

Einzelplan 03

Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

15 Defizite beim Flächenmanagement verhindern Einsparungen in Millionenhöhe

Brandenburg kann die beachtlichen finanziellen Einsparpotenziale, die sich durch mobile Arbeitsformen ergeben, nicht nutzen. Grund dafür ist vor allem, dass dem Land eine gesamtheitliche Strategie für sein Flächenmanagement fehlt. Das MIK und der Landesbetrieb für Bauen und Liegenschaften Brandenburg (BLB) sind daher aufgefordert, eine solche Strategie zeitnah zu erarbeiten und umzusetzen.

15.1 Prüfungsgegenstand

Bau, Anmietung und Betrieb von Landesliegenschaften stellen einen erheblichen Kostenfaktor im Haushalt des Landes Brandenburg dar. Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof bei früheren Prüfungen den hohen Leerstand in den Liegenschaften im wirtschaftlichen Eigentum des BLB angemahnt. Gegenwärtig lassen der sinkende Leerstand und steigende Anmietungskosten indessen auf einen wachsenden Flächenbedarf der Landesverwaltung schließen.

Parallel zu dieser Entwicklung hat sich, unter anderem im Zuge der COVID-19-Pandemie, das sogenannte „mobile Arbeiten“ im öffentlichen Dienst des Landes zunehmend etabliert. Infolgedessen sinkt die Nutzungsintensität der im wirtschaftlichen Eigentum des BLB bereitgestellten Büroflächen. Dies wirft die Frage auf, ob die vorhandenen Büroflächen durch die Einführung angepasster Arbeitsplatzmodelle effizienter genutzt werden könnten.

Wesentliche Voraussetzungen für die Umsetzung der an das mobile Arbeiten angepassten Arbeitsplatzmodelle wären ein belastbares Flächenmanagement des BLB und zentrale Vorgaben des MIK zur Ermittlung des Raumbedarfes. Um diese Vorgaben mit den sonstigen Zielen und Anforderungen des Landes bezüglich des Liegenschaftsportfolios in Einklang zu bringen, bedürfte es abgestimmter strategischer Vorgaben für das Flächenmanagement in Form einer gesamtheitlichen Liegenschaftsportfolio-Strategie. Der Landesrechnungshof hatte zuletzt im Jahr 2018

das zuständige Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE) und den BLB aufgefordert, eine gesamtheitliche Liegenschaftsportfolio-Strategie für das Flächenmanagement zu entwickeln.

15.2 Prüfungsergebnis

15.2.1 Veränderung der Flächenbedarfe in der Landesverwaltung

Die Flächenbedarfe der Brandenburgischen Landesverwaltung unterliegen nicht unerheblichen Schwankungen, die im Wesentlichen auf die Stellenentwicklung im Landesdienst zurückzuführen sind. In den letzten Jahren stieg das Stellensoll des Landes merkbar an. Mit den Haushaltsplänen der Jahre 2020 bis 2024 wurden sukzessive nahezu 3.000 neue Stellen bewilligt. Diese Veränderung des Stellensolls zeichnet sich auch in den Kennzahlen des BLB zum Liegenschaftsportfolio ab. Der Leerstand hat sich seit dem Jahr 2016 mehr als halbiert. Anmietungskosten sowie im wirtschaftlichen Eigentum geplante Investitionen für den Neubau und für Herrichtungen sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

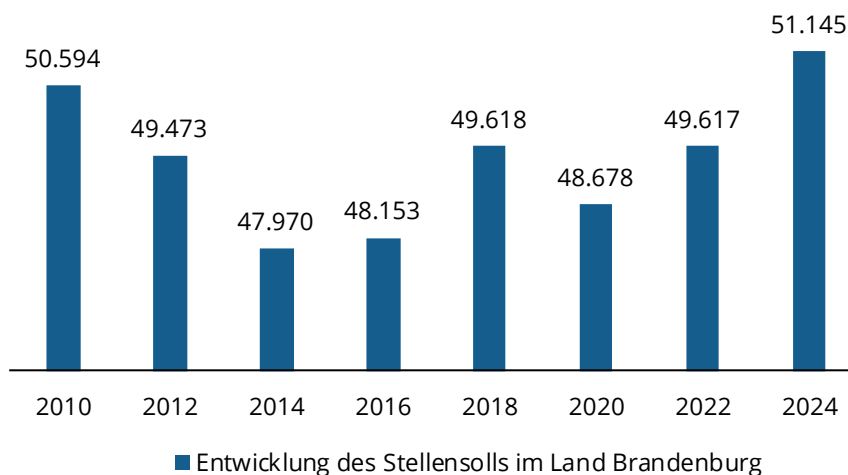


Abbildung 22: Übersicht über die Entwicklung der Planstellen in den Haushaltsjahren 2010 bis 2024 im Land Brandenburg
Quelle: Haushaltspläne 2010-2024, eigene Darstellung

