

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	16	AN 14	298
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 7. Mai 2019

408

**Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Roland A. Huber, Didi Feuerle und Christian Mader vom 5. Dezember 2018
„Konzept Büroräumlichkeiten Kantonale Verwaltung“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die drei Antragsteller sowie 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner möchten den Regierungsrat beauftragen, ein „Konzept Büroräumlichkeiten kantonale Verwaltung“ zu erstellen, das als verbindliche Grundlage für die mittelfristige Arbeitsplatzplanung aller vom Kanton beanspruchten Büroflächen dienen soll. Begründet wird der Antrag mit dem steigenden Mietaufwand für Büroflächen, der klärungsbedürftig sei und dem mit einer verbindlichen Regelung Gegensteuer gegeben werden müsse.

Der Regierungsrat äussert sich dazu wie folgt:

I. Ausgangslage

1. Vorbemerkung zum tatsächlichen Mietaufwand

Der in der Begründung angefügte Anstieg von 16,64 Prozent beim Mietaufwand ist nicht korrekt hergeleitet, weil die Nettoeinnahmen des Budgets 2019 im Kontenabschnitt 6240 („Mieten – Netto Ertrag“; 15.41 Mio. Fr.) mit dem Gesamtaufwand im Abschnitt 7318 („Mieten – Versicherungen“; 13.26 Mio. Fr.) der Rechnung 2017 verglichen werden. Der Mietaufwand für Büroflächen der kantonalen Verwaltung ist für das Jahr 2019 mit 13.04 Mio. Fr. veranschlagt (Konto 6240.3160.000). Gegenüber den in der Rechnung 2017 ausgewiesenen Mietkosten von 12.42 Mio. Fr. (Konto 7318.3160.000) beträgt der Anstieg mit rund 620'000 Fr. 5%. Gründe für die gestiegenen Kosten sind das grosse Bevölkerungswachstum und die zunehmenden Aufgaben (z.B. KESB, Zivilstandsämter), die von der kantonalen Verwaltung erfüllt werden müssen und sich auf den Raumbedarf auswirken.

Mangelndes Eigentum hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten dazu geführt, dass zahlreiche Mietverhältnisse neu abgeschlossen werden mussten, was finanztechnisch

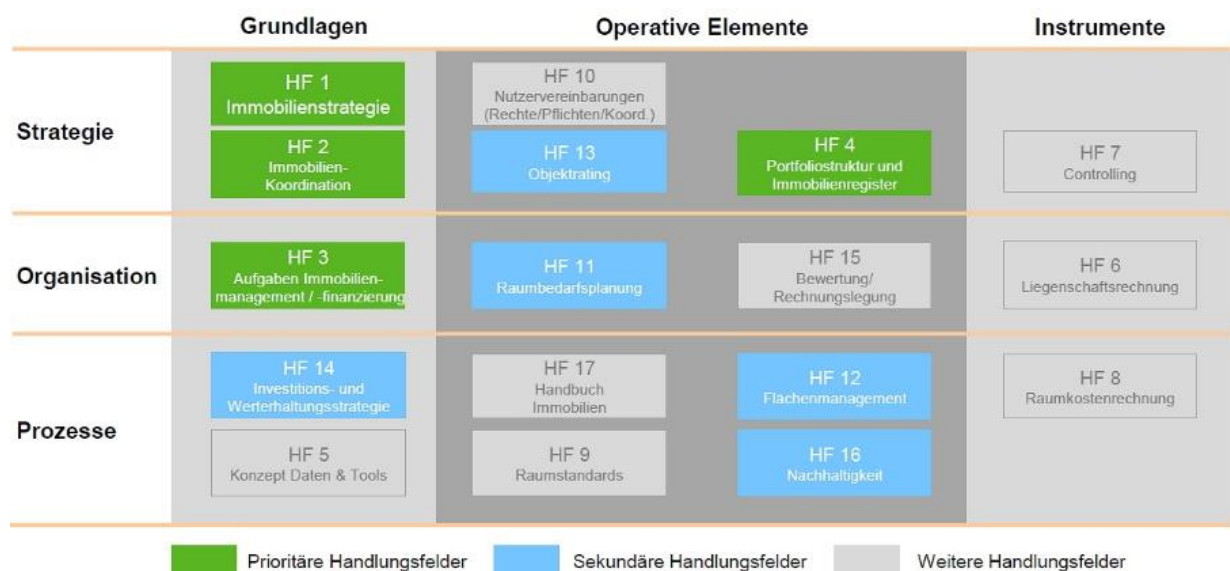
zwar suboptimal, auf Grund der Kurzfristigkeit von betrieblich durchaus sinnvollen Reorganisationen (z.B. Grundbuchamt, Notariat, Friedensrichter- und Betreibungsamt) aber letztlich unvermeidbar war. Kommt hinzu, dass diese Reorganisationen längerfristig zu Einsparungen führen.

