. Neben den Bezirkshauptmannschaften sind die Gebäude Jahnstraße 13/15, Josef-Huter-Straße 35, Montfortstraße 4, Römerstraße 9/11 und Widnau 12 mit einer NGF zwischen 1.100 und 4.000 m² mittelgroß. Die übrigen Verwaltungsgebäude in Bregenz sind kleinflächig. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit jedem zusätzlichen Objekt der Anteil der Funktions- und Verkehrsflächen in Relation zur benötigten Nutzfläche steigt.

Aus organisatorischen Gründen hat die Aussiedlung geschlossener Einheiten deutliche Vorteile gegenüber der Aussiedlung einzelner Mitarbeiter. Durch diese Belegungspraxis ergeben sich gerade in kleinen Gebäuden teilweise ungenutzte Flächen. Diese Restflächen sind oft so gering, dass sie nicht ausreichend Platz für die Unterbringung einer weiteren Abteilung oder Dienststelle bieten. Deshalb können leer stehenden Flächen nicht uneingeschränkt als jederzeit nutzbare Raumreserven betrachtet werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, bei der Gebäudewahl großflächige Objekte zu bevorzugen.

Stellungnahme

Zu nicht genutzte Flächen:

Es stehen in den Verwaltungsgebäuden des Landes keine nennenswerten Büroflächen leer. Geringe Raumreserven sind nützlich, da sich immer wieder durch Aufgabenveränderungen in einzelnen Verwaltungseinheiten Raumbedarf ergibt und weil im Besonderen auch temporäre Belegungen notwendig werden wie zB für Prüforgane des Rechnungshofs des Bundes, temporäre Mitarbeiter wie Verwaltungspraktikanten oder Aktionskräfte.

Die rund 3.500 m² nicht genutzte Nettogrundfläche setzen sich aus rund 1.100 m² Vorhaltefläche für die Umsetzung der Standortstrategie, 1.800 m² nicht ausgebauten Dachböden und rund 600 m² nicht ausgebauten Kellerräumen zusammen. Bei einem Ausbau der Dachboden- und Kellerflächen zu Büroräumlichkeiten wäre eine vernünftige Kosten-Nutzen-Relation nicht erreichbar.

Zu Gebäudewahl:

Diese Empfehlung wird positiv bewertet. Allerdings kommt auch dem Aspekt der Nähe besondere Bedeutung zu. Zur Abdeckung des Raumbedarfs des Amtes der Landesregierung wurden daher Büroflächen in unmittelbarer Nähe zum Landhaus bevorzugt, wobei in diesem Umfeld nur kleinflächige Immobilien erhältlich waren. Die für einen Kauf zur Verfügung stehenden Gebäude wurden unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit räumlich für Bürozwecke so adaptiert, damit sie für Verwaltungszwecke nutzbar sind

2.2 Raumbedarf

Für eine umfassende Prognose des künftigen Flächenbedarfs fehlen derzeit noch einzelne Grundlagen. Der künftige Personalstand ist aufgrund der teilweise fremdbestimmten Aufgabenentwicklung nur schwer abschätzbar. Die zeitgerechte und wirtschaftliche Bereitstellung der benötigten Flächen wird dadurch erschwert.

Situation

Die Entwicklung des Flächenbedarfs hat einen entscheidenden Einfluss auf die strategische Planung und Steuerung in der Gebäudewirtschaft. Ein stark zunehmender Flächenbedarf oder gar ein stark schwankender Bedarf erfordern andere Strategien als eine moderat und kontinuierlich steigende Entwicklung.

Der Flächenbedarf ist in erster Linie vom aktuellen und künftig geplanten Personalstand, aber auch vom Beschäftigungsausmaß, vom Verhältnis von Innen- zu Außendienst und von der Funktion des Personals abhängig. Weitere wichtige Parameter sind die Art der Nutzung der Fläche als Büro, Labor oder Technikraum sowie das zu Grunde liegende Raumkonzept. Dieses hat sich an den Strukturen und Arbeitsprozessen sowie am unterschiedlichen Kommunikationsverhalten der Organisationseinheiten zu orientieren. Neue Organisationsformen in der Verwaltung wie beispielsweise Kundenservice-Center sind darin zu berücksichtigen.

Die Abteilung Personal (PrsP) hat als Planungsgrundlage im Oktober 2005 eine Personalstandsprognose erstellt. Laut dieser erhöht sich der Mitarbeiterstand bis 2015 um 26 Personen. Mitarbeiter ohne Büroarbeitsplatz sind in dieser Prognose nicht berücksichtigt. Gegenüber dem relevanten Personalstand von 1.138 im Jahre 2004 entspricht dies einer Zunahme um 2,3 Prozent.

Auf Anfrage des Landes-Rechnungshofs teilte die Abteilung Personal (PrsP) mit, dass die Prognose aufgrund der bestehenden Unsicherheitsfaktoren lediglich eine Schätzung darstellt. Die Aufgabenentwicklung ist insbesondere durch die Bundespolitik und die Europäische Union teilweise fremdbestimmt und nicht vorhersehbar.

Die aktuelle Flächenbedarfsplanung geht auf Basis der Personalstandsprognose 2015 von einem zusätzlichen Bedarf von 445 m² Nutzfläche aus. Die durchschnittliche Nutzfläche wurde mit 17,1 m² je Mitarbeiter angesetzt. Der zusätzliche Bedarf ist durch die vorhandenen Raumreserven abgedeckt.

Bewertung

Für eine detaillierte Flächenbedarfsplanung fehlen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs noch einige Grundlagen und aussagekräftige Planungsinstrumente.

Die Personalstandsprognose ist im Wesentlichen eine Fortschreibung des Status quo. Sie gibt daher keinen Aufschluss über die raumrelevante Entwicklung der Stellenäquivalente, Tätigkeiten oder Funktionen der zukünftigen Belegschaft in den einzelnen Organisationseinheiten.

Alternative Büronutzungskonzepte wie Hot-desking wurden im Konzeptentwurf zwar erwähnt, in ihren räumlichen Konsequenzen aber nicht bewertet. Weiters fehlt auch die Berücksichtigung wirtschaftlich realisierbarer Umbaumaßnahmen, die eine effiziente Belegung gemäß den landeseigenen Flächenstandards möglich machen.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sind die vorliegenden Entscheidungsgrundlagen noch weiter zu entwickeln, um eine detailliertere Flächenbedarfsplanung erstellen zu können.

Durch die Bildung von Belegungsvarianten, ohne den tatsächlichen Flächenbedarf der betroffenen Abteilungen zu berücksichtigen, werden mögliche Optimierungspotenziale nicht genutzt. Ein Abgleich zwischen dem Bedarf der Abteilungen und den räumlichen Gegebenheiten der einzelnen Standorte unter Berücksichtigung von Umbaumöglichkeiten ist dabei ebenfalls notwendig. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen den Entscheidungsträgern keine ausreichenden Grundlagen zur Ermittlung wirtschaftlicher Realbelegungsvarianten vor.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die organisatorischen Planungsgrundlagen als Basis für den künftigen Flächenbedarf zu verbessern bzw. zu erarbeiten.

Stellungnahme

Zu Personalstandsprognose:

Die Personalstandsprognose wird laufend weiterentwickelt. Ausgehend vom derzeitigen Personalstand und der Entwicklung der vergangenen Jahre wird der zukünftige Personalbedarf unter Berücksichtigung der personalrelevanten Veränderungen und Vorgaben geschätzt. Zu den personalrelevanten Veränderungen zählen vor allem Änderungen bei den Aufgaben, der Organisation und den Technologien, aber auch gesellschaftspolitische Entwicklungen wie der zunehmende Bedarf an Teilzeitzellen.

Die größten Auswirkungen auf den Personalstand hat die Entwicklung der Aufgaben in den verschiedensten Bereichen der Landesverwaltung. Diese Aufgabenentwicklungen in den einzelnen Abteilungen und Dienststellen sind in der gewünschten Genauigkeit aber kaum planbar und auf lange Sicht auch nicht abschätzbar. Neue, personalwirksame Verwaltungsaufgaben werden nicht nur von der Landespolitik als Reaktion auf sich ändernde gesellschaftliche und wirtschaftliche Herausforderungen vorgegeben, sondern sind auch im hohen Maß von Entscheidungen der Europäischen Union und des Bundes abhängig. Erschwerend wirkt auch der Umstand, dass die Aufgaben einer Landesverwaltung sehr vielfältig und heterogen sind. Eine längerfristige Personalstandsprognose wird in einer Landesverwaltung daher immer eine Schätzung bleiben müssen.