Die Entwicklung steigender Flächenbedarfe des Landes Brandenburg wird in den vergangenen Jahren zunehmend durch das mobile Arbeiten überlagert. Neben der fortschreitenden Digitalisierung und sich verändernden Ansprüchen der Beschäftigten war vor allem die COVID-19-Pandemie ein Katalysator für diese Entwicklung. Einige Bundesländer und auch der Bund haben bereits auf die zunehmende Verbreitung

des mobilen Arbeitens reagiert. Der Blick auf die Ansätze in Bund und Ländern zeigt, dass dort im Zusammenhang mit der Einführung angepasster Arbeitsplatzmodelle bereits Einsparquoten zwischen 20 % und 30 % bezogen auf den bisherigen Büroflächenbedarf zur Vorgabe gemacht werden. In Brandenburg wurde lediglich dezentral von einzelnen nutzenden Verwaltungen die Initiative ergriffen, vorhandene Flächen durch angepasste Arbeitsplatzmodelle effizienter zu nutzen. Das seinerzeit zuständige MdFE teilte zu der Frage möglicher zentraler Vorgaben zu veränderten Raumbedarfsplanungen mit, dass es sich aus seiner Sicht bei der Einführung des mobilen Arbeitens im Wesentlichen um Fragen der Büroorganisation handele. Auswirkungen auf den Flächenverbrauch seien nicht erkennbar. Eine Berücksichtigung der Entwicklungen in den einschlägigen Richtlinien sei nicht beabsichtigt.

15.2.2 Zentrales Flächenmanagement des BLB

In den Jahren 2021 und 2022 novellierte das MdFE die vormalige „Richtlinie für die Durchführung von Landesbaumaßnahmen Brandenburg“ (RLBau BB)¹. Mit der Einführung eines Abschnitts B3 „Zentrales Flächenmanagement und Unterbringungsplanung“ wurde das Flächenmanagement erstmalig in einer Richtlinie geregelt. Die RLBau BB wurde in „Brandenburgische Richtlinie für die Durchführung von Landesbaumaßnahmen“ (BbgRLBau)² umbenannt. Der Abschnitt B3 der BbgRLBau gliedert sich in den Teil 1 „Vorbemerkungen“ und den Teil 2 „Liegenschafts- und Standortkonzepte“. Liegenschaftskonzepte erfassen eine zusammenhängende Gebäudegruppe. Standortkonzepte erfassen regional zusammenhängende Teile des Landes mit einer Häufung von Behörden und Einrichtungen des Landes sowie weiteren Institutionen. In den Konzepten werden die vor Ort bestehenden Raumbedarfe der Landesverwaltung mit den vorhandenen Flächen in den Liegenschaften abgeglichen. Das Ziel ist eine effiziente Flächennutzung in Verbindung mit einer möglichst optimalen Berücksichtigung der Nutzeranforderungen. Die Liegenschafts- und Standortkonzepte stellen den Dreh- und Angelpunkt des Flächenmanagements dar.

1 Erlass über die Einführung der Richtlinien für die Durchführung der Bundesbauaufgaben im Zuständigkeitsbereich der Landesbauverwaltung vom 3. November 1992, Richtlinien für die Durchführung der Bauaufgaben des Landes im Zuständigkeitsbereich der Landesbauverwaltung Brandenburg - RLBau BB, MdF-Erlass zur Einführung der RLBau BB vom 03.11.1992 – V/1 – B 1000 A – 1 –.

2 Brandenburgische Richtlinie für die Durchführung von Landesbaumaßnahmen (BbgRLBau) vom 16. September 2022 (ABl./22, [Nr. 49S], S. 980-3).

