



Wir beraten Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Beratende Äußerung

BERATUNG

Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen
(Grundvermögen)

Beratende Äußerung

Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen (Grundvermögen)

Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 SäHO

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>	
0	Zusammenfassung	5
1	Veranlassung der Beratenden Äußerung	6
A	Vermögensrechnung	7
2	Datenbasis/Datenqualität	8
2.1	Transparenz der Daten	8
2.2	Höhe der Abschreibungssätze	9
2.3	Validität der Daten	10
3	Datenanalyse - Kennzahlen	12
4	Finanzausstattung zum Erhalt des Immobilienvermögens	12
4.1	Finanzbedarf	12
4.2	Höhe Sanierungsstau/Vermögensverzehr	15
B	Ursachen und Folgen des Sanierungsstaus	16
5	Zu geringe Bauunterhaltsfinanzausstattung	16
6	Neubau vor Sanierung	17
7	Verkürzte Lebensdauern infolge Vernachlässigung Bauunterhalt	19
8	Folgen Sanierungsstau	23
8.1	Vernachlässigung von Sicherheitsbestimmungen	23
8.2	Mehrkosten im Baubereich	24
8.3	„Verlorene“ Investitionen	24
8.4	Mehrkosten im Bewirtschaftungsbereich	24
9	Konsolidierung des Vermögens	25
C	Handlungsempfehlungen	27
10	Erhöhung Bauunterhaltsfinanzausstattung	27
11	Investitionen in Höhe der Abschreibungen	27
12	Sanierung und Neubau	27
13	Strategisches Gesamtkonzept für Investitionen	27
14	Konsolidierung des Vermögens	28
15	Datenqualität des Grundvermögens in der Vermögensrechnung verbessern	28
16	Kennzahlen	29

Anlagenverzeichnis

Anlage Glossar

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Übersicht Vermögen des Freistaates Sachsen für das Hj. 2014 und 2015	8
Abbildung 2:	Übersicht Sachvermögen des Freistaates Sachsen für das Hj. 2014	9
Abbildung 3:	Vergleich Finanzbedarf zu Finanzausstattung für die Bauunterhaltung im Freistaat Sachsen	13
Abbildung 4:	Entwicklung Baubedarfe 2010 bis 2016	15
Abbildung 5:	Vergleich Investitionen Universität Leipzig und TU Dresden von 1991 bis 2015 (ohne Bereich Medizin)	17
Abbildung 6:	Vergleich Universität Leipzig und TU Dresden - Sanierungsbedarf und Investitionen für Sanierungen pro m ² NFa1-6 1991 bis 2015 (ohne Anmietung)	18
Abbildung 7:	Einfluss von Instandhaltungsmaßnahmen auf die Lebensdauer eines Bauteils	19
Abbildung 8:	Reduktion der Lebensdauer bei 0 % Instandhaltungsqualität	19
Abbildung 9:	Gebäudezustand verschiedener Liegenschaften	21
Abbildung 10:	Zweiter Rettungsweg am Großen Hörsaal im Wilhelm-Ostwald-Institut der Universität Leipzig	23
Abbildung 11:	Bausubstanz Fenster der Gebäude der TU Dresden	25

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergleich Grundvermögen für eigene Zwecke und Grundvermögen der Nebenhaushalte	7
Tabelle 2:	Abschreibungssätze für das Grundvermögen	10
Tabelle 3:	Ministerialgebäude am Carolaplatz - Gegenüberstellung Wertansatz Clusterbewertung und Wertansatz bei Einzelbewertung	11
Tabelle 4:	Berechnung Kostenrichtwerte Grundvermögen für eigene Zwecke	13
Tabelle 5:	Vergleich Gebäude mit gutem Bauzustand der Universität Leipzig und der TU Dresden	18

Abkürzungsverzeichnis

BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BGF	Bruttogrundfläche
EStG	Einkommensteuergesetz
Gr.	Gruppe
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HIS	Hochschul-Informations-System GmbH
Hj.	Haushaltsjahr
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
LASuV	Landesamt für Straßenbau und Verkehr
NFa1-6	Hauptnutzfläche
RLBau	Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SRH	Sächsischer Rechnungshof
TU	Technische Universität
Tz.	Textziffer

0 Zusammenfassung

Die erforderlichen Baubedarfe sind in den letzten 6 Jahren um rd. 0,7 Mrd. € gestiegen. Betrag der Sanierungsstau an landeseigenen Immobilien im Jahr 2010 noch rd. 2,4 Mrd. €, hat er sich bis 2016 auf rd. 3,1 Mrd. € erhöht.

Eine wesentliche Ursache für den Sanierungsstau sieht der SRH in der zu geringen Dotierung von Erhaltungsmaßnahmen an den landeseigenen Immobilien. Für das Grundvermögen für eigene Zwecke ergibt sich zwischen dem Finanzbedarf und der Finanzausstattung im Bereich der Bauunterhaltung ein jährliches rechnerisches Defizit von bis zu rd. 107 Mio. €. Werden auch in Zukunft die Mittel für Bauunterhaltsmaßnahmen nicht aufgestockt, führt dies zu Folgeschäden und letztendlich zu Mehrkosten bei künftigen Generalsanierungen.

Der SRH empfiehlt, die Finanzausstattung im Bereich der Bauunterhaltung künftig deutlich zu erhöhen, um den Vermögensverzehr zu stoppen.¹

Die Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen bildet diesen Vermögensverzehr an den staatlichen Immobilien gegenwärtig nicht treffsicher ab. Sie ist daher nur bedingt zur verlässlichen Steuerung der Investitionstätigkeit und damit zum Erhalt der Infrastruktur geeignet.

Ursächlich ist die teilweise unzureichende Qualität der Daten des Grundvermögens in der Vermögensrechnung. So wurde bei einer Vielzahl der Objekte der Vermögenswert mit einer „Clusterbewertungsmethode“ ermittelt, welche zu Unschärfen gegenüber einer Einzelbewertung führt. In nachrichtlichen Angaben in der Vermögensrechnung 2014 zum Grundvermögen waren Kostenpositionen im dreistelligen Mio.-€-Bereich nicht enthalten.

Zudem sind die Abschreibungen in der Vermögensrechnung tendenziell zu niedrig und spiegeln nicht den tatsächlichen Werteverzehr bzw. den daraus ableitbaren Investitionsbedarf.

Auf Grundlage valider Daten sollten Kennzahlen für die Vermögensrechnung erarbeitet werden, um das Potenzial der Informationen aus der Vermögensrechnung vollumfänglich zu nutzen.

Neben einer verbesserten Finanzausstattung für die Bauunterhaltung sieht der SRH auch Möglichkeiten zur Konsolidierung des Grundvermögens. Dies kann sich bspw. infolge einer strategischen Aufgabenkritik, wirtschaftlicher Flächenvorgaben oder Institutionen übergreifender Flächensteuerungsmodelle ergeben.

¹ Beratende Äußerung des SRH vom September 2011, Jahresbericht des SRH 2015, Beitrag Nr. 23 Investitionen an der Technischen Universität Dresden, Jahresbericht des SRH 2016, Beitrag Nr. 26 Investitionen an der Universität Leipzig.

1 Veranlassung der Beratenden Äußerung

Die Beratende Äußerung baut auf der Prüfungsmitteilung „Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen (Grundvermögen)“ sowie auf Prüfungsfeststellungen auf, die schon in vorangegangenen Veröffentlichungen des SRH enthalten waren.

So hat die Prüfung der Investitionen an ausgewählten Hochschulen des Freistaates Sachsen ergeben, dass die bisherige Finanzausstattung zur baulichen Unterhaltung nicht ausreicht, das Immobilienvermögen der Hochschulen angemessen zu erhalten.²

Infolgedessen hat der SRH auf Grundlage der Vermögensrechnung die Entwicklung des Grundvermögens untersucht und aufgezeigt, welche Finanzausstattung erforderlich ist, um diese Vermögen des Freistaates Sachsen zu erhalten und einem vorzeitigen Werteverzehr entgegenzuwirken.

Zudem ist er der Frage nachgegangen, ob die Vermögensrechnung das Grundvermögen transparent, vollständig und zuverlässig abbildet und inwieweit die Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen als Planungs- und Steuerungsinstrument im Bereich der Hochbauverwaltung eingesetzt wird.

Die Stellungnahme des SMF zu den Prüfungsfeststellungen des SRH ist in der vorliegenden Beratenden Äußerung aufgenommen.

² Jahresbericht des SRH 2015, Beitrag Nr. 23 Investitionen an der Technischen Universität Dresden, Jahresbericht des SRH 2015, Beitrag Nr. 24 Investitionen an der Hochschule Mittweida, Jahresbericht des SRH 2016, Beitrag Nr. 26 Investitionen an der Universität Leipzig.