Zu Umbaumaßnahmen:

Im Rahmen der Standortstrategie werden auch allenfalls notwendige Umbaumaßnahmen wirtschaftlich bewertet. Bei allen raumrelevanten Entscheidungen wird eine möglichst wirtschaftliche und zweckmäßige Nutzung der Verwaltungsbauten angestrebt.

2.3 Bewertung der Gebäude

Die Datenbasis für die Bewertung der Gebäude wurde aufbereitet und mit externer Unterstützung im Zuge der Prüfung weitgehend abgestimmt. Flächeneffizienz und bautechnische Qualität differieren in den einzelnen Gebäuden ebenso wie die Gebäudekosten je Arbeitsplatz.

Situation

Größe, Struktur, Lage und viele andere Parameter eines Bauwerks beeinflussen die Effizienz bzw. Wirtschaftlichkeit, mit der es einer bestimmten Nutzung dient. Für jeden Verwendungszweck gibt es eine optimale Ausprägung der einzelnen Parameter.

Nicht jedes Gebäude ist somit für die Zwecke der Landesverwaltung gleichermaßen geeignet. Die einzelnen Gebäude wurden mit dem externen Berater nach ihrer Flächeneffizienz, organisatorischen Flexibilität, Bau-substanz und Haustechnik sowie nach den Gebäudekosten je Arbeitsplatz bewertet.

Flächenbewertung

Erhoben wurden Flächenkennwerte für zwölf Gebäude der Landesverwaltung und für die vier Bezirkshauptmannschaften. Entscheidend für die Beurteilung der Flächeneffizienz ist das Verhältnis zwischen Nutzfläche (NF) und Netto-Grundfläche (NGF). Je höher der Wert, desto mehr Fläche steht für die beabsichtigte Nutzung zur Verfügung. Die verfügbare Nutzfläche hat mit Werten von 66,5 Prozent der Netto-Grundfläche in der Josef-Huter-Straße und 85,2 Prozent in der Römerstraße 9/11 eine hohe Schwankungsbreite.

Flächenkennwerte für ausgewählte Verwaltungsgebäude Angaben für 2005

Standort	AP	NF/NGF in %	BFg/NGFgB in %	NGFgB/AP in m ²	BFg/AP in m ²
BR, Jahnstraße 13/15	47	80,9	57,0	20,9	11,9
BR, J.-Huter-Straße 35	90	66,5	59,3	28,9	17,2
BR, Montfortstraße 4	64	72,0	25,6	42,1	10,8
BR, Römerstraße 9/11	32	85,2	68,6	24,6	16,8
BR, Römerstraße 14	18	78,9	76,5	26,5	20,3
BR, Römerstraße 15	459	75,0	59,7	25,1	15,0
BR, Römerstraße 16	12	79,5	72,3	28,9	20,9
BR, Römerstraße 22	13	73,4	48,3	33,5	16,2
BR, Römerstraße 24	15	75,1	62,5	23,1	14,5
BR, Römerstraße 32	6	71,7	53,7	29,5	15,8
BR, Weiherstraße 22	9	77,4	69,0	17,2	11,9
FK, Widnau 12	90	71,1	63,8	23,9	15,3
BR, BH Seestraße 1	75	69,8	66,8	24,6	16,4
BR, BH Bahnhofstraße 10	54	84,0	79,0	19,0	15,0
BZ, BH Schloß Gayenhofen	95	67,9	56,3	23,9	13,5
DO, BH Klaudiastraße 2-6	77	76,1	68,8	21,9	15,1
FK, BH Schloßgraben 1	93	70,0	62,7	29,6	18,6
Amt der VLR, sonstige LV	855	74,6	56,5	26,5	15,0
BHs	394	71,5	64,8	24,3	15,8
Landesverwaltung gesamt	1.249	73,9	59,0	25,8	15,2

Quelle: Abteilung IIIb, Lenkungsausschuss 19.01.2006

Hinweis: Kennwerte der Jahnstraße betreffen das Jahr 2004, da derzeit großteils ungenutzt. Dadurch wird auch die Summe der gesamten Arbeitsplätze verfälscht.

Die Flächeneffizienz drückt sich auch im Anteil der genutzten Bürofläche (BFg) an der für Büros genutzten Netto-Grundfläche (NGFgB) aus. Hier liegt die Schwankungsbreite zwischen 48,3 und 79,0 Prozent. Der äußerst niedrige Wert von 25,6 Prozent in der Montfortstraße 4 ist darauf zurückzuführen, dass die vorwiegend in technischer Verwendung stehenden Nutzflächen (Labors) der für Büros genutzten NGF zugerechnet wurden.

Die Arbeitsplatzeffizienz drückt sich in der je Arbeitsplatz (AP) verfügbaren Fläche aus. Je höher der Wert, desto geringer ist die Arbeitsplatzeffizienz. Den Arbeitsplätzen werden die für Büros genutzten NGF (NGFgB) und die genutzte Bürofläche (BFg) gegenüber gestellt. In der Konsequenz verfügen die Mitarbeiter in den einzelnen Gebäuden über ein unterschiedliches Flächenangebot je Arbeitsplatz. Im Durchschnitt steht jedem Mitarbeiter der Landesverwaltung (ohne BH's) und der Kontrolleinrichtungen eine genutzte Bürofläche (BFg) von 15,0 m², den Bezirkshauptmannschaften eine von 15,8 m² zur Verfügung. Bei den hier betrachteten Gebäuden lassen sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen kleinflächigen und mittel- oder großflächigen Gebäuden erkennen.

Die Zahl der Arbeitsplätze entspricht der Zahl der internen und externen Mitarbeiter, denen ein fixer Büroarbeitsplatz in einem Gebäude zugeordnet ist. Nicht erfasst sind somit Außendienstmitarbeiter wie Waldaufseher sowie andere Mitarbeiter, denen kein physischer Arbeitsplatz zugeteilt ist. Darunter fallen beispielsweise Telearbeitsplätze oder Reinigungspersonal. Die ausgewiesenen Arbeitsplätze im Gebäude Jahnstraße 13/15 sind derzeit nicht belegt.

Weitere Flächenkennwerte sind die NGFgB und die NGF zentrale Sonderflächen (ohne Garagen) NGF SF. Die Landesverwaltung (ohne BH's) verfügt in den bewerteten Verwaltungsgebäuden über eine NGFgB von 21.684 m² und eine NGF SF von 13.087 m². Im Durchschnitt ergibt dies für jeden Arbeitsplatz eine NGFgB von 26,5 m² und eine NGF SF von 15,3 m². Die Bezirkshauptmannschaften verfügen über 9.586 m² NGFgB und über 2.705 m² NGF SF. Im Durchschnitt sind dies 24,3 m² NGFgB und 6,9 m² NGF SF je Arbeitsplatz. Die Differenz in den NGFgB wird wesentlich durch die Laborflächen in der Montfortstraße 4 verursacht, da diese in der ausgewiesenen Bürofläche integriert sind.

Ein Vergleich der durchschnittlichen NGF SF/AP zeigt, dass in den Bezirkshauptmannschaften deutlich weniger Sonderflächen für den Betrieb der Gebäude erforderlich sind. Der Wert der Landesverwaltung (ohne BH's) wird wesentlich von den Sonderflächen im Landhaus bestimmt.

Der Vergleich von Flächen in Relation zu Arbeitsplätzen weist in einigen Objekten auf eine ineffiziente Flächennutzung hin. Diese ergibt sich vielfach aus der Gebäude- und Raumstruktur, die keine bessere Belegung zulässt.

Bauliche Maßnahmen zur Verdichtung der Arbeitsplätze sind auf Grund des Denkmalschutzes einzelner Gebäude oder aus wirtschaftlichen Überlegungen nicht überall möglich.

Bausubstanz und Haustechnik

Die Bewertung der Bausubstanz und der Haustechnik gibt Aufschluss darüber, in welchem Abschnitt des Lebens-Zykluses sich ein Gebäude befindet. Sie ermöglicht die Abschätzung von Höhe und Zeitpunkt zukünftiger Investitionen, die sich dann in einem Sanierungs- und einem Finanzierungsplan darstellen lassen. Für die Liegenschaften des Landes werden vom LHBA qualitative Bewertungen von Einzelkomponenten wie etwa Gemäuer, Fenster oder Elektroinstallation durchgeführt.

