

Stärkt die bundes- interne Verrechnung von Mieten für historische Gebäude das Kostenbewusstsein?

Von **Mag. Martin Sailer***

* Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf S. 184.

1 Einleitung

Mit der Haushaltsrechtsreform des Bundes (BHG 2013) wurde als tragender Grundsatz für die Haushaltsführung die Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes eingeführt¹. Als Ausfluss dessen wurden mit dem Ziel der Optimierung und Steuerung der Liegenschaftsverwaltung des Bundes mit § 63 BHG 2013 und der auf seiner Grundlage ergangenen Leistungsabgeltungs-Verordnung (LA-V 2013) Entgelte für die Nutzung von Liegenschaften der Republik Österreich in Verwaltung von BMDW/Burghauptmannschaft Österreich (Bundesgebäudeverwaltung), durch die Ressorts geschaffen.

Nach nunmehr fast sieben Jahren, in denen die Burghauptmannschaft entsprechend den jeweiligen Verordnungen des BMF den Nutzerressorts Benützungvergütungen in Rechnung stellt, sollte ein Blick darauf geworfen werden, inwieweit die szt. intendierten Erwartungen tatsächlich eingetreten sind.

2 Die Rechtsgrundlagen

2.1 Bundshaushaltsgesetz 2013

§ 63 Abs. 1 BHG 2013 legt fest, dass Organe des Bundes für Leistungen (§ 859 ABGB), die sie von einem anderen Organ des Bundes empfangen, eine Vergütung zu entrichten haben. Dabei ist eine Vergütung auf Basis des gemeinen Wertes (§ 305 ABGB) zu vereinbaren. Von diesem Bewertungsgrundsatz kann abgegangen werden, wenn und soweit dies die Eigenart der Leistung erfordert. Gemäß Absatz 4 haben die Bundesorgane den in diesem Zusammenhang entstehenden Aufwand oder Ertrag im Haushaltsverrechnungssystem finanzierungswirksam zu veranschlagen.

¹ § 2 BHG 2013.

2.2 Leistungsabgeltungsverordnung 2013 (LA-V 2013)

Die näheren Bestimmungen zu § 63 BHG 2013 wurden durch die LA-V 2013 festgelegt.

§ 6 LA-V 2013 (BGBl. II Nr. 509/2012 - Stammfassung) enthält Sonderbestimmungen betreffend die Nutzung von Objekten, in Verwaltung und bautechnischer Betreuung der Burghauptmannschaft Österreich, durch haushaltsführende Stellen. Demnach ist für die Nutzung solcher Objekte des Bundes von den haushaltsleitenden Organen des Bundes ab 1. Jänner 2015 eine Benützungvergütung an die Burghauptmannschaft Österreich zu entrichten.

Mit der LA-V Novelle BGBl. II Nr. 19/2015 wurden sodann für das Kalenderjahr 2015 erstmalig Benützungvergütungen festgelegt. Die LA-V 2013 wurde um eine Anlage ergänzt, welche eine Auflistung der betroffenen Untergliederungen und der auf diese entfallenden Benützungvergütungen enthält. Dieser Anlage liegen vom BMDW (damals BMWFW) dem BMF zur Verfügung gestellte Rechenwerte basierend auf konkreten Nutzflächenerhebungen zugrunde. Die Zeit zwischen Inkrafttreten der Stammfassung und der erstmaligen Festsetzung von Benützungvergütungen mit Beginn 2015 diente insbesondere der Erfassung der unter das Regelungsregime fallenden Flächen und der Errechnung des verrechneten Quadratmeterpreises durch das BMDW (Grundlage § 6 Abs. 2 LA-V 2013). Die Benützungvergütungen betragen insgesamt 14,404 Mio. € jährlich.

Diese Benützungvergütungen wurden mit der Novelle BGBl. II Nr. 83/2016 für die Kalenderjahre 2016 und 2017 verlängert. Dabei wurde in den Erläuterungen auch ausdrücklich festgehalten, dass die in der Anlage festgelegten Werte unabhängig von den tatsächlichen Nutzflächen, insbesondere auch unabhängig von zwischenzeitig erfolgten Änderungen, zur Anwendung gelangen.

Aufgrund der Bundesministeriengesetz-Novelle 2017 war es erforderlich, die Benützungvergütungen ab 2018 anzupassen: Eine weitere LA-V-Novelle (BGBl. II Nr. 115/2018) hat die bisherigen Nutzflächenänderungen nachgezogen. Das Gesamtvolumen der von den Ressorts an die Burghauptmannschaft zu zahlenden Benützungvergütungen betrug nunmehr 18,369 Mio. € pro Jahr und wurde für die Kalenderjahre 2018 und 2019 festgelegt.