Da oft schnell entschieden werden muss, ist es auch nicht immer möglich, die entsprechenden Kosten im Rahmen der ordentlichen Budgetierungsprozesse zu berücksichtigen. Die Mietkosten für den Multiplex an der Langfeldstrasse 53a in Frauenfeld wurden beispielsweise zu tief budgetiert, weil zum Zeitpunkt der Budgetierung nicht bekannt war, dass nebst dem Grundbuchamt und Notariat auch das Tiefbauamt, das Migrationsamt und die Arbeitslosenkasse an diesem Standort untergebracht werden müssen. Nicht der Quadratmeterpreis oder der Preis für den mieterseitigen Ausbau haben also zu Mehrkosten geführt, sondern der Mehrbedarf an Fläche.

Die Liegenschaft Schlossmühlestrasse war schon während rund 40 Jahren durch den Kanton Thurgau für die Steuerverwaltung und das Amt für Archäologie angemietet. Die Eigentümerschaft entschied aufgrund des schlechten Zustands der Immobilie, auf eine Sanierung zu verzichten und dafür am gleichen Ort einen Neubau zu erstellen, welcher den Flächenbedarf des Kantons für die Steuerverwaltung und das Amt für Archäologie decken könnte. Der Entscheid, das ganze Gebäude zu mieten, hat sich im Übrigen als richtig erwiesen, konnte doch mittlerweile auch die Steuerrekurskommission dort untergebracht werden. Das Amt für Berufsbildung und Berufsberatung wird spätestens per 1. August 2019 im Neubau an der Grabenstrasse einziehen. Der Flächenbedarf wurde exakt ermittelt. Er ergibt sich aus der Planung der Arbeitsplätze, welche eingehend geprüft und bezüglich Flächenbedarf optimiert wurden.

2. Kantonale Immobilienstrategie als bestehende Grundlage

Der Kanton Thurgau verfügt über ein historisch gewachsenes, heterogenes Portfolio an Liegenschaften. Zudem ist er in der Rolle als Mieter ein bedeutender Akteur im Kanton. Ende Juni 2015 hat der Regierungsrat deshalb die Immobilienstrategie des Kantons Thurgau genehmigt, welche die Grundsätze für die kantonalen Liegenschaften definiert und sinngemäss auch für Mietliegenschaften gilt. Die Umsetzung erfolgt in verschiedenen Handlungsfeldern (siehe Abbildung).



Eine wichtige Massnahme war 2017 die Stärkung des kantonalen Immobilienmanagements durch die Schaffung einer entsprechenden Abteilung im Hochbauamt („Handlungsfeld 2, Immobilienkoordination“). Diese sorgt für einen wirtschaftlichen Umgang mit den Ressourcen, indem sie Flächenstandards vorgibt, wo dies zweckmässig ist, und in Zusammenarbeit mit der Immobilienfinanzierung der Finanzverwaltung über Wirtschaftlichkeitsberechnungen die Angemessenheit des Bedarfs verifiziert („Handlungsfeld 3, Immobilienmanagement/-finanzierung“). Die Aufgaben der Immobilienfinanzierung (Eigentumsfinanzierung, Immobilienkauf und -verkauf, Baurechte, Dienstbarkeiten und finanzielle Beurteilung von Immobiliengeschäften und Bauprojekten inkl. Wirtschaftlichkeitsberechnung) sind weiterhin in der Finanzverwaltung angesiedelt, um eine vom Bauwesen unabhängige Kontroll- und Beurteilungsstelle zu gewährleisten.