A Vermögensrechnung

Nach Art. 99 der Verfassung des Freistaates Sachsen hat der Staatsminister der Finanzen über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates jährlich Rechnung zu legen. Das SMF stellt über den Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres eine Vermögensrechnung auf (§§ 80 Abs. 2, § 86 SäHO). Erstmals wurde eine solche für das Hj. 2007 erstellt.

Seine Prüfung der Vermögensrechnung beschränkte der SRH auf das „Grundvermögen für eigene Zwecke“ (rd. 6,5 Mrd. €) und das der Nebenhaushalte (rd. 2,2 Mrd. €). Im Hj. 2014 machte dies zusammen einen Anteil von rd. 29 % am Gesamtvermögen des Freistaates Sachsen aus.³

Tabelle 1: Vergleich Grundvermögen für eigene Zwecke und Grundvermögen der Nebenhaushalte

Grundvermögen für eigene Zwecke	Grundvermögen der Nebenhaushalte
Vermögen, welches sich zur Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben im Eigentum des Freistaates befindet und nicht in den Nebenhaushalten bilanziert ist.	Vermögen des Freistaates Sachsen, welches den Nebenhaushalten wirtschaftlich zugeordnet wurde.

Quelle: Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2014, S. 14 und 18.

Das Grundvermögen der Nebenhaushalte ist im Teil B. Finanzvermögen, I. Beteiligungen anteilig enthalten.

³ 2014: Grundvermögen für eigene Zwecke (6.510,8 Mio. €) = 22 %; Grundvermögen der Nebenhaushalte (2.223,9 Mio. €) = 7 %; Gesamtvermögen (30.098,9 Mio. €).

Abbildung 1: Übersicht Vermögen des Freistaates Sachsen für das Hj. 2014 und 2015

		31.12.2014	31.12.2015
		in €	in €
Vermögen			
A.	Sachvermögen	10.831.327.813,89	11.009.832.987,86
I.	Grundvermögen für eigene Zwecke	6.510.778.153,26	6.732.433.091,92
II.	Straßeninfrastrukturvermögen	4.009.456.190,42	3.980.591.141,53
III.	Kunst- und Sammlungsgegenstände	13.864.084,41	17.342.801,68
IV.	Bewegliches Anlagevermögen	297.229.385,80	279.465.952,73
B.	Finanzvermögen	16.422.807.939,97	17.684.513.714,83
I.	Beteiligungen	6.680.975.150,38	6.794.168.431,59
II.	Stiftungsvermögen	76.183.869,08	76.551.693,44
III.	Sondervermögen	3.142.010.060,68	3.633.436.712,33
IV.	Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	4.628.780.619,92	5.317.015.481,88 ²
V.	Rücklagen	1.548.395.735,17	1.559.781.995,26
VI.	Ausleihungen	346.462.504,74	303.559.400,33
C.	Forderungen	1.662.345.769,54	1.741.056.252,21
I.	Offene Sollstellungen der Kassen	497.587.814,92 ¹	498.265.952,26
II.	Steuerforderungen	164.375.594,92	217.328.403,71
III.	Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	29.092.692,19	25.193.184,15
IV.	Forderungen gegenüber Beteiligungen	962.330.277,95	987.325.968,48
V.	Sonstige Forderungen	8.959.389,56	12.942.743,61
D.	Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten	1.182.448.718,19	1.082.842.128,90
	Summe Vermögen	30.098.930.241,59	31.518.245.083,80

Quelle: Jahresbericht des SRH 2017, Beitrag Nr. 5 Vermögensrechnung.

2 Datenbasis/Datenqualität

2.1 Transparenz der Daten

Das den Nebenhaushalten des Freistaates Sachsen wirtschaftlich zugeordnete Grundvermögen wird in den Einzelabschlüssen der Einrichtungen ausgewiesen und findet über die entsprechenden Eigenkapitalwerte Eingang in die Vermögensrechnung. Um gleichwohl einen Überblick über den Gesamtbestand des Grundvermögens zu erlangen, werden die entsprechenden Vermögenswerte nachrichtlich dargestellt.

Abbildung 2: Übersicht Sachvermögen des Freistaates Sachsen für das Hj. 2014

Sachvermögen	01.01.2014 in EUR	31.12.2014 in EUR
Grundvermögen für eigene Zwecke	6.028.453.785,94	6.510.778.153,26
Straßeninfrastrukturvermögen	3.900.030.515,03	4.009.456.190,42
Kunst- und Sammlungsgegenstände	10.459.000,00	13.864.084,41
Bewegliches Anlagevermögen	321.386.603,96	297.229.385,80
Gesamt	10.260.329.904,93	10.831.327.813,89
nachrichtlich:		
Grundvermögen in den Nebenhaushalten	2.580.167.432,46	2.223.869.184,68

Quelle: Vermögensrechnung Freistaat Sachsen 2014.

Die nachrichtliche Angabe des Grundvermögens der Nebenhaushalte ist in der Vermögensrechnung 2014 unvollständig. So sind die Studentenwerke Leipzig und Chemnitz/Zwickau, die allein insgesamt über ein Immobilienvermögen von rd. 145 Mio. € verfügen, wertmäßig nicht in dieser Position erfasst.

Die Standards staatlicher Doppik erfordern i. V. m. § 243 Abs. 2 und § 246 Abs. 1 HGB eine klare, übersichtliche und vollständige Darstellung der Vermögenspositionen. Dazu zählen nach Ansicht des SRH auch nachrichtliche Angaben zu Vermögenswerten aus Nebenhaushalten. Dies gilt erst recht, wenn durch eine centgenaue Darstellung die Vollständigkeit der Vermögensrechnung in dieser Position suggeriert wird.

Für ein transparentes Bild müssen sämtliche Vermögenswerte in der Vermögensrechnung dargestellt werden. Dies gilt auch für nachrichtliche Angaben.

Das SMF hat zugesagt, in künftigen Vermögensrechnungen die fehlenden Vermögenswerte der Studentenwerke in der nachrichtlichen Angabe „Grundvermögen in den Nebenhaushalten“ zu ergänzen.⁴

2.2 Höhe der Abschreibungssätze

Die Bauwerke des Grundvermögens für eigene Zwecke werden linear auf Basis einheitlich vorgegebener Abschreibungssätze abgeschrieben. Das SMF hat als Nutzungsdauer generell 50 Jahre angesetzt (regelmäßiger Abschreibungssatz von rd. 2 %). Für technische Bauwerke wie bspw. Kraftwerke, Trafostationen etc. wurde eine Nutzungsdauer von rd. 33 Jahren (Abschreibungssatz rd. 3 %) zugrunde gelegt. Für historisch wertbeständige Gebäude (z. B. Residenzschloss Dresden, Sächsische Staatskanzlei) wird eine Nutzungsdauer von 100 Jahren (Abschreibungssatz 1 %) unterstellt.

⁴ Aussage des SMF im Gespräch mit dem SRH am 29.05.2017.

Tabelle 2: Abschreibungssätze für das Grundvermögen

Abschreibungssatz	unterstellte Nutzungsdauer	Bauwerkszuordnung/Merkmal
1 %	100 Jahre	z. B. „historisch wertbeständige“ Bauwerke/Baukörper
2 %	50 Jahre	z. B. Gebäude für Lehre und Forschung, Verwaltungsgebäude
3 %	33 Jahre	z. B. Kraftwerke, Trafostationen

Quelle: Schreiben SMF vom 08.08.2016, Az.: 2-H3043/33/4-2016/39043.

Für Gebäude, die der Lehre und Forschung dienen, wird insoweit von einer Nutzungsdauer von 50 Jahren ausgegangen.

Nach einer Untersuchung der HIS eG scheint die Verwendung der Nutzungsdauer von 50 Jahren bei Gebäuden für Lehre und Forschung nicht geeignet, da es sich um technisch hoch ausgestattete Gebäude mit speziellen Nutzungsanforderungen handelt.⁵

HIS eG unterstellt für Hochschulgebäude eine durchschnittliche Nutzungsdauer von 35 Jahren und damit einen Abschreibungssatz von rd. 3 %. Dies würde zu höheren jährlichen Abschreibungen führen und den tatsächlichen Werteverzehr der Hochschulgebäude in der Vermögensrechnung treffgenauer abbilden.

Die Abschreibungssätze sind tendenziell zu niedrig und spiegeln nicht den tatsächlichen Werteverzehr.

Das SMF wird prüfen, ob zukünftig für Gebäude mit ausschließlich hochtechnologisierter Nutzung ein Abschreibungssatz von 3 % angesetzt wird.⁶

2.3 Validität der Daten

Eine stichprobenartige Prüfung der Bewertung einzelner Vermögensgegenstände auf Plausibilität ergab, dass in der Vermögensrechnung eine Vielzahl von Objekten mit der sog. Clustermethode bewertet worden sind. Dabei handelt es sich um eine vereinfachte Bewertungsmethode, die bei der Erstbewertung der Gebäude und Grundstücke im Rahmen der Eröffnungsbilanz unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist, aber zu teilweise erheblichen Unschärfen gegenüber einer Einzelbewertung führen kann.⁷ Der SRH hat beispielhaft für das Ministerialgebäude am Carolaplatz anhand des Verfahrens der fortgeführten Herstellungskosten demgegenüber folgenden Einzelwertansatz ermittelt.