Mit BGBl. II Nr. 613/2020 wurden mit einer neuerlichen LA-V Novelle die Benützungvergütungen für die Jahre ab 2020 festgelegt. Während für 2020 die Werte aus 2019 fortgeschrieben wurden (18,369 Mio. €), wurden die Beträge ab 2021 erneut angepasst und auf ein Gesamtvolumen von 17,674 Mio. € pro Jahr reduziert. Verantwortlich dafür sind die auf die BMG-Novelle 2020 zurückzuführenden Verschiebungen der Ressortzuständigkeiten und der damit zusammenhängenden Flächenzuordnungen. Insgesamt wurden den Nutzerressorts je Kalenderjahr Benützungvergütungen für rund hundert Objekte der Burghauptmannschaft vorgeschrieben.

2.3 Haushaltsrechtslage vor dem BHG 2013

Der Vollständigkeit halber soll noch kurz auf die Rechtslage vor der Haushaltsrechtsreform 2013, somit nach BHG 1986, eingegangen werden. § 49 BHG (1986) enthielt zwar eine großteils analoge Regelung für Vergütungen bei Leistungen zwischen Organen des Bundes, beinhaltete jedoch eine Ausnahme für die vorübergehende oder endgültige Überlassung von beweglichem und unbeweglichem Bundesvermögen.² Für die Überlassung von Liegenschaften der Burghauptmannschaft an Nutzerressorts war somit keine Benützungvergütung zu entrichten.

² § 49 Abs. 1 BHG (1986): „(...) Eine Vergütung hat jedenfalls zu entfallen, wenn es sich um die endgültige oder vorübergehende Übertragung

1. der Benützung und Verwaltung von Bestandteilen des unbeweglichen Bundesvermögens oder 2. von Bestandteilen des beweglichen Bundesvermögens... handelt.“

3 Ziele der Einführung von Benützungvergütungen für Liegenschaften der Burghauptmannschaft durch die Haushaltsrechtsreform 2013

3.1 Optimierungs- und Steuerungseffekt

Im Zuge der Haushaltsrechtsreform 2013 war der erwartete Optimierung- und Steuerungseffekt ein wesentlicher Ansatzpunkt für die Einführung der Benützungvergütungen. Die szt. Überlegungen in dem im Bundesministerium für Finanzen eingerichteten „Haushaltsrechtsteam“ gingen unter anderem in Richtung betriebswirtschaftliche Ausrichtung des Haushaltsrechts.

In Bezug auf die bundesinterne Liegenschaftsverwaltung wurde ein Ungleichgewicht zwischen Ressorts in Gebäuden der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) einerseits und Ressorts in Liegenschaften der Burghauptmannschaft andererseits geortet. Ziel des Bundesimmobiliengesetzes³ ist es, *„das Immobilienvermögen und den Immobilienbedarf des Bundes nach wirtschaftlichen und marktorientierten Grundsätzen neu zu organisieren, die historisch gewachsenen Strukturen zu straffen, das Kostenbewusstsein bei den Nutzerressorts zu fördern, damit auch für ein sparsames Umgehen mit der Ressource Raum zu sorgen und Instrumente synergetischer Bedarfsfeststellung zu schaffen“*.⁴

³ Bundesgesetz, mit dem die Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes neu organisiert sowie über Bundesvermögen verfügt wird (Bundesimmobiliengesetz), StF BGBl. I Nr. 141/2000.

⁴ § 1 Bundesimmobiliengesetz.

Jene Ressorts, für die gemäß § 19 Abs. 1 Bundesimmobiliengesetz seitens des (damaligen) Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit ein Mietvertrag im Wesentlichen auf Basis von Marktmieten⁵ abgeschlossen wurde⁶, hatten Mietzinszahlungen zu leisten, die Nutzer von Liegenschaften der Burghauptmannschaft waren dagegen de facto (aus Ressortsicht) unentgeltlich untergebracht. Während Ressorts in BIG-Gebäuden mit den Budgets wirtschaften müssen, die ihnen für die Mietzahlungen zugeordnet wurden, und somit ein Anreiz auf permanente Optimierung des Flächenbedarfs bestünde, würde bei den Nutzern der Liegenschaften der Burghauptmannschaft hingegen jeglicher Anreiz für kostenbewusste Nutzung des Raumes fehlen. Außerdem fehlten marktnahe Werte für die Nutzung des Raumes und wären solche in einem modernen Rechnungswesen aus Gründen der Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit geboten. Bundesinterne Nutzungen sollten jedoch – gemäß den Überlegungen im szt. „Haushaltsrechtsteam“ - für eine kostenbewusste Überprüfung der Raumnutzungen auch in der Budgetplanung und -verrechnung („möglichst getreu“⁷) dargestellt werden. Die Verpflichtung zu Mietzahlungen sollte bspw. einen Anreiz dafür schaffen, Leerstehungen zu melden und im Idealfall nicht benötigte Räumlichkeiten an die Burghauptmannschaft für andere Verwertungszwecke zurückzustellen.