Zur konsequenten Umsetzung der Immobilienstrategie sind in einem ersten Schritt umfangreiche Grundlagenarbeiten nötig („Handlungsfeld 4, Portfoliostruktur & Immobilienregister“, siehe Abbildung vorgängige Seite). Zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen und nachhaltigen Planung, Bereitstellung und Bewirtschaftung der Liegenschaften muss der Kanton über die nötigen qualitativen und quantitativen Informationen zu den einzelnen Objekten und Teilportfolios verfügen, insbesondere zu deren Grösse, Zustand, Nutzung und Belegung. Das macht eine durchgängige Datenerfassung notwendig. Derzeit ist das Hochbauamt im Rahmen seiner personellen Möglichkeiten dabei, das Flächenmanagement für alle Liegenschaften aufzubauen („Handlungsfeld 12, Flächenmanagement“). Dazu werden digitale Plandaten importiert und mit relevanten Rauminformationen (z. B. Haupt- und Nebennutzflächen, Anzahl Arbeitsplätze, vorhandene Anschlüsse, Möblierung etc.) versehen. Da die Erfassung der entsprechenden Daten sehr zeitaufwendig ist, konnten die Arbeiten noch nicht abgeschlossen werden. Ausstehend ist die Erfassung der Mietliegenschaften.

Sobald das Immobilienregister inkl. Flächenmanagement vollständig ist, können neu verschiedene Auswertungen und Kennzahlenvergleiche erstellt werden, u.a. die Raumbedarfsplanung („Handlungsfeld 11“). Vorgesehen ist, dass das Immobilienmanagement periodisch die adäquate Nutzung der Liegenschaften überprüft und eine Strategie pro Objekt festlegt. Analog dazu soll eine periodische Prüfung und Planung der künftigen Anforderungen erfolgen. Die Nutzer werden diesen Prozess durch die periodische Meldung der laufenden und künftigen Flächenbedürfnisse in quantitativer und qualitativer Hinsicht unterstützen.

Weiter können in diesem zweiten Schritt verschiedene Instrumente mit dem Immobilienregister und dem Flächenmanagement verknüpft werden. So ist vorgesehen, eine Liegenschaftsrechnung, ein Controlling und eine Raumkostenrechnung direkt damit zu verbinden. In der Raumkostenrechnung sollen u.a. alle effektiven Raumkosten erfasst und offengelegt werden können.

II. Beurteilung des Antrags

Gemäss den Antragstellern hat das geforderte „Konzept Büroräumlichkeiten Kantonale Verwaltung“ insbesondere vier inhaltliche Punkte zu umfassen, die nachfolgend einzeln kommentiert werden.

1. Vorgaben für eine umfassende Bedarfsabklärung der zu beanspruchenden Büroflächen

Das neue Konzept soll u.a. „Vorgaben für eine umfassende Bedarfsabklärung der von allen Ämtern der fünf Departemente im Minimum per 01.01.2019 zu beanspruchenden Büroflächen“ umfassen (errechnet auf Basis der „Richtlinien zur Raumbewirtschaftung Kantonale Verwaltung Thurgau“ aus dem Jahr 2005).

Eine umfangreiche Bedarfsabklärung ist bereits heute nötig, bevor neue Büroflächen beansprucht werden können. Vorgaben dazu finden sich in den erwähnten „Richtlinien zur Raumbewirtschaftung Kantonale Verwaltung Thurgau“ aus dem Jahr 2005, die sicherstellen, dass bei der Bürobelegung systematisch vorgegangen wird und wirtschaftliche Lösungen gewählt werden. Der Ablauf gestaltet sich wie folgt: Macht eine Nutzerorganisation mehr Raumbedarf geltend, weil ihre Mitarbeiterzahl beispielsweise durch neue oder umfangreichere Vollzugsaufgaben gewachsen ist, muss sie im Budgetprozess einen entsprechenden Antrag stellen. Der angemeldete Raumbedarf wird kritisch überprüft und falls nötig bereits auf Departementsstufe zurückgewiesen. Ist der Bedarf gestützt auf die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ihre Beschäftigungsgrade sowie die ihnen zustehenden Arbeitsflächen plausibel, prüft die Liegenschaftenverwaltung zuerst, ob der Bedarf am bestehenden Standort durch Arbeitsplatzverdichtung abgedeckt werden kann. Nur wenn eine Verdichtung nicht möglich ist, wird ein neuer Standort gesucht und beim Regierungsrat eine Neuzumietung beantragt. Der Abschluss des Mietverhältnisses erfolgt per Regierungsratsbeschluss.

Gemäss der Immobilienstrategie werden die Departemente und Ämter diesen Prozess künftig stärker unterstützen, indem sie die laufenden und künftigen Flächenbedürfnisse periodisch melden.