Das LHBA inspiziert formell einmal jährlich gemeinsam mit den Nutzern die Landesgebäude. Dabei werden die Gebäudeteile und Installationen auf sichtbare Mängel und Fehlfunktionen hin untersucht. Der Zustand wird in einem bautechnischen, haustechnischen und sicherheitstechnischen Protokoll erfasst. Der kurz- bis mittelfristige Reparatur- bzw Sanierungsbedarf wird laufend erhoben, die jährlich geplanten Investitionen sind in den Voranschlägen dargestellt.

Gebäudeflexibilität

Eine der zentralen organisatorischen Fragen ist die der Gebäude- bzw Raumflexibilität. Damit ist jene Flexibilität gemeint, mit der sich ein Gebäude an eine neue Funktion und veränderte Nutzungsanforderungen anpassen lässt. Raumgrößen und -formen sollten sich in der Nutzungsphase ohne Entstehen einer großen „Baustelle“ an den neuen Bedarf anpassen, Umzüge sollten sich einfach und kostengünstig vollziehen lassen. Diese Flächenmodularität muss in der technischen Ausstattung konsequent berücksichtigt werden.

Wie die Gebäudeflexibilität gehören auch die Themen Akustik, Licht, Luft, Sicherheit und Vernetzung zur Büroqualität. Im Detail geht es um Lärm, Diskretion, das Ausmaß natürlich belichteter Flächen, künstliche Beleuchtung, Blendschutz, Sonnenschutz, Luftqualität/Belüftung, Brandschutz, EDV- und Stromvernetzung etc.

Die Erschließung des Gebäudes kann hinsichtlich dessen Übersichtlichkeit, Behindertengerechtigkeit sowie des Vorhandenseins eines Aufzugs, einer Portierloge und eines Leitsystems für Besucher bewertet werden.

Gleichermaßen kann der Standort ins Blickfeld genommen werden. Anforderungen an diesen können die leichte Auffindbarkeit für Besucher, ausreichende Parkmöglichkeiten und die Nähe zu öffentlichen Verkehrsmitteln sein. Ein weiteres Kriterium für den Standort ist die Erweiterungsmöglichkeit durch Anbau.

Diese Gebäudeeigenschaften lassen sich als Stärken bzw Schwächen beschreiben und in einer Gebäudebewertung zusammenfassen. Eine dokumentierte organisatorische Gebäudebewertung liegt bis dato nur für die ausgewählten Landesgebäude vor.

Gebäudekosten

Unter den Gebäudekosten lassen sich Gebäudeversicherungsprämien, öffentliche Abgaben und die den mit Abstand größten Teil bildende AfA/kalkulatorische Miete bzw Miete/Pacht subsumieren. In der AfA wiederum sind grundsätzlich die Herstell- bzw Anschaffungskosten des Gebäudes sowie Kosten für Zu- und Umbaumaßnahmen enthalten. Die Zuordnung von Sanierungskosten bzw die Abgrenzung zwischen Gebäude- und Betriebskosten wird in der Branche nicht einheitlich gehandhabt.

Das Land führt – wie die meisten anderen Gebietskörperschaften – noch keine Anlagenbuchhaltung. Daher wird nicht die AfA als Teil der Gebäudekosten ermittelt, sondern eine kalkulatorische Miete angesetzt. Diese stellt eine Abschätzung marktkonformer Flächenpreise dar, spiegelt also in keiner Weise den Gebäudewert oder die Beschaffungskosten wider. Die kalkulatorische Miete basiert bei allen Gebäuden im Eigentum des Landes auf einem einheitlichen Mietzins von € 9 je m² für Büroräume und € 3 je m² für Lagerräume. Sie enthält gemäß der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) nur vom Land genutzte Flächen. Die gesamten Gebäudekosten der in dieser Prüfung betrachteten Gebäude der Landesverwaltung und der Kontrolleinrichtungen betragen 2004 rund € 5,44 Mio.

Investitionen in Zu- und Umbauten sowie Sanierungsmaßnahmen werden getrennt von den Gebäudekosten ausgewiesen. Das Land ordnet diesen Investitionen grundsätzlich all jene Kosten zu, die den Gebäudewert messbar beeinflussen. In der Vergangenheit wurde von den Bewirtschaftern vielfach keine klare Abgrenzung zwischen Investitionen und Betriebskosten vorgenommen. Berichte über die Investitionen in Gebäude enthalten daher gewisse Unschärfen. Im Zuge der Prüfung wurden gemeinsam mit dem externen Experten die Investitionen und Betriebskosten für das Jahr 2004 sauber getrennt und den einzelnen Objekten zugeordnet.

Das mehrfach überarbeitete Zahlenmaterial enthält nach wie vor gewisse gebäudespezifische Unschärfen. Die Gebäudekosten des Landhauses beispielsweise beinhalten die Tiefgarage und die Räumlichkeiten des Landtags. Dadurch verzerren sich die Kennzahlen, in denen diese Kosten mit den Arbeitsplatzzahlen oder mit der NGF verglichen werden.

Gebäudewerte

Für die landeseigenen Gebäude liegen nur in Einzelfällen Verkehrswerte vor, da die Schätzungen einen erheblichen Aufwand und entsprechende Kosten verursachen.

Bewertung

Für strategische Entscheidungen ist die organisatorische und strukturelle Bewertung eines Gebäudes von Bedeutung. Der Eignungsgrad beeinflusst die Nutzung und die Folgekosten nachhaltig. Ein Großteil der für die Gebäudebewertung notwendigen Informationen ist verfügbar. Nicht alle Daten wurden bisher konsequent gesammelt, aufgelistet und bewertet. Der externe Berater hat ausgewählte Verwaltungsgebäude einer Bewertung unterzogen und deutliche Unterschiede in der Eignung als Bürogebäude und in der Flächeneffizienz aufgezeigt.

Bewertet wurden auch Bausubstanz und Haustechnik der Verwaltungsgebäude zur Ermittlung künftiger Investitionen. Bei einzelnen Gebäuden wie beispielsweise Jahnstraße 13/15 sind mittelfristig relativ hohe Investitionen notwendig. Durch diese Bewertungen, verbunden mit der gezielten Aufarbeitung der Datenbasis, wurde nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für die künftige Standortstrategie geschaffen.

Interne Vergleiche der Gebäudekosten und Investitionen sowie Vergleiche mit externen Benchmarks sind aus zwei Gründen nur beschränkt aussagekräftig. Die ermittelten Gebäudekosten bilden nicht die tatsächlichen Aufwendungen ab, da diese überwiegend durch einen einheitlich angesetzten, flächenabhängigen Mietzins verursacht werden. Erste Schritte in Richtung Anlagenbuchhaltung sind allerdings mit der Einrichtung gebäudespezifischer Hilfskostenstellen bereits erfolgt. Zweitens lässt sich nicht für alle Gebäude ein vernünftiger Durchschnittswert der vergangenen Investitionen ermitteln, da sich manche Gebäude noch nicht lange genug im Bestand des Landes befinden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Ergebnisse aus der Bewertung der Gebäudesubstanz und der technischen Anlagen in einem Sanierungs- und Finanzierungsplan abzubilden.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, eine Anlagenbuchhaltung für sämtliche Gebäude im Eigentum des Landes aufzubauen.

Stellungnahme

Zu Flächeneffizienz:

Im Rahmen der Erarbeitung von Standortvarianten und der daraus abzuleitenden Standortstrategie werden die Verwaltungsgebäude umfassend auf ihre Eignung hinsichtlich Flächenwirtschaftlichkeit, organisatorisch/struktureller und baulich/technischer Qualitäten sowie der Kosten beurteilt. Differenzen in den Flächen- und Kostenkennzahlen ergeben sich zwangsläufig aus den unterschiedlichen Gebäudestrukturen und der historischen Gebäudesubstanz.

Zu Gebäudekosten:

Im Zuge des Projekts „Grundsätze für die Gebäudewirtschaft“ wurde als ein Projektziel die „Realisierung eines einfachen und pragmatischen Kosten- und Leistungsrechnungssystems für die Kernbereiche der Gebäudewirtschaft“ definiert. Dieses System wurde bereits implementiert. Die Kostenrechnung für Gebäude des Landes, bei denen die Datengrundlagen vorhanden sind, wurde realisiert.