Diese Erwartungen dürften sich nicht erfüllt haben, da sich der reale Gesamtflächenbedarf der Ressorts in Liegenschaften der Burghauptmannschaft seit Beginn der Einführung der Benützungvergütungen kaum verändert haben dürfte.⁸

⁵ Sh. 298 der Beilagen XXI. GP – Regierungsvorlage: *„Die in der Anlage C. ausgewiesenen Mietzinse sind nach dem Kriterium der Marktüblichkeit ermittelt.“*

⁶ § 19 Abs. 1 Bundesimmobiliengesetz: *„Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit ist im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen ermächtigt, für die jeweiligen haushaltsleitenden Organe als Mieter im Ausmaß von deren am 31. Dezember 2000 jeweils gegebenen Nutzung an den Objekten gemäß Anlage A mit der Bundesimmobiliengesellschaft mbH einen Mietvertrag abzuschließen, ...“*

⁷ Sh. § 2 Abs. 1 BHG 2013.

⁸ Die Änderungen in den Benützungvergütungen durch die LA-V Novellen sind vorwiegend nicht auf tatsächlich veränderten Gesamtflächenbedarf der Ressorts zurückzuführen, sondern auf unterschiedliche rechnerische Grundlagen, Korrekturen bei Neuvermessungen oder geringfügige Umbauten etc.

Im Wesentlichen können folgende Gründe dafür angeführt werden:

- a) Für die überwiegend historischen Liegenschaften der Burghauptmannschaft gibt es im Wesentlichen **keinen „Markt“**. Im Zuge der Neuorganisation der Liegenschaftsverwaltung des Bundes im Jahr 2000 wurden gerade jene Objekte, die einen hohen Identifikationscharakter und Identifikationswert für die Republik Österreich aufweisen und bei denen daher eine Übertragung an die BIG aus mehreren Gründen nicht in Frage kam, vom anderen Immobilienbestand abgespalten und bei der Burghauptmannschaft belassen („historische Objekte“).⁹ Die Verankerung des kulturellen Erbes in der Gegenwart wurde als eine weiterhin unmittelbar vom Staat wahrzunehmende öffentliche Aufgabe betrachtet.¹⁰

Mit der LA-V Novelle 2015 wurden dementsprechend auch keine Marktmieten wie etwa bei den BIG-Mietverhältnissen festgelegt (sh. hierzu die näheren Ausführungen unter Pkt. 3.2.a).

- b) Es besteht **kein Anreiz** für die Ressorts, Flächen abzugeben. Da die Ressorts die Beträge, die sie für die Nutzung der Räumlichkeiten als Benützungvergütung an die Burghauptmannschaft zu entrichten haben, vom Bundesminister für Finanzen im Rahmen der jährlichen Budgets zur Verfügung gestellt erhalten, stellen diese für sie bloß einen Durchläufer dar. Veränderungen in den Nutzflächen (bspw. nach BMG-Änderungen) werden bei der Budgeterstellung nachgezogen: bei geringerem Flächenbedarf wird entsprechend das Budget reduziert, bei Mehrbedarf erhöht. Es besteht somit kein Anreiz, Raum einzusparen, die Rückstellung einzelner Räume macht aus der Sicht der Ressorts daher wenig Sinn. Innerhalb von Legislaturperioden gibt es lt. Auskunft des BMDW

⁹ Vgl. § 1 Abs. 2 Z. 2 Bundesimmobiliengesetz.

¹⁰ Sh. 298 der Beilagen XXI. GP - Regierungsvorlage.

ohnehin kaum nennenswerten Flächenänderungen. Eine Budgetsteuerung ist auf diesem Weg nicht wirklich herbeiführbar.