2. Planungsgrundlagen für die Jahre 2020-2025

Das geforderte Konzept soll sodann „Planungsgrundlagen für die Jahre 2020-2025 als Richtwertbasis für die Bereitstellung aller für die Kantonale Verwaltung erforderlichen eigenen und zugemieteten Büroflächen“ umfassen.

Eine solche Betrachtung ist insofern schwierig, als der Bedarf oftmals nicht mittelfristig über fünf Jahre vorhersehbar ist. Neue Stellen in der kantonalen Verwaltung entstehen in der Regel dann, wenn der Kanton neue Vollzugsaufgaben übernehmen muss (beispielsweise Umsetzung der neuen Asylstruktur des Bundes) oder die Anzahl der Fälle und die Komplexität in einem Bereich über die Jahre hinweg stark zunehmen (beispielsweise bei den Bau- und Planungsgeschäften, die von mehreren Abteilungen beurteilt werden müssen). Es wäre mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden, wenn jede Abteilung und jedes Amt abschätzen müsste, was sich in den nächsten Jahren ändern könnte und wie sich das auf den Platzbedarf auswirken würde. Zudem sind solche Abschätzungen aufgrund der politischen Prozesse auf Bundesebene, die Anpassungen im Vollzugsbereich verursachen, mit grossen Unsicherheiten behaftet. Aus Sicht des Regierungsrates hat es sich bewährt, situativ und zurückhaltend auf die sich verändernden Bedingungen zu reagieren und neue Büroflächen nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn der Bedarf aufgrund der aktuellen Situation bereits ausgewiesen ist.

3. Massnahmen zur Kostenbremse bei den Mietkosten

Als dritter Punkt soll das Konzept „Massnahmen zur Kostenbremse bei den Mietkosten für zugemietete Büroflächen“ umfassen: „mit einem Kostendach, das Ende 2025 nicht über die Mietkosten des Jahres 2015 hinausgeht“.

Die wirksamste Kostenbremse bei den Mietkosten ist aus Sicht des Regierungsrates die Immobilienstrategie, die auf Eigentum vor Miete setzt. In diesem Kontext ist auch der Kredit für den Ergänzungsbau zum Regierungsgebäude zu sehen. Ein neues Konzept kann dem Mietmarkt demgegenüber nichts entgegenhalten. Mangels Eigentums bewegt sich der Kanton heute als Mieter auf dem freien Markt. Während die Mietzinse für Büroflächen in den grossen Wirtschaftsräumen teilweise rückläufig sind, ist diese Entwicklung im Kanton Thurgau nicht festzustellen. Die Mietzinse haben hier generell zugenommen, weil kein Überhang an Gewerbeflächen besteht und der Boden immer teurer wird. Zudem benötigt der Kanton relativ grosse Flächen, was das Angebot einschränkt. Die Mietobjekte werden daher nach Verfügbarkeit evaluiert. Bei den Mietzinsen handelt es sich zudem nicht um Rohbau-Zinsen, sondern um solche für voll ausgebaute Flächen gemäss den betrieblichen Notwendigkeiten des Kantons (die Investitionen für Um- resp. Ausbauten werden vom Vermieter getragen und vom Kanton mit dem zu leistenden Mietzins abgegolten). Das Departement für Finanzen und Soziales hat bereits 2015 die „Richtlinien für die Anmietung von Raum für die Bedürfnisse der kantonalen Verwaltung“ in Kraft gesetzt, die für alle vom Kanton angemieteten Objekte gelten. Darin sind u.a. die maximalen Mietzinse für vollständig ausgebaute Büroräume definiert (max. Fr. 200 pro m² und Jahr für Hauptnutzflächen, max. Fr. 220 bei Erfüllung des Minergie-standards). Davon abgewichen werden kann nur in begründeten Fällen, was in den letzten Jahren nur einmal der Fall war: Für die Liegenschaft Schlossmühlestrasse 15 in Frauenfeld wurde ein Mietzins von Fr. 240 pro m² vereinbart, weil das Gebäude sogar den vorbildhaften Energiestandard Minergie-P erfüllt. Ansonsten bewegte man sich immer innerhalb der regierungsrätlichen Vorgabe, obwohl die Preise im Markt tendenziell höher liegen.