Zu Sanierungs- und Finanzierungsplan:

Bis Mitte 2006 werden die geschätzten Investitionskosten für notwendige Instandsetzungen im Rahmen eines Sanierungsplans abgebildet und alljährlich für den Antrag zum Landesvoranschlag aktualisiert.

Zu Anlagenbuchhaltung:

Der Aufbau einer möglichst einfachen und zweckmäßigen Anlagenbuchhaltung für die Hochbauten des Landes ist geplant.

2.4 Standortstrategie

Die Gebäudestrategie ist in Arbeit. Derzeit liegen lediglich beispielhaft berechnete Standortvarianten vor. Auf Basis eines virtuellen Gebäudemodells und definierter Raumstandards sind Einsparungspotenziale bei der Bürofläche denkbar. Diese sind unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu bewerten.

Situation

Die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) ist bestrebt, die Gebäudewirtschaft des Landes zu optimieren. Zu diesem Zweck wurde das „Konzept der Gebäudewirtschaft des Landes Vorarlberg“ erstellt. In der Version 3.1 vom 28. November 2005 sind neben strategischen Grundsätzen und Anforderungen an das Management der Gebäudewirtschaft auch mehrere Varianten zur Reduktion der Verwaltungsgebäude am Standort Bregenz enthalten. Das Konzept enthält keine ausreichend definierten Grundlagen für eine Standortstrategie.

Mit Unterstützung des externen Beraters wurden Raumstandards definiert und ein virtuelles Gebäudemodell entwickelt. Dieses geht von einem Neubau für die Landesverwaltung aus. Die Ergebnisse wurden dem Lenkungsausschuss am 19. Jänner 2006 vorgestellt.

Strategische Ziele und Grundsätze

Als Leitsatz wurde im Konzept vorgesehen, dass das zukünftige Facility Management (FM) zu den Führungsprozessen der Landesregierung zählt. Aus diesem Grund ist die Ressource Immobilie während ihrer Lebensdauer in den Prozess der strategischen Unternehmensplanung zu integrieren.

Das FM wird als Unterstützungsprozess für das Kerngeschäft der Vorarlberger Landesverwaltung gesehen.

Strategische Ziele für die Gebäudewirtschaft sind im Konzept definiert:

- Sicherung und Verbesserung der Gebäudewerte durch regelmäßige Zustandsanalysen und mittelfristige Budgetierung
- Schaffung einheitlicher Kostenstrukturen
- Optimierung der Nutzungsqualität

Bei der Optimierung der räumlichen Bedingungen für die Nutzer, deren Mitarbeiter und die Kunden der Verwaltung sind mehrere Rahmenbedingungen zu beachten:

- bürgernahe und damit leicht erreichbare Standorte
- lebenszyklusorientierte, ökologische und energetische Betrachtung
- hohe Qualität der Architektur sowie der Bau- und Ausstattungsstandards

Das Konzept sieht vor, den Liegenschaftsbedarf in Abstimmung mit allen Geschäftsbereichen zu definieren und daraus Liegenschaftsstrategien zu entwickeln, die mit den Gesamtzielen des Landes übereinstimmen.

Standortvarianten

Im Konzept wurden für die Verwaltung und die Kontrolleinrichtungen in Bregenz drei unterschiedliche Gebäudevarianten erarbeitet. Sie unterscheiden sich in der gemeinsamen bzw. getrennten Unterbringung der Kontrolleinrichtungen und in der Reduktion der Standorte. Die Bezirkshauptmannschaft bleibt in allen Varianten unangetastet an den Standorten Seestraße 1 und dem Ende 2006 zu beziehenden St. Anna Gebäude. Technik und Labors, also das Umweltinstitut und die Lebensmitteluntersuchungsanstalt bleiben in allen Varianten im Gebäude Montfortstraße 4. Das Landhaus stellt als Sitz der Vorarlberger Landesregierung und Hauptstandort des Amtes der Vorarlberger Landesregierung ebenfalls eine Konstante dar.

Die Variantenbildung erfolgte im Wesentlichen durch Verschiebung einzelner Organisationseinheiten in andere Gebäude. Dabei wurde nicht die von einer Abteilung, Dienststelle oder Kontrolleinrichtung benötigte Fläche gemäß der neuen landeseigenen Standards ermittelt, sondern die derzeit genutzte Fläche in Ansatz gebracht. Für jede Variante wurden die notwendigen Investitionskosten und der Barwert der über 20 Jahre anfallenden Betriebskosten den geschätzten Erträgen aus Verkäufen und Minderkosten aus aufgelösten Mietverhältnissen gegenübergestellt. Die Gebäudekosten und die Kosten im Facility Management beinhalteteter Dienstleistungen blieben unberücksichtigt.

Die Varianten sind erste Überlegungen der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) zur Optimierung der Gebäudestruktur. Eine fundierte Auseinandersetzung mit den Varianten sowie eine detaillierte Prüfung der Umsetzung erfolgten bisher noch nicht. Auch hat sich die Landesregierung bis dato nicht mit den Varianten befasst. Vielmehr wurden gemeinsam mit einem externen Berater die Datengrundlagen in kaufmännischer, organisatorischer und technischer Hinsicht verfeinert.

Virtuelles Gebäudemodell

Nach der Aufarbeitung der Datenbasis und der Bewertung der Verwaltungsgebäude wurden vom externen Berater Raumstandards und Arbeitsplatzgrundmodule ausgearbeitet. Raumstandards wurden für Einzelpersonen-Räume je nach Funktion, sowie für Zwei- und Dreipersonen-Räume festgelegt. Unterschiedliche Arbeitsplatzgrundmodule wurden für Verwaltungsfunktionen, Technik/Handwerkliche Funktionen und Sonstige Funktionen entwickelt.

Der externe Berater hat auf Basis der Raumstandards und der Arbeitsplatzmodule ein virtuelles Gebäudemodell für die Landesverwaltung entwickelt. In den Berechnungen wurden die NGF Büro mit 22,4 m²/Arbeitsplatz und die NGF Sonderflächen mit 12,4 m²/Arbeitsplatz angesetzt.

Die Gegenüberstellung dieses Modells mit den Ist-Flächen ergab ein fiktives Einsparungspotenzial für die Landesverwaltung von 5.380 m² NGF. Dies entspricht einer Bürofläche von rund 2.000 m². Das virtuelle Gebäudemodell geht von einer Neubauvariante aus und stellt daher nur einen theoretischen Vergleichswert dar. Nach Auskunft des Beraters können bis zu 1.000 m² Bürofläche eingespart werden, sofern konsequente Maßnahmen wie die Optimierung des Bestands oder Neubau gesetzt werden. Die konkreten Realisierungsmöglichkeiten und die Kosten-Nutzen-Relationen einzelner Varianten sind noch zu prüfen.

Auf der Grundlage des virtuellen Gebäudemodells wird in einem nächsten Schritt unter Betrachtung der Gebäudepotenziale eine Gebäudestrategie entwickelt.

Bewertung

Im Konzept der Gebäudewirtschaft des Landes sind Ziele, Grundsätze und Rahmenbedingungen nicht ausreichend klar definiert und voneinander abgegrenzt. Es fehlen Aussagen über Flächen- und Raumstandards, die als Entscheidungsgrundlage dienen und für die Standortstrategie von hoher Relevanz sind. Die im Konzept dargestellten Standortvarianten berücksichtigen noch keine Synergieeffekte und Einsparungspotenziale. Diese sind jedoch nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs im Zuge einer Standortkonzentration zu realisieren. Dazu können auch die Nutzung von Synergien durch optimierte Arbeitsprozesse und organisatorische Verbesserungen beitragen, um die Optimierung des Flächenbedarfs und somit der Flächenkosten zu erzielen.

Um das geschätzte Flächenpotenzial von bis zu 1.000 m² Bürofläche realisieren zu können, sind Maßnahmen zur Standortkonzentration und Umbauten im Landhaus erforderlich. Außerhalb des Landhauses können durch Neubau bzw drastische Umbaumaßnahmen ebenso Raumstrukturen geschaffen werden, die für die Mitarbeiter von Landesverwaltung und Kontrolleinrichtungen eine Bürofläche mit 12,5 m² je Arbeitsplatz oder weniger realisierbar machen.