⁵ „Wertermittlung für Hochschulen“, HIS Forum Hochschule 01/2013.

⁶ Siehe Schreiben des SMF vom 11.05.2017, Az.: 29-H3043/33/3-2017/20991.

⁷ Siehe Tz. 5.1.2.1.1 und 5.1.2.1.3 der Standards staatlicher Doppik.

Tabelle 3: Ministerialgebäude am Carolaplatz - Gegenüberstellung Wertansatz Clusterbewertung und Wertansatz bei Einzelbewertung

Objekt	Wertansatz in Vermögensrechnung 2015 <i>Spalte 1</i>	Gesamtbaukosten <i>Spalte 2</i>	Fertigstellung <i>Spalte 3</i>	Wertansatz bei 2 % Abschreibung <i>Spalte 4</i>	Differenz Spalte 4 und Spalte 1 <i>Spalte 5</i>
Ministerialgebäude am Carolaplatz	20,0 Mio. €	78,5 Mio. €	1999	53,4 Mio. €	33,4 Mio. €

Quelle: Haushaltsplan 2001/2002, eigene Berechnungen SRH, örtliche Erhebungen im SMF am 15.12.2016.

Insoweit ergeben sich für das Gebäude Differenzen aufgrund der angewandten Bewertungsmethoden von rd. 33,4 Mio. €.

Nur durch eine treffgenaue Darstellung von Vermögenswerten kann gewährleistet werden, dass die Vermögensrechnung als Planungs- und Steuerungsinstrument genutzt werden kann und der durch die Datenermittlung entstehende Aufwand gerechtfertigt wird.

Eine Änderung der Bewertungsmethode steht nicht im Widerspruch zum Grundsatz der Bewertungsstetigkeit. Dieser untersagt nur einen sachlich unbegründeten Wechsel, nicht aber einen solchen aufgrund veränderter Verhältnisse. Als veränderte Verhältnisse beschreibt die Literatur u. a. den Übergang von einer gröberen zu einer feineren Bewertungsmethode. Nach einer gewissen Zeit ist es zulässig, seine Bewertungsmethoden zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.⁸

Aufgrund der o. g. Feststellung ist nicht auszuschließen, dass weitere Objekte aufgrund der Clusterbewertung nicht treffsicher in der Vermögensrechnung abgebildet werden.

Bei höherwertigen Objekten ist aus den genannten Gründen eine Einzelbewertung erforderlich.

Das SMF will zur Qualitätssicherung zeitnah eine Evaluierung der Vermögensrechnung durchführen. Dies sei bspw. durch strategische Grunderwerbe, im Bereich Fortschreibung durch Investitionen und im Bereich Abschreibungen erforderlich.

⁸ Frotscher/Geurts, EStG § 6 Bewertung / 8.6 Der Grundsatz der Bewertungsstetigkeit (§ 252 Abs. 1 Nr. 6 HGB).

3 Datenanalyse - Kennzahlen

In der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen wird als einzige Kennzahl die sog. „Nachhaltigkeitslücke“ dargestellt. Diese Kennzahl beziffert den Saldo zwischen Vermögen und Schulden.⁹ Vereinfacht entsteht eine solche Nachhaltigkeitslücke, wenn im Saldo die Schulden das Vermögen übersteigen.¹⁰

Der Informationsgehalt einer Vermögensrechnung bietet erheblich mehr Potenzial, Kennzahlen zu generieren und dadurch die Vermögensrechnung angemessen als Planungs- und Steuerungsinstrument zu nutzen. Zumindest Reinvestitionsquote¹¹ und Anlagenintensität¹² sollten mit entsprechenden Kennzahlen zusätzlich ermittelt werden. Dies setzt allerdings voraus, dass die Daten vollständig und belastbar sind.

4 Finanzausstattung zum Erhalt des Immobilienvermögens

Der SRH geht im Folgenden der Frage nach, welche Finanzausstattung erforderlich ist, um das vorhandene Immobilienvermögen adäquat zu erhalten. Der SRH löst sich dabei von den Angaben in der Vermögensrechnung als alleiniger Berechnungsgrundlage und stützt seine weiteren Berechnungen auf Neubauwerte, denn anerkannte Richtwerte zur Ermittlung von Bauunterhaltsbedarfen verwenden als Basis ebenfalls Neubauwerte. Er folgt damit der Methodik bei den vorangegangenen Prüfungen der Investitionen an der TU Dresden und der Universität Leipzig.

4.1 Finanzbedarf

Im Ergebnis vorausgegangener Prüfungen des SRH hat sich gezeigt, dass die bisherige Finanzausstattung zur baulichen Unterhaltung nicht ausreicht, das Immobilienvermögen angemessen zu erhalten.¹³

Der SRH hat im Folgenden die „Finanzierungslücke“ berechnet, die sich zwischen Finanzausstattung und Finanzbedarf im Bereich der Bauunterhaltung ergibt.

Auf Basis vom SMF gemeldeter Flächenbestände und anhand anerkannter Richtwerte¹⁴ ergeben sich Finanzbedarfe für die Bauunterhaltung (Gr. 519) des Grundvermögens für eigene Zwecke, die zwischen rd. 111,2 und rd. 166,8 Mio. € pro Jahr liegen.

⁹ Schreiben SMF vom 08.08.2016, Az.: 29-H3043/33/4-2016/39043.

¹⁰ Siehe im Einzelnen zur Nachhaltigkeitslücke; Dr. Wolfgang Voß in „Nachhaltige Haushaltswirtschaft“, www.rechnungshof.sachsen.de/files/Schriftenreihe-Nachhaltige_HWW.pdf

¹¹ Gesamtinvestitionen ins Anlagevermögen / gesamte Abschreibungen auf Anlagevermögen x 100

¹² Anlagevermögen / Gesamtvermögen x 100

¹³ Jahresbericht des SRH 2015, Beitrag Nr. 23 Investitionen an der Technischen Universität Dresden, Jahresbericht des SRH 2015, Beitrag Nr. 24 Investitionen an der Hochschule Mittweida, Jahresbericht des SRH 2016, Beitrag Nr. 26 Investitionen an der Universität Leipzig.

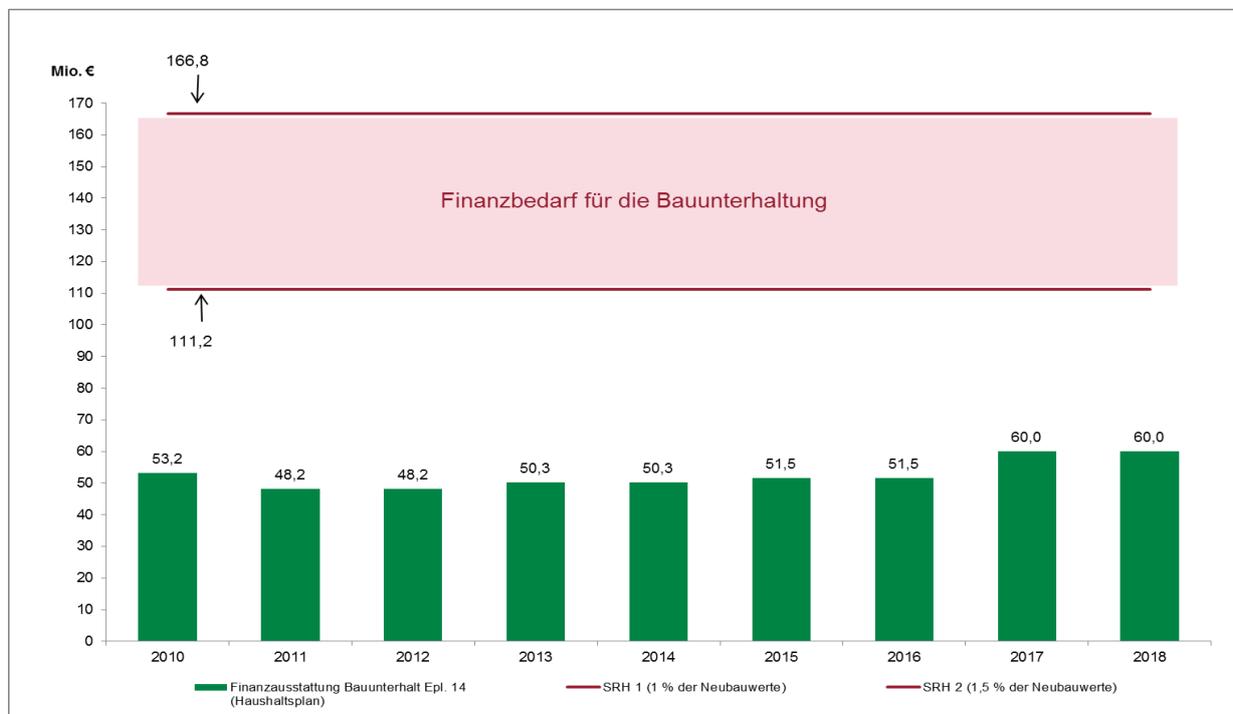
Tabelle 4: Berechnung Kostenrichtwerte Grundvermögen für eigene Zwecke