Ende des Jahres 2023 lagen nach Auskunft des BLB weniger als die Hälfte der von dort zu bearbeitenden Liegenschaftskonzepte vor. Dagegen lagen die seitens des BLB als notwendig erachteten acht Standortkonzepte vollständig vor. Fünf der Standortkonzepte stammten jedoch aus den Jahren 2010 bis 2018 und waren damit nach den Vorgaben der BbgRLBau inhaltlich veraltet.

Auf der Grundlage der Liegenschafts- und Standortkonzepte wäre gemäß BbgRLBau seitens des BLB eine landesweite, an langfristigen Zielen orientierte Entwicklungsplanung zu erstellen. Eine entsprechende Planung lag nach Auskunft des BLB zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor und befand sich auch nicht in Bearbeitung.

Der BLB teilte mit, dass das Flächenmanagement bis zum April 2022 von nur einem Mitarbeiter bearbeitet worden sei. Im Anschluss sei die Stelle für lange Zeit nicht besetzt gewesen und das Flächenmanagement nur bearbeitet worden, soweit Kapazitäten dafür vorhanden waren. Der BLB habe für das Flächenmanagement seit 2021 weitere Planstellen beantragt. Diese Planstellen wurden erst mit dem Doppelhaushalt 2023/2024 durch das MdFE in den Haushalt eingestellt.

15.2.3 Gesamtheitliche Liegenschaftsportfolio-Strategie

Aufgrund der langen Lebenszyklen und der hohen Kosten von Immobilien sind die Planung und Bewirtschaftung des Liegenschaftsportfolios des BLB als eine strategische Aufgabe anzusehen. Aus wirtschaftlicher Sicht sollten sie sich nicht darauf beschränken, auf aktuelle Vorgaben zu reagieren. Sie hat vielmehr auch absehbare zukünftige Entwicklungen in den Blick zu nehmen, miteinander abzugleichen und entsprechende Vorgaben an die Aufgabenerledigung zu formulieren.



Abbildung 23: Kreislauf Portfoliomanagement
Quelle: eigene Darstellung

Der Landesrechnungshof empfahl dem MdFE und dem BLB seit dem Jahr 2014 mehrfach, eine Liegenschaftsportfolio-Strategie festzulegen und fortzuschreiben. Auch der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtages Brandenburg forderte das MdFE mit Beschluss vom 3. Mai 2019 auf, gemeinsam mit dem BLB zügig eine gesamtheitliche Liegenschaftsportfolio-Strategie zu erarbeiten und umzusetzen.

Seit dem Jahr 2014 schlossen das MdFE und der BLB Zielvereinbarungen mit der Absicht, gemeinsam eine zukunftsfähige „Immobilienstrategie“ für das Land Brandenburg zu gestalten. Der BLB legte dem MdFE Ende Februar 2019 einen entsprechenden Entwurf vor. Der BLB übergab dem Landesrechnungshof zuletzt eine Arbeitsfassung aus dem Januar 2020. Danach sei die Immobilienstrategie nach Information des MdFE *„aus Kapazitätsgründen nicht weiter priorisiert und (nach eingetretener Diskontinuität) sodann ab dem Jahr 2020 pandemiebedingt nicht erneut aufgegriffen“* worden. Die Arbeit an einer gesamtheitlichen Liegenschaftsportfolio-Strategie wurde eingestellt.

15.3 Folgerungen

15.3.1 Mögliche Flächeneinsparungen im wirtschaftlichen Eigentum des BLB

Das Land Brandenburg hat bisher keine Initiative ergriffen, um im Zuge der Etablierung mobiler Arbeit Büroflächen und damit insbesondere Drittanmietungen zu reduzieren. Es plant seinen Flächenbedarf nach veralteten Vorgaben. Der finanzielle Nachteil für das Land ist erheblich. Der BLB verfügt im wirtschaftlichen Eigentum über 339.345 m² Nutzungsflächen für Büroarbeit. Mit den Erfahrungen anderer Bundesländer und des Bundes hält der Landesrechnungshof eine Flächeneinsparung von mindestens 20 % auch in Brandenburg für umsetzbar. Somit könnte eine Fläche von circa 70.000 m² eingespart bzw. anderweitig genutzt und auf entsprechende Anmietungen und Neubauten verzichtet werden. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofs entspräche jeder Prozentpunkt an Büroflächeneinsparung im wirtschaftlichen Eigentum des BLB einer monetären Einsparung von ungefähr einer Million Euro pro Jahr.