Durch die Einbeziehung des externen Beraters wurden die Grundlagen für strategische Entscheidungen in der Gebäudewirtschaft des Landes deutlich verbessert. Das ermittelte Einsparungspotenzial an Flächen ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ein anzustrebender Zielwert, wobei die Realisierung wesentlich von der zu entwickelnden Standortstrategie abhängt. Mögliche Realisierungsvarianten sind mit ihrem Investitionsbedarf zu bewerten.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Standortstrategie möglichst rasch zu entwickeln und eine Verdichtung der Standorte anzustreben.

Stellungnahme

Zu virtuelles Gebäudemodell:

Das „virtuelle Gebäudemodell“ geht von einem Neubau für die gesamte Landesverwaltung (ausgenommen die 4 Bezirkshauptmannschaften und das Umweltinstitut/Lebensmitteluntersuchungsanstalt) an einem einzigen Standort aus. Es ist nur ein theoretisches Modell, das als hypothetischer Maßstab herangezogen werden kann.

Zu Flächenpotenzial:

Eine Reduktion der Büroflächen in der geschätzten Größenordnung scheint möglich. Allerdings ist dies nur schrittweise möglich, besonders auch deshalb, weil ein Teil der Flächen vorläufig für die Durchführung der Standortstrategie vorzuhalten ist.

Zu Standortstrategie:

Gemeinsam mit externen Beratern wird derzeit eine Standortstrategie entwickelt. Das Ziel, die Zahl der Standorte mittelfristig zu reduzieren, wird verfolgt.

3 Bewirtschaftung der Gebäude

3.1 Kostenkennndaten

Die Betriebskosten der untersuchten Gebäude differieren teilweise beträchtlich. Bei einer Reduktion der Büroflächen ist auch ein Einsparungspotenzial bei den Betriebskosten dieser Gebäude gegeben. Die Höhe der Einsparungen hängt unmittelbar von der gewählten Standortstrategie ab.

Situation

Die Bewirtschaftung der Liegenschaften verursacht Kosten, die in der Regel von bautechnischen und organisatorischen Parametern bestimmt bzw. beeinflusst werden. Bautechnische Einflussgrößen sind zB Bauart, Bauqualität und Gebäudegröße. Organisatorisch gesehen wirken sich etwa die Eignung der Objekte für den Verwendungszweck, der Standort bzw. die Entfernung der Objekte zueinander, die Anzahl der Objekte etc auf die Kosten aus.

Bei Neubauten und Sanierungen wurden Standards für die Bauweise vorgegeben. Diese wirken sich wie beispielsweise bei den Energiestandards auf die künftigen Betriebskosten aus. Die Betriebskosten für die bestehenden Gebäude, wurden in der Vergangenheit weitestgehend von den Nutzern verantwortet. Zentrale Steuerungsmöglichkeiten zur Kostenoptimierung wurden nur ansatzweise genutzt.

Kosten und Kennzahlen

Betriebskosten entstehen durch die Ver- bzw. Entsorgung mit/von Strom, Gas, Öl, Wasser, Kanal und Müll, die Wartung von Bauwerk und Haustechnik wie Heizung, Lüftung, Klima, Sanitär, Elektrotechnik, Brandschutz, Aufzüge etc und durch zentrale oder dezentrale Bewirtschaftungsleistungen wie beispielsweise Reinigungs-, Hausmeister- und Umzugsdienste, die Pflege des Vertragswesens etc. Die Zuordnung der Instandsetzungskosten bzw die Abgrenzung zwischen Betriebs- und Gebäudekosten ist in der Praxis nicht einheitlich erfolgt.

Gemäß der vom Land Vorarlberg gewählten Abgrenzung zählen jene Investitionen zu den Betriebskosten, die den Gebäudewert nicht messbar beeinflussen. In der Regel sind das also kleine Reparaturen. Um eine aussagekräftige Datengrundlage zu sichern, wurde eine klare Trennung von Betriebs- und Gebäudekosten für das Jahr 2004 vorgenommen.

Das Verhältnis der Betriebskosten (BK) zur genutzten oberirdischen NGF (NGF_{g,o}) zeigt mit einem Minimalwert von 57 €/m² und einem Maximalwert von 110 €/m² eine Schwankungsbreite von 93 Prozent. Werden die BK der Summe interner und externer Arbeitsplätze (AP) gegenüber gestellt, so zeigen sich noch deutlichere Unterschiede. Minimal- und Maximalwert ergeben eine Schwankungsbreite von rund 350 Prozent.

Kostenkenndaten für ausgewählte Verwaltungsgebäude im Jahr 2004

Standort	NGFg,o in m ²	AP	BK in €	BK/NGFg,o in €	BK/AP in €
BR, Jahnstraße 13/15	1.026	47	80.397	78	1.711
BR, J.-Huter-Straße 35	2.897	90	97.698	34	1.086
BR, Montfortstraße 4	3.305	64	309.918	94	4.842
BR, Römerstraße 9/11	803	32	50.004	62	1.563
BR, Römerstraße 14	563	18	40.649	72	2.258
BR, Römerstraße 15	17.378	459	1.176.241	68	2.563
BR, Römerstraße 16	347	12	32.043	92	2.670
BR, Römerstraße 22	450	13	40.752	91	3.135
BR, Römerstraße 24	386	15	32.239	84	2.149
BR, Römerstraße 32	245	6	26.995	110	4.499
BR, Weiherstraße 22	172	9	17.223	100	1.914
FK, Widnau 12	2.627	90	149.826	57	1.665
BR, BH Seestraße 1	2.026	75	240.299	78	1.863
BR, BH Bahnhofstraße 10	1.049	54			
BZ, BH Schloß Gayenhofen	2.796	95	196.687	70	2.070
DO, BH Klaudiast. 2-6	1.873	77	170.467	91	2.214
FK, BH Schloßgrab. 1	3.153	93	234.237	74	2.519
Amt der VLR, sonstige LV	30.199	855	2.053.986	68	2.402
BHs	10.897	394	841.689	77	2.136
Landesverwaltung gesamt	41.096	1.249	2.895.675	70	2.318

Quelle: Abteilung IIIb, Lenkungsausschuss 19.01.2006

Hinweis: Das Gebäude Jahnstraße wird derzeit nicht vom Land genutzt

Bei den Betriebskosten bestehen Unschärfen. Bewirtschaftungsleistungen der Abteilung Hochbau (VIIc), des LHBA und der Nutzer selbst sind bislang unberücksichtigt. Wie die Gebäudekosten beinhalten auch die Betriebskosten für das Landhaus, Römerstraße 15 die durch den Landtag und die öffentlich genutzte Parkgarage verursachten Kosten. Den Arbeitsplätzen werden also höhere Kosten gegenüber gestellt, als diese verursachen. Im Gebäude Montfortstraße 4 sind das Umweltinstitut (UI) und die Lebensmitteluntersuchungsanstalt (LMUA) untergebracht. Der Energieverbrauch und die Reinigungskosten der Labors sind höher als in Büros, wodurch sich der Spitzenwert bei den Betriebskosten je Arbeitsplatz (BK/AP) erklärt.

Benchmarks

Für exakte Vergleiche der Gebäude der Landesverwaltung untereinander und mit den externen Benchmarks sind alle Faktoren zu berücksichtigen, die die Betriebskosten beeinflussen. Die Wesentlichsten sind:

- Klimatische Verhältnisse am Gebäudestandort
- Betrachteter Zeitraum („kaltes/warmes“ Jahr)
- Gebäudegröße

- Alter des Objekts und seiner technischen Ausrüstung
- Bauqualität
- Belegungsdichte
- Anforderungen an die Qualität/Ausstattungsstandard
- Kosten für Lieferungen und Leistungen

Gleiche oder vergleichbare Ausprägungen bieten sich für die ausgewählten Pilotgebäude beim betrachteten Zeitraum, bei den klimatischen Verhältnissen und auch bei den Kosten für Lieferungen und Leistungen. Abweichungen bestehen bei der Gebäudegröße, beim Alter, bei der Bauqualität und auch bei der Belegungsdichte. Diese abweichenden Parameter können durch Umzug, Sanierungsmaßnahmen oder Belegungsänderungen beeinflusst werden. Die spezifischen Betriebskosten stellen die Basis für die Ermittlung der bestgeeigneten Maßnahmen dar.