Bauwerkszuordnung	Fläche in m ² BGF	Fläche in m ² NFa1-6	Kostenwert in €/m ² NFa1-6 (HIS)	kalkulatorische Neubaukosten in €	Bauunterhalt 1 % der kalkulatorischen Neubaukosten in €	Bauunterhalt 1,5 % der kalkulatorischen Neubaukosten in €
100 - Parlamentsgebäude, Gerichtsgebäude, Verwaltungsgebäude	1.983.451	932.222	4.131	3.850.667.565	38.506.676	57.760.013
200 - Gebäude für Wissenschaft und Forschung	1.600.856	752.402	5.642	4.245.033.140	42.450.331	63.675.497
300 - Gebäude des Gesundheitswesens	36.843	17.316	9.165	158.700.835	1.587.008	2.380.513
400 - Schulen	195.525	91.897	4.357	400.350.060	4.003.501	6.005.251
500 - Sportbauten	95.245	60.004	3.378	202.673.279	2.026.733	3.040.099
600 - Wohnbauten, Gemeinschaftsstätten	376.715	177.056	4.131	731.353.426	7.313.534	10.970.301
700 - Gebäude für Produktion, Werkstätten, Lagergebäude	569.171	369.961	4.131	1.528.173.520	15.281.735	22.922.603
Gesamt	4.857.805	2.400.858		11.116.951.825	111.169.518	166.754.277

Quelle: Schreiben SMF vom 10.10.2016, Az.: 46-H3043/25/6-2016/47894, eigene Berechnungen SRH, „Wertermittlung von Hochschulliegenschaften“ (HIS-Forum Hochschule 01/2013); Baupreisindex des Baukosteninformationszentrums Deutscher Architektenkammern, Abweichungen sind rundungsbedingt.

Ein Vergleich zwischen dem vom SRH ermittelten Finanzbedarf für den Gebäudeerhalt und der tatsächlichen Finanzausstattung für diesen Zweck zeigt folgende Grafik.

Abbildung 3: Vergleich Finanzbedarf zu Finanzausstattung für die Bauunterhaltung im Freistaat Sachsen



Quelle: Schreiben SMF vom 10.10.2016, Az.: 46-H3043/25/6-2016/47894, eigene Berechnungen SRH.

¹⁴ Z. B. HIS GmbH: 1 - 1,05 % der Neubaukosten, Bundesbauministerium: 1,5 % der Neubaukosten, Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe: 1 - 1,5 % der Neubaukosten.

Es wird ersichtlich, dass aktuell zwischen Finanzbedarf und Finanzausstattung ein rechnerisches Defizit von bis zu rd. 107 Mio. €¹⁵ besteht.

Das SMF kommt im Ergebnis eigener Berechnungen ebenfalls zu einem Finanzbedarf für die Unterhaltung des Immobilienvermögens von rd. 100 Mio. €. ¹⁶ Allerdings könne dieser Finanzbedarf neben der reinen Bauunterhaltung (Gr. 519) auch durch sog. „investiven Bauunterhalt“ gedeckt werden, der Bestandteil von Kleinen und Großen Baumaßnahmen sein könne (HGr. 7). Auch auf mehrmalige Nachfrage beim SMF konnte das Ministerium dem SRH keine konkreten Angaben vorlegen; weder konnte es den aktuellen Wert dieses investiven Bauunterhalts angeben noch die Kriterien benennen, nach denen sich dieser vom laufenden Bauunterhalt abgrenzen lässt. ¹⁷

Auch soweit das SMF in diesem Kontext auf Kleine und Große Baumaßnahmen verweist, kann der SRH die Argumentation des Ministeriums nicht nachvollziehen. Bauunterhalt dient in erster Linie der Erhaltung der Gebrauchsfähigkeit von Gebäuden (werterhaltend), wohingegen Investitionen den Gebäudewert erhöhen. ¹⁸ Die vom SRH zugrunde gelegten Richtwerte beziehen sich auf den reinen Bauunterhalt (Gr. 519). Auch der Arbeitskreis Kostenplanung der Bauministerkonferenz definiert in einem Bericht zur „Ermittlung von Kennwerten für die Bauunterhaltung“ lediglich die Gr. 519 als Haushaltsstelle für Bauunterhaltsmaßnahmen. ¹⁹

Bei Kleinen und Großen Baumaßnahmen handelt es sich überwiegend um Umbau-, Sanierungs- und Verbesserungsmaßnahmen zum Abbau von Sanierungsstau und nicht um laufenden Bauunterhalt. ²⁰

Außerdem sind mit den im jeweiligen Haushaltsplan veranschlagten Großen Baumaßnahmen jeweils nur ein sehr geringer Anteil der landeseigenen Bauwerke erfasst.

Nach Bekunden des SMF soll die Finanzausstattung für die Bauunterhaltung bei künftigen Haushaltsplanungen einen höheren Stellenwert erhalten. ²¹ Bereits bei einer vorangegangenen Prüfung hatte das Ministerium das vom SRH gesehene Erfordernis bestätigt, die Bauunterhaltungsmittel künftig zu erhöhen. ²²

¹⁵ Finanzbedarf (166,8 Mio. €) abzgl. Bauunterhaltsfinanzausstattung 2017/2018 (60 Mio. €) = 106,8 Mio. €

¹⁶ Aussage des SMF im Gespräch mit dem SRH am 29.05.2017.

¹⁷ Siehe Schreiben SMF vom 09.09.2016, Az.: 46-H3043/25/6-2016/47894.

¹⁸ Siehe Schreiben SMF vom 09.09.2016, Az.: 46-H3043/25/6-2016/47894.

¹⁹ Siehe Bericht des Arbeitskreises Kostenplanung der Bauministerkonferenz „Ermittlung von Kennwerten für die Bauunterhaltung“ vom Januar 2004.

²⁰ Siehe Jahresbericht des Bayerischen Obersten Rechnungshofes 1998, Beitrag Nr. 18 und 2006, Beitrag Nr. 17.

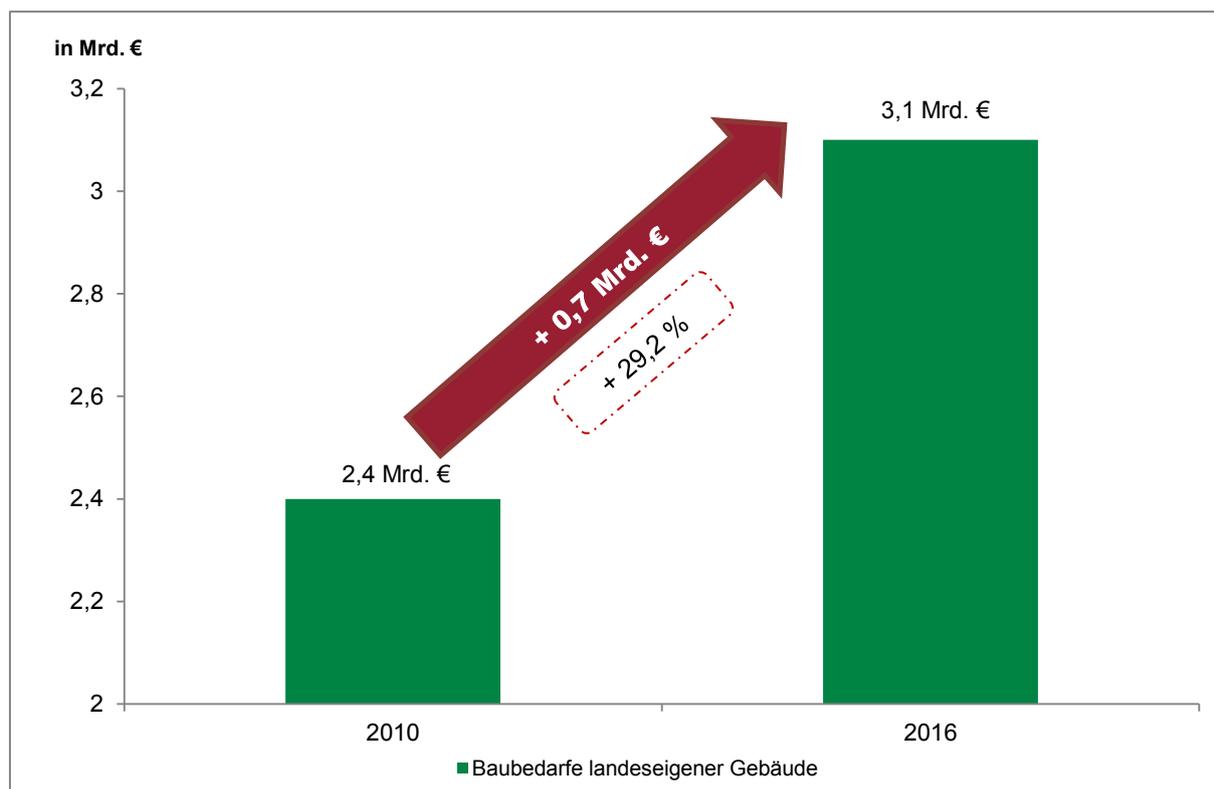
²¹ Aussage des SMF in den Gesprächen mit dem SRH am 24.04. und 29.05.2017.