15.3.2 Ertüchtigung des Flächenmanagements des BLB

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass der BLB im gesamten Prüfungszeitraum nicht die erforderlichen personellen Ressourcen für das Flächenmanagement einsetzte. Die dafür notwendigen Stellen waren entweder nicht bewilligt worden oder bewilligte Stellen konnten nicht zeitnah besetzt werden. Die Aufgabe wurde folglich nicht annähernd im notwendigen Umfang bearbeitet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist es erforderlich, dass der BLB die für das Flächenmanagement bewilligten Stellen zügig besetzt, um künftig eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das MIK als nunmehr zuständiges Ressort die Umsetzung des Abschnitts B3 der BbgRLBau „Zentrales Flächenmanagement und Unterbringungsplanung“ im Rahmen seiner Fachaufsicht befördert. Er legt dem MIK nahe, die Thematik als Projektziel in die Zielvereinbarungen mit dem BLB aufzunehmen. Bezüglich der zu erreichenden Ziele könnte ein transparentes Controlling dazu beitragen, jederzeit Überblick über den Arbeitsstand der Liegenschafts- und Standortkonzepte geben zu können.

15.3.3 Erarbeitung und Umsetzung einer gesamtheitlichen Liegenschaftsportfolio-Strategie

Das Fehlen einer gesamtheitlichen Liegenschaftsportfolio-Strategie führt nach Einschätzung des Landesrechnungshofs langfristig zu einer schlechten Ressourcennutzung, finanziellen Verlusten und verpassten Chancen in der Entwicklung des Flächenmanagements. In Bezug auf die Berücksichtigung der Einsparmöglichkeiten durch die Einführung flexibler Arbeitsplatzmodelle ist ein wirtschaftlicher Nachteil für das Land konkret absehbar.

Der Landesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung aus den vergangenen Prüfungen, dass die Fachaufsicht und der BLB eine gesamtheitliche Liegenschaftsportfolio-Strategie erarbeiten und umsetzen sollten, um wirtschaftliche Nachteile für das Land zu vermeiden. Dabei sind insbesondere die Chancen in den Blick zu nehmen, die sich mit der Einführung flexibler Arbeitsplatzmodelle eröffnen. Durch eine effizientere Nutzung der Bestandsflächen könnte gegebenenfalls auf einen Teil der aktuell angedachten Neubauten und Anmietungen verzichtet werden. Die wirtschaftlichen Kapazitäten des BLB könnten sich damit stärker auf die Ertüchtigung des Bestandes richten.

15.4 Stellungnahme

Grundsätzlich unterstützt das MIK den Ansatz des Landesrechnungshofs zur Flächenreduzierung durch mobiles Arbeiten und durch an die tatsächliche Anwesenheit im Büro angepasste Flächenbudgets für alle Nutzer. Die vom Landesrechnungshof vorgenommenen pauschalierten Betrachtungen zu den möglichen Einsparpotenzialen sieht es dabei kritisch. Das MIK bestätigt die Feststellung des Landesrechnungshofs, dass bisher kein ganzheitliches Konzept zur Einführung des mobilen Arbeitens sowie sich daraus ergebender Flächeneinsparpotenziale vorläge. Die grundsätzliche Vorgabe zur dauerhaften Anwendung flexibler Arbeitsformmodelle innerhalb der Landesverwaltung sieht das MIK nicht zentral in seinem Verantwortungsbereich. Möglichkeiten und Wirkungen einer Anpassung der in den Raum- und Flächennormen des Landes Brandenburg³ festgelegten Richtwerte für Flächen für Diensträume der Landesbehörden sollen daher im

³ Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes im Zuständigkeitsbereich der Landesbauverwaltung Brandenburg, Raum- und Flächennormen des Landes Brandenburg (RFN BB) - Teil A vom 4. Oktober 2002, Schreiben St MdF vom 07.12.1992 an alle Amtschefs der Ressorts des Landes Brandenburg, Anlage: RFN BB/Stand: September 2002.

Zuge der im Juli 2025 seitens des MdFE vorgestellten Haushaltsstrukturkommission genauer untersucht werden.