Ein Vergleich der Betriebs- und Instandhaltungskosten ohne die Kosten für Instandsetzung ist von Gebäudegröße und Ausstattungsstandard abhängig.

Die Benchmarks wurden vom externen Berater zur Verfügung gestellt und verstehen sich in € je m² NGF inklusive Mehrwertsteuer.

- | | |
|--|-------|
| - Gebäude bis 1.100 m ² NGF, mittlerer Standard | 72,48 |
| - Gebäude von 1.100 bis 4.000 m ² NGF, mittlerer Standard | 65,76 |
| - Dem Landhaus entsprechende Gebäude, hoher Standard | 69,24 |
| - Neue Verwaltungsgebäude, hoher Standard | 64,44 |

Bewertung

Die Kostenkennwerte wurden in Zusammenarbeit mit einem externen Experten erarbeitet. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sind noch Unschärfen im Zahlenmaterial vorhanden, da in der Vergangenheit keine einheitliche Erfassung der Kostenarten und deren Darstellung in der Kostenrechnung erfolgt sind. Einzelne Kosten für Serviceleistungen wurden nach Schlüsseln umgelegt und verfälschen daher die tatsächlichen Betriebskosten.

Die flächenspezifischen Betriebskosten (BK/NGFg,o) der Bezirkshauptmannschaft Dornbirn liegen in Summe deutlich über dem Benchmark. Jene der Landesverwaltung liegen etwas unterhalb des Benchmarks. Auf Grund der Struktur und der Größe der Gebäude weichen einzelne Objekte vom Benchmark ab, die Abweichungen sind somit erklärbar. In Summe liegen die Betriebskosten im Durchschnitt üblicher Kennwerte in vergleichbaren Bestandsgebäuden.

Auf Basis des Einsparungspotenzials bei den Flächen ergeben sich auch Einsparungen bei den Betriebskosten. Der externe Berater hat auf der Grundlage des virtuellen Gebäudemodells ein fiktives Einsparungspotenzial bei den jährlichen Betriebskosten geschätzt. Dieses Einsparungspotenzial ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs als Zielwert näher zu konkretisieren. Die Realisierung der Einsparungen hängt wesentlich von der künftigen Gebäudestrategie ab.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, eine einheitliche und korrekte Erfassung der Instandsetzungskosten sicherzustellen, um darauf aufbauend ein Kostencontrolling zu ermöglichen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, eine Kostenreduktion bei den Betriebskosten anzustreben, das Einsparungspotential zu konkretisieren und im Zuge einer Standortoptimierung zu realisieren.

Stellungnahme

Die Schwankungsbreiten bei den Betriebskosten ergeben sich aus dem Umstand der kleinteiligen Gebäude, bei denen das Verhältnis zwischen Nutzfläche und Arbeitsplätzen von verschiedenen Parametern geprägt ist. Das Gebäude Montfortstraße 4 (Umweltinstitut und Lebensmitteluntersuchungsanstalt) ist für einen Kennzahlenvergleich mit Verwaltungsgebäuden nur bedingt tauglich, da es sich dabei um ein Laborgebäude handelt und die dabei entstehenden Betriebskosten auf die dort ansässige Zahl der Büroarbeitsplätze umgelegt wurden. In Zusammenarbeit mit einem externen Berater wurden zwischenzeitlich die Laborflächen und die Flächen für Büroarbeitsplätze getrennt ausgewiesen. Unter der Annahme, dass in einem Laborgebäude die Betriebskosten in den Büros mit 120 Prozent der durchschnittlichen Betriebskosten zu veranschlagen sind, ergeben sich im Gebäude Montfortstraße 4 (Umweltinstitut und Lebensmitteluntersuchungsanstalt) für die Büroflächen jährliche Betriebskosten in Höhe von € 77,8/m² und für die Laborflächen jährliche Betriebskosten von € 109,2/m². Auch beim Landhaus ist der Kennzahlenvergleich BK/AP nur bedingt aussagekräftig, da hier die in den Sonderflächen (Landtag, Montfortsaal, Foyer, Küche, Tiefgarage etc) entstehenden Betriebskosten den Arbeitsplätzen zugerechnet werden.

Für die wichtigen Verwaltungsgebäude werden die Gebäudekosten seit Oktober 2005 unter Berücksichtigung aller relevanten Kostenarten erfasst. Die Ausrollung ist geplant.

Der Empfehlung wird gefolgt. Die Reduktion der Betriebskosten ist ein laufender Prozess, besonders auch hinsichtlich der Einsparung von Energiekosten.

3.2 Gebäudebetriebsstrategie

Die Strategie für den künftigen Gebäudebetrieb ist in Arbeit. Die Grundlagen für die Strategieentwicklung wurden intern erarbeitet und mit externer Unterstützung verfeinert. Die Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells bedarf einer eingehenden Prüfung.

Situation

In der Vergangenheit unterlag die Bewirtschaftung und Verwaltung der Liegenschaften keinen fachspezifischen Zielen. Es galt lediglich, die allgemeinen Grundsätze Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu verfolgen. Die Sicherstellung von geeigneten Flächen stand im Vordergrund. Strategien und Instrumente zur optimalen Nutzung der Raumressourcen unter Kostenaspekten wurden auch für die Wirtschaft erst in den letzten Jahren unter dem Begriff „Facility Management“ entwickelt.

Strategische Ziele, Grundsätze und Rahmenbedingungen

Das Konzept der Gebäudewirtschaft des Landes Vorarlberg vom 28. November 2005 enthält keine ausformulierte Bewirtschaftungsstrategie. Festgeschrieben wurden strategische Ziele für die künftige Bewirtschaftung der Gebäude:

- Optimierung der Bewirtschaftungskosten
- Schaffung einheitlicher Kostenstrukturen als Basis für Kostenplanung und -steuerung
- Steigerung des Kostenbewusstseins bei den Nutzern durch verursachergerechte Darstellung der Kosten
- Optimierung der Servicequalität

Die künftige Gebäudewirtschaft wird sich am Lebenszyklus eines Gebäudes orientieren.

Das Mieter-Vermieter-Modell ist als grundsätzliches Organisationsmodell definiert und ein Qualitätsmanagement soll zur kontinuierlichen Verbesserung der Leistungserbringung eingesetzt werden.

Im Konzept wurden Bürgerorientierung, Optimierung der Gesamtgebäudekosten und die Nutzung von Synergien als Rahmenbedingungen festgehalten.

Lebenszyklus eines Gebäudes

Jedes Gebäude unterliegt einem Lebenszyklus. Dieser beginnt mit der Idee, gefolgt von der Planung und Erstellung des Gebäudes. Die Nutzungsphase lässt sich durch laufende Sanierungen verlängern und endet mit der Verwertung in Form von Verkauf oder Abbruch.

Facility Management ist die professionelle Gebäudebewirtschaftung über den gesamten Lebenszyklus.

Gebäudelebenszyklus



Quelle: GEFMA Deutscher Verband für Facility Management

Bei der Planung und der Budgetierung eines zu errichtenden Gebäudes wurden in der Vergangenheit oft nur die Herstellkosten betrachtet. Die Folgekosten blieben meist unberücksichtigt, obwohl die Betriebskosten bereits nach rund sieben Jahren die Baukosten übersteigen. Im Gesamt-lebenszyklus einer Immobilie fallen nach der Erfahrung von Experten 20 - 30 Prozent der Kosten für die Errichtung und 70 - 80 Prozent für den Betrieb an. Durch eine entsprechende Bauweise können die laufenden Betriebs- und Instandsetzungskosten wesentlich beeinflusst werden.

Mieter-Vermieter-Modell

Dieses Modell geht von einem „Mietverhältnis“ zwischen dem Nutzer eines Gebäudes als Mieter und dem Eigentümervertreter als Vermieter aus. Der Mieter hat die aus der Flächennutzung entstehenden Kosten aus seinem Budget zu decken. Die Möglichkeit zur Steuerung der Kosten für die räumliche Infrastruktur liegt damit im Gegensatz zur Ist-Situation beim Mieter. Bei ihm entsteht dadurch das Interesse zur Realisierung von Einsparungspotenzialen. Die kostenseitige Einflussnahme und Gesamtkostenverantwortung kann durch den Vermieter über die Höhe der nutzerspezifischen Budgets erfolgen.