²² Siehe Schreiben SMF vom 19.07.2016, Az.: 46-B2112/7411/7/7-2016/34175.

4.2 Höhe Sanierungsstau/Vermögensverzehr

Das SMF ermittelt anhand der Bauzustände der landeseigenen Gebäude erforderliche Baubedarfe und schreibt diese, seit der erstmaligen Ermittlung im Jahr 2010, im 3-Jahres-Rhythmus fort. Im Ergebnis zeigt sich folgende Entwicklung der Baubedarfe an landeseigenen Immobilien:

Abbildung 4: Entwicklung Baubedarfe 2010 bis 2016



Quelle: Schreiben SMF vom 10.03.2014, Az.: 46-VV2000/1/23/20-2014/13374, Schreiben SMF vom 10.10.2016, Az.: 46-H3043/25/6-2016/47894, Anlage 3.

Die erforderlichen Baubedarfe sind in den letzten 6 Jahren um rd. 0,7 Mrd. € weiter angestiegen. Betrag der Sanierungsstau an landeseigenen Immobilien im Jahr 2010 noch rd. 2,4 Mrd. €, hat er sich bis 2016 auf rd. 3,1 Mrd. € erhöht. Das bedeutet einen Zuwachs von Sanierungsbedarfen von rd. 105 Mio. € pro Jahr.²³

²³ Berechnung: Sanierungsbedarf 2016 3.052.201 Mrd. € abzgl. Sanierungsbedarf 2010 2.424.224 Mrd. € = 627.977 Mio. € / 6 Jahre = 104.662 Mio. €

B Ursachen und Folgen des Sanierungsstaus

5 Zu geringe Bauunterhaltsfinanzausstattung

In der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen für das Jahr 2014 ist ein Grundvermögen für eigene Zwecke (Bauwerke) in Höhe von rd. 5,04 Mrd. € ausgewiesen. Dieses Vermögen unterliegt einer Abnutzung. Diese beträgt nach der Vermögensrechnung 2014 rd. 96,8 Mio. € (Abschreibungen). Dies entspricht knapp 2 % der Vermögenswerte für Bauwerke des Freistaates Sachsen.

Abschreibungen bilden in der Vermögensbilanzierung allgemein den Werteverzehr u. a. aufgrund Abnutzung eines Vermögensgegenstandes ab. Abschreibungen sollen mit Ablauf der betriebsüblichen Nutzungsdauer durch Reinvestitionen ausgeglichen werden.

Die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer eines Vermögensgegenstandes ist jedoch nur zu erreichen, wenn die Vermögensgegenstände regelmäßig bzw. ordnungsgemäß instand gehalten werden. Hierzu müssen 1 bis 1,5 % der Gebäudeneuwerte jährlich aufgewendet werden. Dieser regelmäßige Bauunterhaltsbedarf beträgt nach Berechnungen des SRH folglich bis zu 166,8 Mio. € pro Jahr (s. Pkt. 4.2).

Werden bspw. aufgrund zu geringer Finanzausstattung Instandhaltungsmaßnahmen nicht rechtzeitig und sachgemäß durchgeführt, führt dies zu einer vorzeitigen Abnutzung der Bauwerke. Es kommt zwangsläufig zu einer Reduktion der Nutzungsdauer und in deren Folge zu erhöhtem Abschreibungsbedarf.

In der Vermögensrechnung wird der nach Berechnungen des SRH im Zeitraum 2010 bis 2016 jährlich um rd. 105 Mio. € gestiegene Sanierungsbedarf bisher nicht abgebildet.²⁴ Betriebswirtschaftlich wären die so begründeten Sanierungsbedarfe als zusätzliche außerplanmäßige Abschreibungen in der Vermögensrechnung zu berücksichtigen. Infolge müsste sich der bisherige Abschreibungssatz von knapp 2 % verdoppeln.

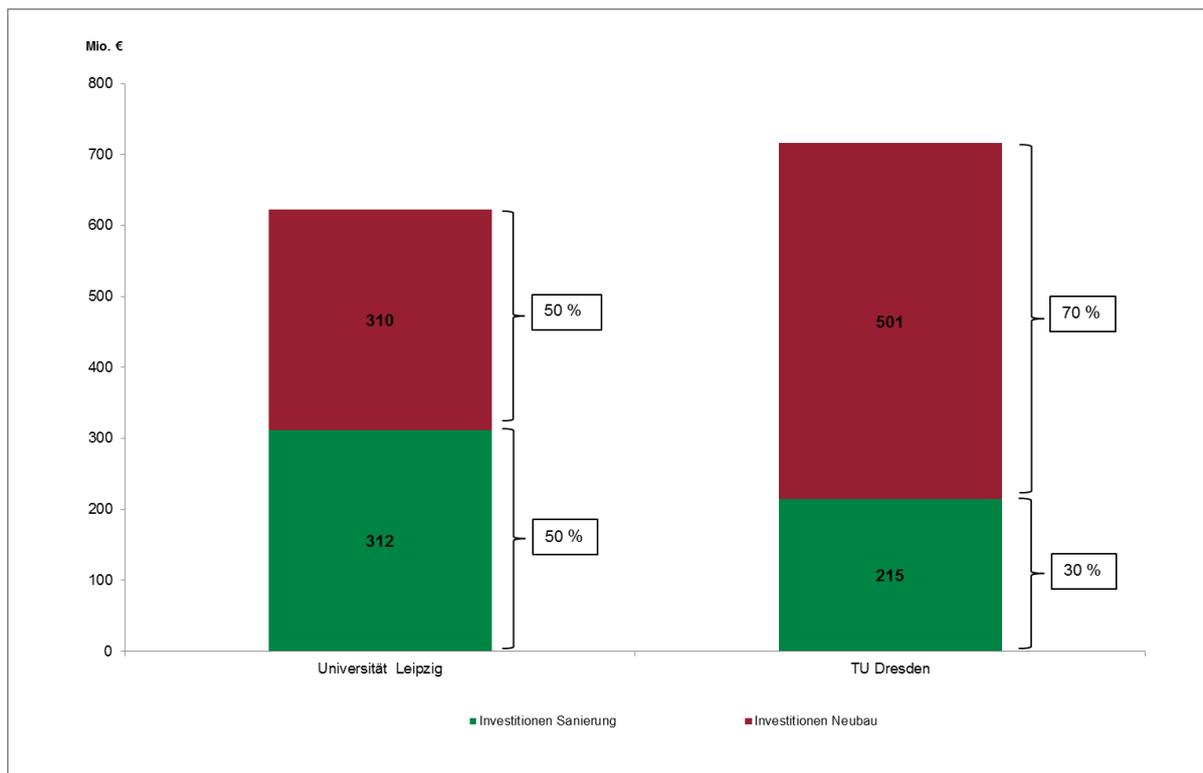
Die zu geringe Finanzausstattung für den Gebäudeerhalt ist ein wesentlicher Grund für den stetig wachsenden Vermögensverzehr, welcher sich kumulativ in einem Sanierungsstau von rd. 3,1 Mrd. € ausdrückt.

²⁴ Berechnung: Sanierungsbedarf 2016 3.052.201 Mrd. € abzgl. Sanierungsbedarf 2010 2.424.224 Mrd. € = 627.977 Mio. € / 6 Jahre = 104.662 Mio. €

6 Neubau vor Sanierung

Das Verhältnis von Investitionen in Neubau- zu Aufwendungen für Sanierungsmaßnahmen hat ebenfalls erheblichen Einfluss auf die Höhe des Sanierungsstaus. So wurden zugunsten von Neubaumaßnahmen im Zeitraum 1991 bis 2015 bspw. an der TU Dresden nur rd. 30 % der investiven Bauausgaben für Sanierungen eingesetzt.²⁵ An der Universität Leipzig betrug dieser Anteil dagegen rd. 50 %.

