

Bundesministerium der Finanzen

(Einzelplan 08)

10 Bisher kein Nachweis der Kostenersparnis durch Einheitliches Liegenschaftsmanagement

(Kapitel 0807)

10.0

Bisher bleibt offen, ob das Einheitliche Liegenschaftsmanagement des Bundes Effizienzvorteile gegenüber der dezentralen Liegenschaftsbewirtschaftung bietet. Das Bundesfinanzministerium und die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben haben es versäumt, die Voraussetzungen für diesen Nachweis zu schaffen. So ist ein Vergleich der Bewirtschaftungskosten vor und nach dem Übergang von Liegenschaften in das Einheitliche Liegenschaftsmanagement unterblieben. Deshalb fehlen wichtige Informationen, um seine Wirtschaftlichkeit zu optimieren. Dieses Defizit kann zudem die Akzeptanz des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements infrage stellen.

10.1

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) ist der zentrale Immobiliendienstleister des Bundes. Sie untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums. Zu den Aufgaben der Bundesanstalt gehört das Einheitliche Liegenschaftsmanagement (ELM). Sie soll schrittweise bis Ende 2013 das Eigentum und die Bewirtschaftung von insgesamt 6 000 dienstlich genutzten Bundesliegenschaften mit 51,5 Millionen m² Mietfläche übernehmen. Am 1. Juli 2010 befanden sich knapp 50 % der Liegenschaften im ELM. Umfasst sind damit erst 15 % der für das ELM geplanten gesamten Mietfläche. Nach dem Eigentumsübergang mieten die Bundesbehörden ihre Liegenschaften bei der Bundesanstalt. Als Vorteile des ELM nennt das Bundesfinanzministerium neben Kostentransparenz vor allem Kostenoptimierung sowie eine effizientere Nutzung des Immobilienbestandes.

Bereits die Vorgängerin der Bundesanstalt – die Bundesvermögensverwaltung – hatte sich um Kostentransparenz bei der Liegenschaftsnutzung bemüht. Um den Nutzern einen Überblick über die liegenschaftsbezogenen Kosten anzubieten, hatte sie eine Kosten- und Leistungsrechnung für Dienstliegenschaften (KLR-D) eingeführt.

Die Bundesanstalt führte die KLR-D zunächst parallel zu ihrem kaufmännischen Buchungssystem fort. Mit diesem kaufmännischen Buchungssystem kann sie keine

Aussagen über die Kosten einer Liegenschaft treffen. Hierfür sind erst Datentransfers zwischen beiden Systemen erforderlich.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Übernahme von Liegenschaften ins ELM u. a. bei der Bundespolizei. Anfang 2008 übernahm die Bundesanstalt aus dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums 300 Liegenschaften der Bundespolizei. Die Mietverträge der Bundesanstalt für diese Immobilien sahen eine Regelung zur „Optimierung der Wirtschaftlichkeit“ vor. Danach mussten Bundesanstalt und Bundespolizei im Jahr vor dem Übergang die Ertrags- und Kostensituation der Liegenschaften erfassen. So sollten die Kosten transparent werden. Die Dienststellen der Bundespolizei stellten der Bundesanstalt die Daten des letzten Jahres vor dem Übergang ins ELM zur Verfügung. Das Bundesfinanzministerium bezweifelte den Nutzen dieser Daten. Es begründete diese Zweifel mit den unterschiedlichen Kostenbegriffen in den Buchungssystemen des Bundesinnenministeriums (Kameralistik) und der Bundesanstalt (kaufmännische Buchführung). Zudem werde die Bundesanstalt nicht sicherstellen können, dass die Daten der Bundespolizei vollständig und richtig sind. Die Bundesanstalt wertete die von der Bundespolizei gelieferten Daten in der Folge nicht aus.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat die mangelnde Bereitschaft des Bundesfinanzministeriums und der Bundesanstalt zur Kostentransparenz beanstandet. Diese haben es versäumt, einen Vergleich der liegenschaftsbezogenen Kosten vor und nach dem Übergang von Liegenschaften in das ELM zu ermöglichen. So kann die in Aussicht gestellte Kostenoptimierung durch das ELM nicht belegt werden.

Der Bundesrechnungshof hat zudem die Defizite im kaufmännischen Buchungssystem der Bundesanstalt kritisiert.

Er hat der Bundesanstalt empfohlen, in ihr Buchungssystem ein Modul zum Controlling der liegenschaftsbezogenen Kosten zu integrieren. Sie sollte die Kosten vollständig erfassen und sicherstellen, dass die Kosten vor und nach Übergang der Liegenschaften ins ELM verglichen werden können. Die Bundesanstalt könnte so darstellen, ob die Übertragung der Liegenschaften ins ELM zur versprochenen Kostenoptimierung und einer effizienteren Liegenschaftsverwaltung führt.