Bewertung

Die Ziele, Grundsätze und Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Gebäudebetriebsstrategie müssen analog zu jenen für die Standortstrategie überarbeitet und durch die Landesregierung verabschiedet werden.

Eine ganzheitliche Betrachtung und das Ziel der Nachhaltigkeit machen den Lebenszyklus einer Immobilie zum zentralen Thema. Die Relation der Herstellkosten eines Gebäudes zu den laufenden Bewirtschaftungskosten zeigt die Notwendigkeit eines frühzeitig eingebundenen Facility Managements auf. Die nutzungs- und kostenorientierte Optimierung der Bewirtschaftung eines Gebäudes beginnt somit bereits in der Planungsphase.

Gegenwärtig sind Gebäude- und Betriebskosten für bereitgestellte Flächen nur teilweise im Budget der Nutzer beinhaltet. Für die Nutzer besteht kein Anreiz, Einsparungspotenziale aufzudecken und zu realisieren, da ihnen aus dem wirtschaftlichen Betrieb keine Vorteile erwachsen. Der wesentliche Vorteil des Mieter-Vermieter-Modells liegt in der Steigerung des Kostenbewusstseins auf Seiten der Mieter.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sind mit der Einführung des Mieter-Vermieter-Modells gravierende Änderungen verbunden. Derzeit erbringen die Nutzer zahlreiche Eigenleistungen, die künftig in der Verantwortung des Vermieters liegen würden. Dies trifft beispielsweise auf Hausmeister, Reinigung oder Entsorgung zu. Für die Umsetzung liegt derzeit kein konkretes Konzept vor. Alternative Modelle wie das Management-Modell wurden noch nicht geprüft.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, das Mieter-Vermieter-Modell für die Umsetzung zu konkretisieren und gegebenenfalls alternative Organisationsmodelle zu prüfen.

Stellungnahme

Die Konzeption und Planung von Neu-, Zu- und Umbauten sowie Sanierungen ist im Landeshochbau auf eine gesamtheitliche Betrachtung über den gesamten Lebenszyklus der Gebäude ausgerichtet.

So wurde schon seit längerem der Energieeffizienz von Neubauten und Sanierungen große Beachtung geschenkt und im Zuge der Planungs-genehmigungen bessere Werte als nach Bautechnikverordnung erforderlich vorgegeben, um die Energiekosten im Betrieb zu senken. Gerade durch die in letzter Zeit gestiegenen Energiekosten amortisieren sich höhere Investitionen in eine energetisch bessere Gebäudehülle oder eine effizientere Energieerzeugung und -verteilung wesentlich früher als noch vor einigen Jahren.

Nach Beschluss des Energiekonzepts Vorarlberg 2010 wurde für Landesgebäude ein Pflichtenheft mit energetischen Kriterien erarbeitet, welches für verschiedene Gebäudetypen Ziel- und Grenzwerte für Energiekennzahlen enthält. Im Zuge der Planung werden für jedes Projekt individuell anhand von Berechnungen die jeweils wirtschaftlichsten Werte ermittelt.

Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit werden bereits bei Architekturwettbewerben bzw in der Planung Vorgaben für die Qualität der Bauweise, der Haustechnikanlagen oder die Materialisierung mit dem Ziel gemacht, die Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten in der Gebäudenutzung zu reduzieren.

3.3 Organisation der Gebäudewirtschaft

Die Einführung eines modernen Facility Managements erfordert grundlegende organisatorische Änderungen. Derzeit sind gleichartige Aufgaben auf mehrere Stellen verteilt, die Verantwortung für Steuerung und Kernprozesse ist nicht klar geregelt. Die Werkzeuge sind nicht kompatibel und liefern keine ausreichenden Steuerungsinformationen.

Situation

Die Organisation der Gebäudewirtschaft ist historisch gewachsen. Strategische, organisatorische und operative FM-Aufgaben sind in der Landesverwaltung vielfach nicht einer Abteilung zugeordnet, sondern auf mehrere Abteilungen aufgeteilt. Steuerungsfunktionen wie Controlling und Datenmanagement werden derzeit nicht zentral wahrgenommen.

Aufbauorganisation

Die Aufgaben und Kompetenzen einzelner Abteilungen und Dienststellen sind aus der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung ersichtlich. Zuständig für die Gebäudewirtschaft sind die Abteilungen Vermögensverwaltung (IIIb), die Abteilung Hochbau (VIIc) sowie das Landeshochbauamt (LHBA). Zu den Aufgaben der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) zählen

- der Erwerb, die Verwaltung und die Veräußerung von Liegenschaften des Landes, soweit nicht andere Abteilungen zuständig sind,
- die Raumverteilung im Amt der Landesregierung,
- die Bedarfsplanung für Neu-, Zu- und Umbauten des Landes, soweit diese einen zusätzlichen Raumbedarf abdecken und
- die Hausverwaltung bezüglich des Landhauses und sonstiger Gebäude des Amtes der Landesregierung sowie Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen im Landhaus.

Neben diesen Aufgaben ist die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) auch für rechtliche Belange in der Gebäudewirtschaft und das Versicherungswesen zuständig.

Die Aufgaben der Abteilung Hochbau (VIIc) liegen in der Grundlagenermittlung, Projektierung und Ausführung von Neu-, Zu- und Umbauten, der Instandsetzung und Instandhaltung von Landesgebäuden sowie in der Erstattung hochbautechnischer Gutachten. Die operative Durchführung erfolgt weitestgehend durch das Landeshochbauamt. Dessen Aufgaben und Kompetenzen sind im Statut des Landeshochbauamts geregelt.

In Summe sind rund 60 Mitarbeiter in diesen drei Organisationseinheiten mit FM-Aufgaben beschäftigt. Nicht erfasst sind jene Kapazitäten, die diverse Nutzer wie Bezirkshauptmannschaften, Schulen oder Beteiligungsunternehmen des Landes für FM-Aufgaben einsetzen. Der Aufwand für die Geschäftsführung der LVV ist ebenfalls nicht enthalten.

LVV

Die Landesvermögen-Verwaltungsgesellschaft mbH (LVV) ist zu hundert Prozent im Eigentum des Landes. Gegenstand des Unternehmens ist Erwerb, Veräußerung und Verwaltung von Unternehmensbeteiligungen des Landes Vorarlberg und von sonstigem Landesvermögen sowie die Ausübung damit zusammenhängender Geschäftszweige. Zum Zeitpunkt der Prüfung werden das Vorarlberger Landesarchiv, die Landesberufsschule Dornbirn I und das Bäuerliche Schul- und Bildungszentrum Hohenems von der LVV verwaltet.

Die Übertragung von Agenden der Gebäudewirtschaft des Landes an die LVV wurde am 28. August 2003 vereinbart. Weitere Vereinbarungen bestehen mit zahlreichen Beteiligungsunternehmen des Landes. So wurde beispielsweise die Abwicklung von Hochbauvorhaben mit der Vorarlberger Krankenhaus-Betriebsgesellschaft mbH vereinbart und von der Landesregierung im Dezember 2004 beschlossen.

Kernprozesse

Sämtliche FM-Aufgaben können in kaufmännischen, technischen und infrastrukturellen Kernprozessen sowie in Managementprozessen abgebildet werden. Bei den technischen Prozessen erfolgt teilweise eine Abgrenzung der Telekommunikations- und Informatikprozesse von den Bauprozessen und Abläufen im Bereich der Gebäudetechnik. Das Leistungsspektrum im FM ist vielschichtig.

Leistungsspektrum im Facility Management im Überblick

Kaufmännische Dienste	Technische Dienste	Telekom-/IT-Dienste	Infrastrukturelle Dienste
- Objektverwaltung	- Bauplanung	- Telefonnetz	- Hausmeister
- Flächenmanagement	- Bauleitung	- Telefonanlage	- Reinigung
- Vertragsmanagement	- Bauaufsicht	- Festnetzdienste	- Sicherheit
- Mietwesen	- Instandhaltung	- Mobilfunkdienste	- Außenanlagen
- Versicherungswesen	- Instandsetzung	- IT-Netzwerk	- Winterdienst
- Eigentümervertretung	- Bewertung Bau	- Hardware, Software	- Post
- Buchhaltung, KORE	- Datenerfassung	- Funknetz	- Umzugsmanagement
- Controlling	- Datenverwaltung	- IT-Dienste	- Transportdienste
- Budgeterstellung	- Techn. Betrieb		- Ver- und Entsorgung
- Statistik			- Empfang, Portier
- Nutzerbetreuung			- Telefonzentrale
			- KFZ-Pool

Ein wesentlicher Managementprozess ist die Planung und Steuerung des Gebäudebestands mit dem Ziel, den Flächenbedarf und die damit verbundenen Flächenkosten zu optimieren.