- c) Ein weiterer Aspekt, dass Ressorts verfügbare Räumlichkeiten nicht zurückzustellen, könnte sein, dass durch laufende Regierungsumbildungen die Räume als Reserven und Puffer gehalten werden. Raumerweiterungen durch die Übernahme von neuen Sektionen gestalten sich für die Ressorts sehr schwierig.
- d) Die Burghauptmannschaft kann die **„Mieteinnahmen“ nicht für Instandhaltungsmaßnahmen/Erhaltungsmaßnahmen** nutzen. Somit besteht auch für die Burghauptmannschaft kein Anreiz, derartige „Mieten“ zu verrechnen, da die Zahlungen für die Benützungvergütungen lediglich „im Kreis“ geschickt werden (sh. nachfolgender Absatz). Die Erhaltung der Bundesgebäude wird vom allgemeinen Bautenbudget finanziert, es besteht kein unmittelbarer Zusammenhang mit den Benützungvergütungen. Somit stellt sich die Situation anders dar als bei der BIG, die aus ihren Erträgen Bau- und Sanierungsmaßnahmen zu finanzieren hat.

3.2 Transparenz

Gem. § 63 Abs. 4 BHG 2013 ist der mit den Vergütungen verbundene Aufwand oder Ertrag im Haushaltsverrechnungssystem finanzierungswirksam zu veranschlagen. Demzufolge wurden seit 2015 die zu entrichtenden Benützungvergütungen bei den jeweiligen Untergliederungen und die Einzahlungen in der UG 40 Wirtschaft veranschlagt. So sehr damit dem Grundsatz der rechnerischen Transparenz entsprochen werden soll, so gibt es doch gewisse Unschärfen dabei:

- a) Benützungvergütungen stellen **nur „fiktive Mieten“** dar: Mit der Einführung der Benützungvergütungen wollte man den Wert der Nutzung des jeweiligen Bundeseigentums durch

den Bund verrechnungsmäßig nachvollziehbar und mit sog. „Marktmieten“ bei anderen Objekten – einschließlich Liegenschaften der bundeseigenen Bundesimmobiliengesellschaft – vergleichbar machen.

Die durch die LA-V 2013 festgesetzten Benützungvergütungen sind jedoch keine realen Marktmieten, sondern widerspiegeln nur einen fiktiven Wert. Seitens des BMDW (ehemals BMWFW) wurden als Grundlage für Benützungvergütungen der LA-V die Kosten für die Erhaltung der Gebäudesubstanz¹¹ in Höhe von 8,70 €/m² Nutzfläche je Monat errechnet. Für die Benützungvergütungen gem. LA-V wurden hingegen bspw. die Kosten für den Gebäudebetrieb¹² außer Betracht gelassen, da bei dieser Kostenart zum Zeitpunkt der Einführung der Benützungvergütungen ein uneinheitliches System vorlag.¹³

Weiters wurden als Basis für die Nutzungsentgelte – anders als bei modernen Bürogebäuden – die Nutzflächen lt. ÖNORM 1800 herangezogen, somit keine Allgemeinflächen (Gänge, Stiegenhäuser, Sanität- und Technikflächen). Dies erfolgte aus Praktikabilitätsgründen in Liegenschaften mit mehreren Nutzern, weil dort eine schwierig abzubildende aliquote Aufteilung derartiger Flächen erforderlich wäre.¹⁴ Außerdem hätte es bei historischen Gebäuden Diskussionen über eine Ungleichbehandlung gegeben, da diese Gebäude besonders viele und große Verkehrsflächen aufweisen.

¹¹ Kosten, die nicht Kosten für den Gebäudebetrieb darstellen, somit große Instandsetzungen und Investitionen. Anders als kleinere Erhaltungsmaßnahmen, die zu den Kosten des Gebäudebetriebes gezählt werden.

¹² Kosten der Verwaltung, technischer Gebäudebetrieb, Ver- und Entsorgung, Reinigung und Pflege, Sicherheit etc.

¹³ Kosten wurden/werden teilweise von der Burghauptmannschaft, tlw. von den Nutzern selbst getragen.

¹⁴ Bspw. im „Regierungsgebäude“, Stubenring 1.