Abbildung 5: Vergleich Investitionen Universität Leipzig und TU Dresden von 1991 bis 2015 (ohne Bereich Medizin)

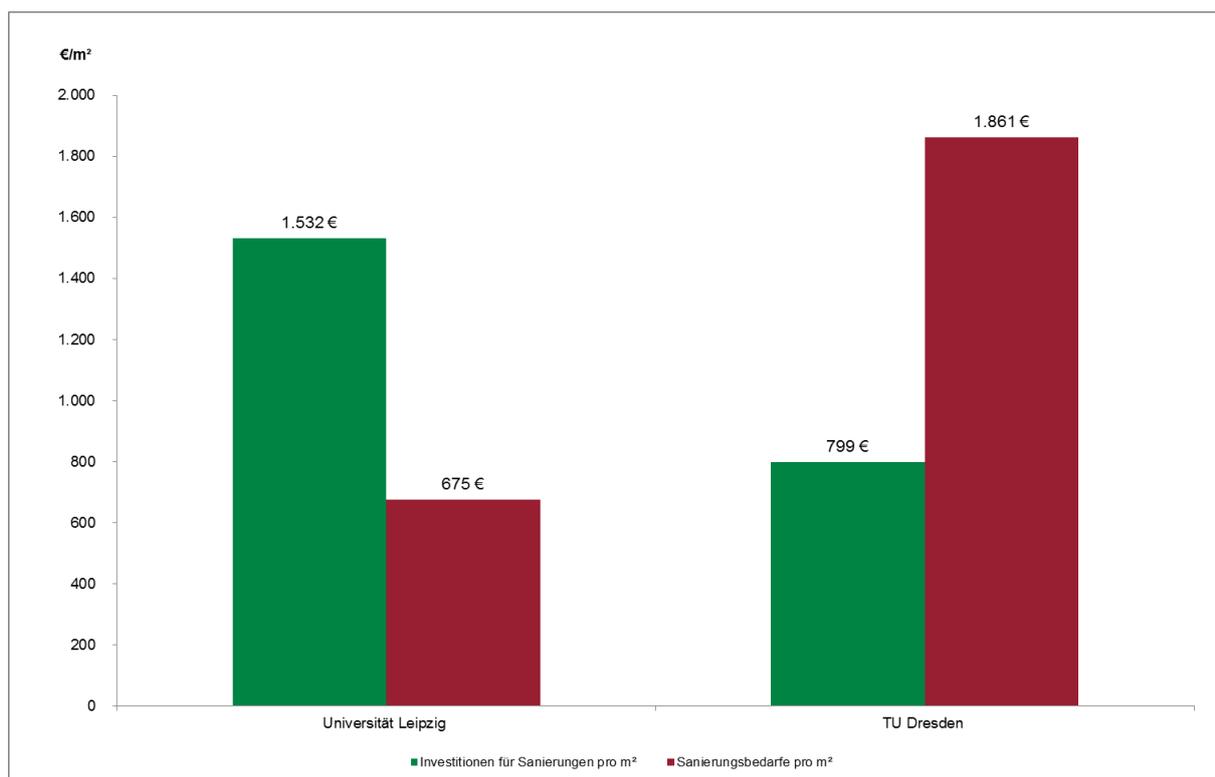


Quelle: Sächsische Haushaltsrechnungen, E-Mail SIB vom 28.04.2016.

Die höhere Sanierungsquote an der Universität Leipzig hat dazu beigetragen, dass dort der Sanierungsbedarf deutlich geringer ist.

²⁵ Jahresbericht des SRH 2015, Beitrag Nr. 23 Investitionen an der Technischen Universität Dresden.

Abbildung 6: Vergleich Universität Leipzig und TU Dresden - Sanierungsbedarf und Investitionen für Sanierungen pro m² NFA1-6 1991 bis 2015 (ohne Anmietung)



Quelle: Eigene Berechnungen SRH.

Zudem weisen die von der Universität Leipzig genutzten Gebäude insgesamt einen deutlich besseren Bauzustand auf.

Tabelle 5: Vergleich Gebäude mit gutem Bauzustand der Universität Leipzig und der TU Dresden

	Universität Leipzig	TU Dresden
Gebäude mit gutem Bauzustand	53 %	26 %

Quelle: Schreiben SMF vom 04.02.2014, Az.: 46-VV2000/1/23/20-2014/5693, Anlage 2 (Stand 30.12.2013); Schreiben SIB vom 13.08.2015, Az.: GR-0441/3/1-2015/, Anlage 3.

Darüber hinaus können Neuinvestitionen, insbesondere wenn sie mit Flächenzuwächsen verbunden sind, zu einer Vergrößerung des Kapitalstocks und somit in folgenden Jahren zu höheren Abschreibungen führen, die erwirtschaftet und reinvestiert werden müssen. Können diese zusätzlichen Abschreibungen nicht reinvestiert werden, führt dies wiederum zu sinkenden Vermögenswerten.²⁶

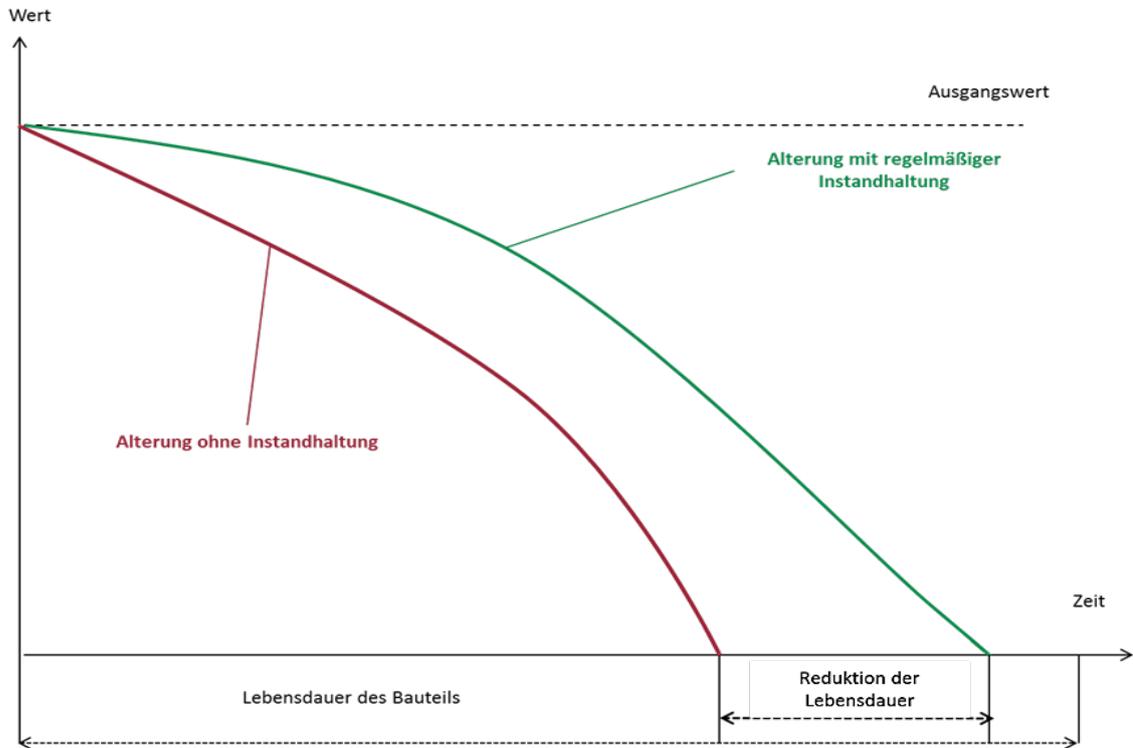
Höhere Sanierungsquoten führen zu geringerem Sanierungsstau.

²⁶ Siehe Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, elftes Kapitel: Wie viele Investitionen können sich Kommunen leisten? - Eine empirische Untersuchung sächsischer Kommunen mit doppelter Haushaltssatzung 2014.

7 Verkürzte Lebensdauern infolge Vernachlässigung Bauunterhalt

Der Einfluss von Instandhaltungsmaßnahmen auf die Lebensdauer eines Bauteils kann grafisch folgendermaßen dargestellt werden.

Abbildung 7: Einfluss von Instandhaltungsmaßnahmen auf die Lebensdauer eines Bauteils



Quelle: Eigene Darstellung SRH, s. auch Endbericht zur Lebens- und Nutzungsdauer von Bauteilen im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

Nachfolgende Übersicht gibt Anhaltswerte hinsichtlich der Reduktion der Lebensdauer verschiedener Bauelemente bei unterlassener Instandhaltung.