Die einzelnen internen Dienstleistungen sind nicht immer klar voneinander abgegrenzt. Leistungsvereinbarungen zwischen den beteiligten Stellen sind vereinzelt in Ausarbeitung, fehlen aber weitestgehend. Vielfach fehlen auch einheitlich definierte Standards als Grundlage von Service-Level-Agreements.

Controlling

Kosteninformationen werden dort erfasst, wo sie anfallen. Die erfassende Stelle trägt die Verantwortung für die Korrektheit der Daten. Die Verbuchung der Gebäude- oder Bewirtschaftungskosten auf die entsprechende Abteilung erfolgt ebenfalls durch die unterschiedlichen Bewirtschafter in ihrem eigenen Buchungskreis. Die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) bucht zB Versicherungsprämien, das LHBA Instandhaltungskosten und der Nutzer selbst verbucht zB die Stromkosten. Diese Buchungen werden von der Abteilung Finanzangelegenheiten im Amt der Landesregierung (IIIa) im Jahresabschluss direkt auf die jeweilige Kostenstelle des Nutzers gebucht. Gebäudekosten können deshalb bislang nur manuell ermittelt werden.

Seit dem 1. Oktober 2005 lief eine Versuchsphase. Die ausgewählten Gebäude werden in Form einer Hilfskostenstelle abgebildet. Die bewirtschaftenden Stellen können direkt zuordenbare Kosten unmittelbar auf diese Hilfskostenstellen verbuchen. Gemeinkosten wie die Personalkosten des Hausmeisters werden von diesen Stellen auf eine weitere Hilfskostenstelle gebucht und zeitverzögert von der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) auf die jeweiligen Gebäude-Hilfskostenstellen verteilt. Nicht dem Gebäude zuzurechnende Servicekosten wie Telekom, Fuhrpark, Druckerei etc werden weiterhin direkt auf die Kostenstelle des Nutzers gebucht.

Da in diesem Pilotversuch jedes Gebäude durch eine eigene Hilfskostenstelle abgebildet ist, lassen sich die Kosten eines Gebäudes ohne weiteren Aufwand ablesen. Aufgrund der seit Anfang Jänner 2006 vorliegenden Erfahrungen und Ergebnisse aus diesem Versuch wird diese Buchungspraxis gemäß der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) fortgeführt und schrittweise auf alle Landesgebäude ausgeweitet.

Werkzeuge

Bestandsdaten wie Flächen und Volumina werden heute eigenverantwortlich vom LHBA erfasst, verwaltet und gepflegt. Die bis vor einem Jahr vorherrschende redundante Datenhaltung mit hohem Fehlerpotenzial gibt es damit nicht mehr.



Verbrauchsdaten werden durch die Nutzer erfasst und nach eigenem Ermessen bzw anlassbezogen zur Optimierung der Energiebeschaffung und des Energieverbrauchs ausgewertet. Bei den wesentlichen Gebäuden wurden die Energiedaten in einem Energiebericht zusammengefasst. Seit Anfang 2005 wird an der Einführung der webbasierten Energiedatenbank „Energy Monitoring & Controlling“ (EMC) gearbeitet. Die Nutzer erfassen die Energiedaten zukünftig online in der Energiedatenbank. Die Datenauswertung und ein jährlicher Gesamtbericht werden künftig zentral von einem Superuser des LHBA erstellt.

Derzeit befinden sich mehrere Instrumente zur Unterstützung der Gebäudewirtschaft in Verwendung. Die Software „Liegenschaftsverwaltung“ beinhaltet Adressdaten und teilweise unvollständige oder qualitativ unterschiedliche Grundstücks- und Gebäudeinformationen.

Dokumentationsmappen für alle Gebäude und ein vom LHBA betreutes Gebäudeberichtswesen befinden sich im Aufbau. Die neue Gebäudekostenrechnung hat ihre Versuchsphase erfolgreich durchlaufen.

Im Aufbau befindet sich das Flächenmanagement, das Flächenbedarfsplanungen auf Grundlage von Flächen- und Raumdaten, daraus gebildeten Kennzahlen, der Raumbellegung, Personalprognosen und Organisationsentscheidungen erstellt.

Ein integriertes Facility Management Tool, das die Bearbeitung aller Gebäudebewirtschaftungsaufgaben ermöglicht, wird derzeit nicht eingesetzt.

Bewertung

Die bestehende Organisation hat nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs deutliche Schwächen. Wesentliche Funktionen und Aufgaben im FM sind auf mehrere Organisationseinheiten aufgeteilt. Dadurch sind Eigentümeraufgaben, nutzerorientierte Serviceaufgaben und Aufgaben des technischen Gebäudebetriebs nicht klar abgegrenzt und nach einem einheitlichen Prinzip in zentraler oder dezentraler Verantwortung organisiert. Durch die verteilte Datenhaltung liegen keine vergleichbaren Daten für eine effiziente Steuerung vor.

Die Flächenbedarfsplanung sowie die zentrale Planung und Steuerung des Gebäudebestands werden als wesentliche Instrumente des Facility Managements noch zu wenig genutzt. Die involvierten Stellen setzen unterschiedliche Werkzeuge für einzelne Prozesse ein, die nicht kompatibel sind. Die Folgen sind eine reduzierte Qualität der Steuerungsinformationen und eine fehlende Unterstützung der kaufmännischen, technischen und infrastrukturellen Kernprozesse.

Einheitliche Standards und Vorgaben für nutzerorientierte Serviceleistungen sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs noch auszubauen. Derzeit bestehen beispielsweise Leistungsvereinbarungen mit Fremdfirmen für Informatik-Support und Reinigung.

Um ein modernes Facility Management in der Landesverwaltung einzuführen, bedarf es nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs grundlegender organisatorischer Änderungen. Eine klare Funktions- und Aufgabenverteilung mit zentraler Steuerungskompetenz, der Einsatz integrierter FM-Systeme zur Unterstützung der Kernprozesse, sowie ein optimiertes Verhältnis von Eigen- und Fremdleistungen sind anzustreben. Die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Gebäudewirtschaft des Landes wurde erkannt. Unter Führung des Landesamtsdirektors wurde im Jänner 2006 ein entsprechendes Organisationsentwicklungsprojekt gestartet. Erste Ergebnisse sollen bis Mitte des Jahres 2006 vorliegen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, eine umfassende Reorganisation der Gebäudewirtschaft.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, einheitliche Standards für den Gebäudebetrieb zu definieren und Service-Level-Agreements verstärkt zu vereinbaren.

Stellungnahme

Die Auswertung von Energieverbrauchsdaten erfolgte schon in der Vergangenheit durch das Landeshochbauamt. In dessen Aufgabenbereich fällt unter anderem auch die Optimierung bestehender Wärmeerzeugungs- und Beleuchtungsanlagen und gegebenenfalls deren Erneuerung mit dem Ziel einer Energieeinsparung. Aufgrund der konsequenten Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen gibt es in Landesgebäuden bis auf wenige, noch zur Sanierung anstehende Anlagen, praktisch keine veralteten oder unwirtschaftlichen Heiz- und Lüftungsanlagen mehr.

Ein Auftrag zur Erarbeitung der grundsätzlichen Gestaltungsoptionen für die Neuausrichtung des Gebäudemanagements wurde bereits erteilt.

Bregenz, im März 2006

Der Direktor

Dr Herbert Schmalhardt



Abkürzungsverzeichnis

AP	Arbeitsplatz
BK	Betriebskosten
FM	Facility Management
GK	Gebäudekosten
IT	Informationstechnologie (EDV)
KHBG	Krankenhaus-Betriebsgesellschaft
KUGES	Kulturhäuser-Betriebsgesellschaft
LHBA	Landeshochbauamt; der Abteilung Hochbau nachgeordnete Dienststelle
LVV	Landesvermögen-Verwaltungsgesellschaft mbH
TK	Telekommunikation
VoIP	Voice over Internet Protocol (Telefonate via Internet)
VTG	Vorarlberger Telekommunikations GmbH