Das MIK teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs bezüglich der Bedeutung des Flächenmanagements bei der Unterbringung der Landesverwaltung. Die Besorgnis des Landesrechnungshofs, dass aufgrund nicht aktualisierter Liegenschafts- und Standortkonzepte ein Risiko ineffizienter Flächennutzungen und unnötiger Miet- und Bewirtschaftungskosten bestünde, wird vom MIK lediglich bedingt geteilt. Das MIK weist im Zusammenhang mit Fehlstellen im Flächenmanagement wiederholt auf die knappen Personalressourcen des BLB hin. Die Besetzung der für das Flächenmanagement im Haushaltsplan 2023/2024 ausgebrachten Stellen konnte bislang nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Die Veröffentlichung der Stellenausschreibungen durch den BLB sei für das vierte Quartal 2025 sowie für das erste Quartal 2026 avisiert.

Das MIK stimmt auch den Ausführungen des Landesrechnungshofs bezüglich der Entwicklungschancen eines Flächenmanagements durch eine gesamtheitliche Liegenschaftsportfolio-Strategie grundsätzlich zu. Zur Realisierung von Einsparmöglichkeiten würde ein Schwerpunkt in der Verringerung von Drittanmietungen gesehen. Weiterhin würde an der Konzeption eines energetischen Fahrplans für die Liegenschaften des Landes gearbeitet. Der BLB sei allerdings unabhängig von bestehenden Konzepten und Strategien gehalten, Prioritäten in der Abarbeitung von Aufgaben zu setzen, welche regelmäßig durch politische Vorgaben beeinflusst werden. Hier sähe das MIK den Aufgabenschwerpunkt des BLB vorrangig in der Sicherstellung einer effizienten, bedarfsgerechten Unterbringung der Behörden und Einrichtungen des Landes sowie der Etablierung bürokratiearmer Verfahren. Soweit der BLB über die personellen und zeitlichen Kapazitäten verfüge, könnten Prioritäten neu gesetzt werden.

15.5 Schlussbemerkung

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MIK seinen Ausführungen zur notwendigen Entwicklung des Flächenmanagements im BLB in weiten Teilen zustimmen kann. Er teilt die Auffassung, dass die grundsätzliche Vorgabe zur Anwendung flexibler Arbeitsformmodelle nicht zentral im Verantwortungsbereich des MIK liegt. Aus Sicht des Landesrechnungshofs trägt das MIK in seiner Zuständigkeit für das Liegenschafts- und Gebäudemanagement allerdings die Verantwortung dafür, bei

erkennbaren Einsparpotenzialen im Gebäudebereich initiativ tätig zu werden. Es ist seine Aufgabe, den Sachverhalt fachlich aufzubereiten und einen entsprechenden interministeriellen Diskurs herbeizuführen, um das bestehende Potenzial für das Land zu aktivieren.

Die Kernaufgabe des BLB ist es, den wirtschaftlichen Betrieb der Landesliegenschaften zu gewährleisten. Der Landesrechnungshof kann das Anliegen des MIK grundsätzlich nachvollziehen, die Aufgabenbearbeitung durch den BLB im Flächenmanagement aufgrund der Personalprobleme auf prioritäre Themen zu beschränken. Dass seit 2023 keine der drei für das Flächenmanagement bewilligten Stellen durch den BLB besetzt werden konnte, dürfte zu dieser Fehlentwicklung aber nicht unwesentlich beigetragen haben und wirft Fragen zur Organisation innerhalb des BLB auf.

Den Landesrechnungshof überzeugt die Einschätzung des MIK nicht, die Ausarbeitung einer gesamtheitlichen Liegenschaftsportfolio-Strategie aufgrund der Personalprobleme weiter ruhen zu lassen. Denn gerade die seitens des MIK genannten Schwerpunkte – die Verringerung der Drittanmietungen und die energetische Sanierung – verdeutlichen die Relevanz einer Gesamtstrategischen Abwägung zur Erreichung dieser Ziele. Zeitgemäße Flächenansätze könnten den Bedarf an Ersatzbauten reduzieren und dem Land die Möglichkeit geben, sich stattdessen auf die energetische und funktionale Ertüchtigung des Liegenschaftsbestandes zu konzentrieren. Eine gesamtheitliche Liegenschaftsportfolio-Strategie ist für das Liegenschaftsmanagement unverzichtbar.