Abbildung 8: Reduktion der Lebensdauer bei 0 % Instandhaltungsqualität

Reduktion der Lebensdauer (r_{IH}) bei 0% IH-Qualität			
1	Rohbau massiv	0 - 10%	
2	Rohbau übriges	10%	
3	Dachhaut	Steildach	70%
		Flachdach	80%
4	Fassaden	konv. verputzt	10%
		Kompaktfassade	30%
		Holz	50%
5	Fenster, Läden	in Holz	50%
		in Metall/Kunstst.	10%
6	Elektro	0%	
7	Heizung	0%	
8	übrige Haustechnik	20%	
9	Sanitär	10%	
10	Innenausbau	0%	

Quelle: Endbericht zur Lebens- und Nutzungsdauer von Bauteilen im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

Die Bauelemente weisen eine deutliche Streuung auf. So führt eine Vernachlässigung der Instandhaltung bei den Gewerken Dach, Fassade, Fenster dazu, dass diese deutlich schneller „altern“ und sich die Lebensdauer bis zu 80 % im Einzelfall reduziert.

Bei anderen Gewerken wie bspw. dem Rohbau führt eine Vernachlässigung von Instandhaltung zwar zu deutlich geringeren Reduzierungen der Nutzungsdauer (Rohbau bis zu 10 %). Diese Alterung der Bauteile kann aber nicht losgelöst betrachtet werden.

So verweist auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) auf folgenden Sachverhalt: „Wird ein Bauteil trotz Erreichen der Abnutzungsgrenze nicht instandgesetzt, können Folgeschäden entstehen. So kann zum Beispiel die verzögerte Reparatur einer undichten Regenrinne zu Schäden am Fassadenputz bis hin zur Durchfeuchtung der Wand führen. Eine regelmäßige Inspektion der Dacheindeckung und der Austausch schadhafter Ziegel können hingegen verhindern, dass eindringendes Wasser Folgeschäden an der Tragkonstruktion verursacht, deren Kosten die der Inspektion und Instandsetzung um ein Vielfaches übersteigen. Durch das Identifizieren von Bauteilen, die ihre Abnutzungsgrenze erreicht haben, kann somit auch eine schädigende Beeinflussung anderer, funktionsfähiger Teile vermieden werden.“²⁷

Dass eine Vernachlässigung von Instandhaltungsmaßnahmen erhebliche Folgekosten nach sich ziehen kann, zeigen folgende Beispiele, die der SRH in vergangenen Prüfungen festgestellt hat.

²⁷ Endbericht zur Lebens- und Nutzungsdauer von Bauteilen im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), S. 39.

Abbildung 9: Gebäudezustand verschiedener Liegenschaften



Liegenschaft Stauffenbergallee 24 in Dresden vor der Sanierung für LASuV (Stand 2015)



Liegenschaft Finanzamt Grimma (Stand 2015)





Liegenschaften TU Dresden (Mollier-Bau, Botanischer Garten, Beyer-Bau, Schumann-Bau, Jante-Bau) [Stand 2014: Prüfung des SRH „Investitionen an der Technischen Universität Dresden“]

Quelle: Faltblatt des SIB zur Zentrale des LASuV, SRH und SIB.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass Versäumnisse bei der Instandhaltung der Dachhaut erhebliche Wertverluste auch bei anderen Gewerken zur Folge haben. Obwohl diese für sich

betrachtet bei der Vernachlässigung der Bauunterhaltung nur eine geringe Verkürzung der Lebensdauer erfahren würden.

Die verkürzte Nutzungsdauer eines Bauteils kann sich auf die Nutzungsdauer eines gesamten Gebäudes auswirken und zu einem weitreichenden Vermögensverzehr führen.

8 Folgen Sanierungsstau

Eine zu geringe Finanzausstattung für den Gebäudeerhalt kann weitreichende Gefahren nach sich ziehen. Dies zeigt sich u. a. bei den sächsischen Hochschulen, die gegenwärtig einen Sanierungsbedarf von rd. 1,7 Mrd. € aufweisen.²⁸

8.1 Vernachlässigung von Sicherheitsbestimmungen

Der SRH hat an der TU Dresden und der Universität Leipzig eine Vernachlässigung von Sicherheitsbestimmungen feststellen müssen. So wurden u. a. Brandschutzbestimmungen, wie die Unterteilung in Brandabschnitte, nicht eingehalten und über Jahre Provisorien für zweite Rettungswege geschaffen. Sicherheitsmaßnahmen dürfen aufgrund fehlender Finanzmittel nicht vernachlässigt werden.

Abbildung 10: Zweiter Rettungsweg am Großen Hörsaal im Wilhelm-Ostwald-Institut der Universität Leipzig



Quelle: Fotos SRH (Stand 2016: Prüfung des SRH „Investitionen an der Universität Leipzig“).

²⁸ Schreiben SMF vom 10.10.2016, Az.: 46-H3043/25/6-2016/47894.

8.2 Mehrkosten im Baubereich

Der SRH hat bereits in seiner Beratenden Äußerung zur Nachhaltigkeit und Reduzierung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben des Freistaates Sachsen vom September 2011 davor gewarnt, die Ausgaben für die Bauunterhaltung der landeseigenen Gebäude unter die erforderlichen Bedarfe abzusenken, da sich dadurch Sanierungsaufwendungen anstauen, die bspw. durch Folgeschäden zu Mehrausgaben in künftigen Jahren führen können.

Im Ergebnis der Prüfungen an der TU Dresden, der Unterbringung der Finanzämter und des LASuV kam der SRH wiederholt zu der Feststellung, dass eine Vernachlässigung von notwendigen Bauunterhaltsmaßnahmen Vermögen vernichtet und erhebliche Sanierungskosten in die Zukunft verlagert (s. Jahresbericht des SRH 2015, Beitrag Nr. 23, Tz. 15 ff. Feststellungen zur TU Dresden, s. Jahresbericht des SRH 2016, Nr. 25, Tz. 14 ff. Feststellungen zur Zentrale des LASuV Dresden, s. Jahresbericht des SRH 2014, Beitrag Nr. 26, Tz. 13 ff. Feststellungen zum Finanzamt Grimma).

8.3 „Verlorene“ Investitionen

Aufgrund zu geringer Finanzausstattung wurden in der Vergangenheit teilweise Provisorien geschaffen, die bei späteren Generalsanierungen nicht selten zu „verlorenen“ Investitionen führen werden.

Dies zeigte sich zuletzt bei der Prüfung an der Universität Leipzig (s. Jahresbericht des SRH 2016, Nr. 26, Tz. 10 ff. Feststellungen zum Gebäude des Physikalisch-Chemischen Instituts, Institutsgebäude Anatomie und Labor der Parasitologie). So wurden im Rahmen von Kleinen Baumaßnahmen brandschutzrechtlich bedenkliche Lösungen geschaffen, die absehbar ersetzt werden müssen.

Provisorien verursachen Mehrkosten, die es zu vermeiden gilt. Zielführend wäre es, investive Maßnahmen und Bauunterhaltsmaßnahmen in eine langfristige Instandhaltungs- bzw. Investitionsplanung einzuordnen.

8.4 Mehrkosten im Bewirtschaftungsbereich

Vernachlässigte Bauunterhaltsmaßnahmen lassen ebenfalls im Bereich der Bewirtschaftung höhere Kosten erwarten. So verursachen bspw. undichte Fenster oder fehlende Fassaden- bzw. Dachdämmungen erhöhte Heizkosten.

Abbildung 11: Bausubstanz Fenster der Gebäude der TU Dresden

Barkhausen-Bau

Quelle: Foto SIB, Niederlassung Dresden II (Stand 2014: Prüfung des SRH „Investitionen an der Technischen Universität Dresden“).

Bei der Prüfung an der TU Dresden bestätigte der SIB im Ergebnis einer Untersuchung von 23 Gebäuden, dass ein erheblicher Handlungsbedarf zur energetischen Verbesserung der Außenfassaden, Fensterfassaden und Dächern an den Gebäuden der TU Dresden besteht.²⁹ Bei Beseitigung dieser Mängel ist zu vermuten, dass Einsparungen im Bewirtschaftungsbereich möglich wären (s. Jahresbericht des SRH 2015, Beitrag Nr. 23, Tz. 15 ff. Feststellungen zur TU Dresden).

9 Konsolidierung des Vermögens

Ein Weg zur Konsolidierung des Vermögens kann sich dadurch ergeben, dass sich der Freistaat Sachsen auf seine Kernaufgaben konzentriert. Dies würde Unterbringungsbedarfe reduzieren und Immobilienvermögen entbehrlich machen.

In vergangenen Prüfungen hat sich gezeigt, dass durch institutionenübergreifende Zusammenarbeit Flächen- und Kosteneinsparungen zu erzielen waren. So konnten durch eine hochschulübergreifende gemeinsame Nutzung von Seminarräumen am Standort Leipzig Flächen und rd. 2 Mio. € Investitionsausgaben eingespart werden. Zudem verringern sich die Folgekosten.