10.3

Das Bundesfinanzministerium hat einen „retrospektiven“ Kostenvergleich nicht für geboten gehalten. Ein Vergleich der Kostensituation vor und nach Überführung von Liegenschaften in das ELM bringe die Entwicklung der betriebswirtschaftlich geführten Bundesanstalt nicht weiter. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes führe zu einem nicht belastbaren Vergleich von Daten, die auf unterschiedlichen Kostenbegriffen eines „Verwaltungsregimes“ und eines „Unternehmensregimes“ basierten. Das Bundesfinanzministerium sieht seine Haltung durch das Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmAG) bestätigt. Dieses verlange weder eine Abschlussbilanz der Bundesvermögensverwaltung noch eine Überleitungsrechnung bei Übernahmen von Liegenschaften in das ELM. Deshalb sei es nicht Aufgabe der Bundesanstalt, eine Vergleichbarkeit zwischen den Daten der KLR-D und des kaufmännischen Buchungssystems herzustellen. Zudem führe ein Vergleich von KLR-D-Daten mit Daten des kaufmännischen Buchungssystems der Bundesanstalt nicht zu belastbaren Ergebnissen. So bezögen sich KLR-D-Daten auf die „Nettogrundfläche“, Kostendaten der Bundesanstalt dagegen beispielsweise auf die „vermietete Fläche“ oder die „zu reinigende Fläche“.

Das Bundesfinanzministerium hat weiter ausgeführt, es sei ausreichend, wenn die Bundesanstalt die Kostenentwicklung ab dem Zeitpunkt transparent mache, an dem Liegenschaften ins ELM übergegangen sind. Auf dieser Datenbasis solle die Bundesanstalt ihre Mieter zu möglichen Einsparungen beraten. Im Übrigen werde die Bundesanstalt innerhalb ihres Buchungssystems ein Controlling aufbauen, das die Kosten den einzelnen Liegenschaften zuordnet.

10.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesanstalt ein Controlling der liegenschaftsbezogenen Kosten innerhalb ihres kaufmännischen Buchungssystems aufbauen will.

Er hält jedoch weiterhin einen Vergleich zwischen der Bewirtschaftung der Liegenschaften durch die Nutzer und der Bewirtschaftung der Liegenschaften im ELM durch die Bundesanstalt unter verschiedenen Gesichtspunkten für geboten:

Die Bundesanstalt unterliegt dem haushaltsrechtlichen Gebot, den Erfolg ihrer Maßnahmen zu überprüfen. Diese Verpflichtung soll sicherstellen, dass die Wirtschaftlichkeit transparent wird und Schlussfolgerungen für mögliche Verbesserungen ge-

zogen werden können. Nichts anderem als dieser gesetzlich gebotenen Erfolgskontrolle dient der Kostenvergleich zwischen der bisherigen dezentralen Liegenschaftsbewirtschaftung durch die Dienststellen der Bundespolizei und der zentralen Bewirtschaftung im ELM. Dieser Vergleich ist mit angemessenem Aufwand möglich. Die Bundesanstalt verfügt mit der KLR-D über ein Instrument, das einen Vergleich der liegenschaftsbezogenen Kosten zwischen einer Verwaltung und einem betriebswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen ermöglicht. Da im Buchungssystem der Bundesanstalt die Nettogrundfläche der Liegenschaften gespeichert ist, scheitert ein Vergleich mit den Daten der KLR-D auch nicht an unterschiedlichen Bezugsgrößen.

Die Versäumnisse des Bundesfinanzministeriums und der Bundesanstalt können die Akzeptanz des ELM infrage stellen. Die Bundesanstalt kann die Vorteile nicht belegen, die das Bundesfinanzministerium bei einer Teilnahme am ELM in Aussicht stellt. Zudem ist nicht erkennbar, wie die Bundesanstalt die Nutzer der Liegenschaften zu möglichen Einsparungen beraten will. Durch eine repräsentative Stichprobe ließe sich die Kostenentwicklung der bisherigen Übernahmen in das ELM transparent machen. Die so gewonnenen Erkenntnisse könnte die Bundesanstalt für die Überführung der Liegenschaften nutzen, die sich noch nicht im ELM befinden. Das waren am 1. Juli 2010 noch über 50 % aller für das ELM vorgesehenen Objekte mit 85 % der relevanten Mietflächen. Die Herstellung von Kostentransparenz beim Übergang ins ELM hätte deshalb entgegen der Auffassung des Bundesfinanzministeriums keinen retrospektiven Charakter. Sie würde vielmehr zur Wirtschaftlichkeit des ELM beitragen.

Bei allen künftigen Übernahmen muss die Bundesanstalt die Möglichkeit eines Kostenvergleichs zur bisherigen Bewirtschaftung sicherstellen. Um eine Erfolgskontrolle zu gewährleisten, sollte die Bundesanstalt vorrangig die vorhandenen Datenquellen nutzen und sinnvoll zusammenführen. Für die Akzeptanz des ELM bei den noch zu überführenden Mietflächen ist diese Erfolgskontrolle eine wichtige Voraussetzung.