4. „Revision der Richtlinien zur Raumbewirtschaftung Kantonale Verwaltung Thurgau“

Die Richtlinien für die Anmietung von Raum für die Bedürfnisse der kantonalen Verwaltung sehen je nach energietechnischem Ausbau abgestufte Maximalpreise pro m² vor. Auf dem Platz Frauenfeld liegen diese Maximalpreise an der unteren Grenze der Marktpreise. Ein Kostendach auf Basis des Geschäftsberichts 2015 ist illusorisch, da die in den vergangenen Jahren deutlich gestiegenen Mietzinse für gewerbliche Nutzungen exogen verursacht und durch den Kanton nicht beeinflussbar sind. Die Überlegung der Antragsteller, die Mietkosten aus dem Jahr 2015 anhand der zusätzlichen Anzahl Arbeitsplätze seit 2015 auf das Jahr 2019 extrapolieren zu wollen, greift folglich zu kurz. Eine solche Hochrechnung lässt das stark gestiegene Mietzinsniveau ausser Acht, obwohl dieses der hauptsächliche Kostentreiber ist.

Die Richtlinien zur Raumbewirtschaftung stammen allerdings aus dem Jahr 2005. Aufgrund des Wandels von Möglichkeiten, wie die Arbeitsleistung künftig erbracht werden könnte, ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine Überarbeitung der Richtlinie zur Raumbewirtschaftung nötig ist. Eine auf die moderne Arbeitswelt angepasste Richtlinie

könnte Elemente der Punkte 1, 2 und 4 des geforderten Konzepts integrieren und so moderne Arbeitsformen in der Kantonalen Verwaltung Thurgau fördern. Aufgreifen könnte eine Überarbeitung der Richtlinie auch die im Antrag angesprochenen Aspekte „Desk Sharing“ und „Home Office“.

Indes ist der richtige Zeitpunkt für eine Überarbeitung der Richtlinie sorgfältig zu wählen. In diesem Zusammenhang ist auf die Erarbeitung einer „Strategie für die Digitale Verwaltung Thurgau“ bis Ende 2019 hinzuweisen. Darin wird dem Umstand nach neuen Arbeitsformen Rechnung zu tragen sein. Mobile Arbeitsformen tragen entscheidend zur Attraktivität des Arbeitgebers bei. Es wäre daher ratsam, die Vorgaben für „Desk Sharing“ und „Home Office“ in der Richtlinie nicht anzupassen, bevor nicht die übergeordneten strategischen Vorgaben bestehen.

Den Bereich „Home Office“ betreffend ist auf die auf der Grundlage von § 73 Abs. 2 RSV vom Personalamt erlassene Richtlinie über Telearbeit (PARL 09.04) hinzuweisen. Die Richtlinie über Telearbeit wurde letztmals im Jahre 2013 aktualisiert und regelt die nötigen Eckpunkte. Eine Entschädigung für Raumkosten etc. ist darin bewusst nicht vorgesehen. Auch wurde eine solche bisher nie geltend gemacht. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche von der Möglichkeit der Telearbeit Gebrauch machen, verfügen in der Regel über einen fixen Arbeitsplatz an ihrem angestammten Arbeitsort und entscheiden sich im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten vorwiegend aus persönlichen Gründen für Telearbeit (Einsparung Arbeitsweg, Vereinbarkeit von Familie und Beruf etc.). Vor diesem Hintergrund erachten wir die Einführung einer Entschädigung als nicht nötig.

III. Schlussbemerkungen

Die Ausführungen zur kantonalen Immobilienstrategie zeigen, dass momentan umfangreiche Grundlagenarbeiten laufen, die über das geforderte „Konzept Büroräumlichkeiten“ hinausgehen und die Implementierung verschiedener neuer Instrumente erlauben werden. Zugleich wird aus den Erläuterungen zu den geforderten Konzept-Inhalten ersichtlich, dass nicht alle Punkte realistisch sind – so bewegt sich der Kanton beispielsweise als Mieter auf dem freien Markt und kann mit einem Konzept nichts gegen die steigenden Mietpreise ausrichten. So gesehen, ist der geplante Ergänzungsbau zum Regierungsgebäude mit knapp 300 neuen, eigenen Arbeitsplätzen die wirkungsvollste Massnahme gegen steigende Mietkosten, weil damit bestehende Mietverhältnisse aufgelöst werden können.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Antrag nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Cornelia Komposch

Der Staatsschreiber

i.V. Walter Hofstetter