- b) **„Mieten“ nicht immer aktuell:**
Nach BMG Änderungen nimmt die Anpassung durch das BMDW aufgrund der aufwändigen Nutzerzuordnungen (de facto Verwaltungsübereinkommen zwischen BMDW und Nutzerressort) einschließlich Abstimmungsrunden mit den betroffenen Ressorts teilweise viele Monate in Anspruch. Das hat zur Folge, dass die geänderten Daten bei der Erstellung des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes noch nicht unmittelbar zur Verfügung stehen und damit oftmals erst mit erheblicher Verzögerung zur Anwendung gelangen. Die Beträge in der LA-V 2013 entsprechen somit sehr häufig nicht den aktuellen Nutzungsgegebenheiten¹⁵ (zeitliche Verzögerungen von bis zu zwei Jahren zwischen Raumänderung und budgetärer Auswirkung sind möglich). Dem Grundsatz der finanziellen Transparenz wird damit kaum entsprochen.
- c) **Eigentum bedarf keiner Miete:**
Gerade die historischen Gebäude, die von der Burghauptmannschaft verwaltet werden, sind regelmäßig seit sehr langer Zeit in staatlichem Eigentum und werden aller Voraussicht nach auch noch geraume Zeit weiter der staatlichen Verwaltung dienen. Entsprechend wäre hier selbst nach kaufmännischen Maßstäben weniger eine reale oder fiktive Miete als der Aufwand der Erhaltung sowie eine allfällige Abschreibung zu verbuchen.

¹⁵ Vgl. bspw. die Situation im Jahr 2020: Trotz Kundmachung der BMG Novelle 2020 am 28.1.2020 galten aufgrund der langen Vorlaufzeit für das gesamte Jahr 2020 noch die Benützungvergütungen aus 2018. Erst für das BFG 2021 standen die aktualisierten Werte zur Verfügung.

4 Ergebnis

Die obigen Ausführungen legen die Vermutung nahe, dass die szt. Erwartungen im Zuge der Haushaltsrechtsreform, durch die Einführung von Benützungvergütungen für die bundesinterne Nutzung von Liegenschaften eine effizientere und transparentere Liegenschaftsverwaltung zu erreichen, nicht eingetreten sind. Angemerkt wird jedoch, dass durch die Einführung der Benützungvergütungen die Datenlage rund um die Bundesnutzungen in Objekten in Verwaltung der Burghauptmannschaft Österreich erheblich verbessert werden konnte, da die Nutzerressorts seither bei der Datenerfassung zur Mitarbeit verpflichtet sind. Diese Verpflichtung sollte beibehalten werden.

Eine Gleichbehandlung mit BIG-Mieten und damit betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Nutzungsverhältnisse zwischen der Burghauptmannschaft und den Ressorts wurde durch die Benützungvergütungen bislang nicht herbeigeführt werden. Durch die Festlegung von Benützungvergütungen hat sich der angedachte Anreiz zu einer wirtschaftlicheren, sparsameren und zweckmäßigeren Liegenschaftsbewirtschaftung und damit Stärkung des Kostenbewusstseins nicht verwirklicht.

Die Benützungvergütungen der Burghauptmannschaft stellen auch nur eine sehr eingeschränkte Transparenz über die Nutzungsverhältnisse der Ressorts dar und widerspiegeln keineswegs „Marktpreise“. Sie sind daher wenig aussagekräftig. Der Aufwand, Zahlen verordnungsmäßig vorzuschreiben, Budgets für die Entrichtung von Benützungvergütungen zu planen und diese bei der Burghauptmannschaft zu vereinnahmen, ist nicht unbeträchtlich. Diesem „Geld im Kreis schicken“ steht trotz Erfahrungen seit nunmehr etlichen Jahren kein messbarer Nutzen gegenüber, der den administrativen Aufwand rechtfertigen würde.

Abschließend soll jedoch auch nicht unerwähnt bleiben, dass bereits die Erläuterungen zum Bundesimmobiliengesetz die Verrechnung von fiktiven Mieten aus Gründen der Kostenwahrheit und zur Stärkung

des Kostenbewusstseins in Aussicht stellen.¹⁶ Auch der Rechnungshof empfahl der Burghauptmannschaft, den bundesinternen Nutzern fiktive Mieten darzustellen, um eine kostenbewusste Überprüfung ihrer Raumnutzungen und ihres Raumbedarfs zu bewirken.¹⁷ Eine ressourcenmäßige Erfassung und laufende Evaluierung der bundesinternen Verwendung von Liegenschaften erscheint jedenfalls der Sache nach sinnvoll. Ob die Leistungsabgeltungs-Verordnung dafür das richtige Instrument ist, bleibt im Lichte der oben aufgezeigten Schwachstellen zu diskutieren.

¹⁶ Sh. 298 der Beilagen XXI. GP - Regierungsvorlage.

¹⁷ Rechnungshof Bund 2011/11, TZ 15.2.