Zur Konsolidierung von Grundvermögen können wirtschaftliche Flächenvorgaben dienen. Diese Flächenbudgets müssen sicherstellen, dass künftige fiskalische Budgetrestriktionen eingehalten werden können. So verursacht bspw. eine Fläche von 1 m² an der TU Dresden

²⁹ Schreiben SIB vom 29.08.2014, Az.: VV9100/11-3/163-GR-7316.

Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltskosten von rd. 151 €/m² jährlich (s. Jahresbericht des SRH 2015, Beitrag Nr. 23, Tz. 20 ff. Feststellungen zur TU Dresden).

Nicht vorhandene Flächen müssen hingegen nicht gereinigt, nicht geheizt, nicht gekühlt und nicht unterhalten werden.

C Handlungsempfehlungen

Der SRH sieht hinsichtlich der Finanzausstattung im Bereich Bauunterhalt Optimierungsbedarf und gibt nachfolgende Handlungsempfehlungen.

10 Erhöhung Bauunterhaltsfinanzausstattung

Zwischen dem Finanzbedarf und der Finanzausstattung im Bereich Bauunterhaltung besteht ein rechnerisches Defizit von bis zu rd. 107 Mio. €³⁰ pro Jahr.

Der SRH bekräftigt seine Forderung, die Finanzausstattung im Bereich der Bauunterhaltung künftig deutlich zu erhöhen, um einen weiteren Anstieg des Vermögensverzehrs zu stoppen und Mehrkosten bei künftigen Generalsanierungen zu vermeiden.³¹

11 Investitionen in Höhe der Abschreibungen

Bei der Bemessung von Investitionen sind erhöhte Abschreibungssätze, die sich durch Vernachlässigung der Bauunterhaltung ergeben, zu berücksichtigen.

Der SRH empfiehlt, die Abschreibungssätze zu prüfen und Investitionen mindestens in Höhe der erhöhten Abschreibungen zur Verfügung zu stellen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass hochtechnologisierte Gebäude kürzere Nutzungsdauern haben.

12 Sanierung und Neubau

Sanierungsmaßnahmen sollten gegenüber Neuinvestitionen gestärkt werden. Dies hat der SRH in der Vergangenheit bereits mehrmals thematisiert.

13 Strategisches Gesamtkonzept für Investitionen

Gelingt es dem SMF nicht, die Finanzausstattung für den Gebäudeerhalt deutlich zu erhöhen, und steigt u. a. in dessen Folge der Sanierungsbedarf weiterhin um rd. 100 Mio. € pro Jahr an, würde sich im Jahr 2034 ein Sanierungsstau von rd. 5 Mrd. € ergeben. Insoweit würde das Haushaltsrisiko zu diesem Zeitpunkt rd. 27 % des aktuellen Gesamthaushaltes des Freistaates Sachsen betragen.³²

³⁰ Finanzbedarf (166,8 Mio. €) abzgl. Bauunterhaltsfinanzausstattung 2017/2018 (60 Mio. €) = 106,8 Mio. €

³¹ Beratende Äußerung des SRH vom September 2011, Jahresbericht des SRH 2015, Beitrag Nr. 23 Investitionen an der Technischen Universität Dresden, Jahresbericht des SRH 2016, Beitrag Nr. 26 Investitionen an der Universität Leipzig.

³² Berechnung: Gesamtausgaben Hj. 2017 18,6 Mrd. € / Sanierungsbedarf im Jahr 2034 rd. 5 Mrd. €

Zum Abbau der bestehenden Sanierungsbedarfe ist ein ressortübergreifendes Gesamtkonzept zu erstellen. Durch das SMF werden bisher zwar Einzelthemen bearbeitet, wie sich diese Themen, letztlich in ein langfristiges, strategisches Handeln einfügen und zu einer Gesamtstrategie verdichten, ist aber nicht dokumentiert.

Im Gesamtkonzept sollten bspw. Strategien entwickelt werden, wie große Teile des vorhandenen Sanierungsstaus in überschaubarer Zeit von ca. 10 Jahren abgebaut werden können.³³ Dies kann nur durch eine nachhaltige Bewirtschaftung des vorhandenen Bestandes, d. h. durch regelmäßigen werterhaltenden Bauunterhalt und - zum Abbau des Sanierungsstaus - eine deutlich verstärkte Investitionstätigkeit in das vorhandene Vermögen gelingen.

Das SMF stimmt dem SRH zu, dass ein Gesamtkonzept zum Abbau von Sanierungsbedarfen erforderlich ist.³⁴

14 Konsolidierung des Vermögens

Der SRH empfiehlt, eine zielgerichtete strategische Aufgaben-, Struktur- und Ausgabenkritik vorzunehmen, um Einsparpotenziale zu generieren. Dies hat der SRH u. a. in seinem Sonderbericht „Personalwirtschaftliche Konzepte in der sächsischen Staatsverwaltung“ vom März 2014 detailliert gefordert.

Der SRH empfiehlt, institutionenübergreifende Flächensteuerungsmodelle zu etablieren und dabei vorhandene Ressourcen vorrangig auszuschöpfen. Dies ist in Entwicklungskonzeptionen zu dokumentieren sowie regelmäßig fortzuschreiben. In diesem Zusammenhang sollte das SMF entsprechende Top-down-Flächenbedarfsberechnungen für alle Ressorts anstellen.

Nach Aussage des SMF werde bei der Umsetzung der Strukturkonzeption SIB 2020 dieser Aspekt im Zusammenhang mit zukünftigen Bedarfsdeckungsverfahren und einer Überarbeitung der RLBau Sachsen in die Betrachtung einbezogen.³⁵

15 Datenqualität des Grundvermögens in der Vermögensrechnung verbessern

Die Qualität der zugrunde liegenden Daten des Grundvermögens für die Vermögensrechnung ist unzureichend und bedarf teilweise einer Überprüfung. So sind für ein transparentes Bild der Vermögensrechnung sämtliche Vermögenswerte darzustellen. Dies gilt auch für nachrichtliche Angaben des Grundvermögens der Nebenhaushalte.

³³ Jahresbericht 2016 des Niedersächsischen Landesrechnungshofes.

³⁴ Aussage des SMF im Gespräch mit dem SRH am 29.05.2017.

³⁵ Schreiben SMF vom 18.05.2015, Az.: 46-VV2000/1/23/20-2015/9821.

Aufgrund der vorgenommenen Clusterbewertung ist nicht auszuschließen, dass Vermögenswerte insbesondere von höherwertigen Objekten nicht treffsicher in der Vermögensrechnung abgebildet werden.

Das SMF will zur Qualitätssicherung zeitnah eine Evaluierung der Vermögensrechnung durchführen. Das Thema Clusterbewertung ist in die geplante Evaluierung der Vermögensrechnung einzubeziehen. Dabei sollten vorrangig höherwertige Objekte überprüft werden.

16 Kennzahlen

Kennzahlensysteme können auf Basis einer validen Vermögensrechnung planungs- und steuerungsrelevante Daten liefern, die das SMF bspw. für die Haushaltsplanungen nutzen kann.

Von der Sächsischen Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege wurde in Kooperation mit anderen öffentlichen Einrichtungen ein einheitliches kommunales Kennzahlensystem entwickelt.

In Zusammenarbeit mit der Sächsischen Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege sollten entsprechende steuerungsrelevante Kennzahlen für die Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen erarbeitet werden.

Leipzig, den 14. Dezember 2017

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Präsident

Stefan Rix
Vizepräsident

Dr. Wilfried Spriegel
Rechnungshofdirektor

Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor

Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektor

Glossar

Begriff	Erläuterung
Abschreibung	Die Abschreibung bildet den „Werteverzehr“ bzw. die Abnutzung eines Vermögensgegenstandes während seiner Nutzungsdauer ab.
Bauunterhalt (RLBau)	Unter Bauunterhalt ist die Gesamtheit der Maßnahmen zur Bewahrung und Wiederherstellung des Sollzustands eines Objekts und der zugehörigen Anlagen zu verstehen. Nicht unter Bauunterhalt gefasst werden Maßnahmen der Inspektion und Wartung. Bei den im Staatshaushaltsplan veranschlagten Bauunterhaltungsmitteln handelt es sich um konsumtive Ausgaben. Die Veranschlagung der Bauunterhaltungsmittel erfolgt gesondert in der Gr. 519 des jeweiligen Kapitels.
Clusterbewertung	= Desktop-Einzelbewertung (rechnergestützte Einzelbewertung) Diese Bewertungen stützen sich auf die Ergebnisse von Stichproben aus homogenen Gruppen, wobei die Stichprobenobjekte in Augenschein genommen und einzeln bewertet wurden.
Einzelbewertung	Der Grundsatz der Einzelbewertung besagt, dass im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses jeder Vermögensgegenstand und jede Schuld einzeln zu bewerten ist (§ 252 Abs. 1 Satz 3 und § 240 Abs. 1 HGB).
Große Baumaßnahmen (RLBau)	Große Baumaßnahmen (GBM) sind bauliche Maßnahmen mit Gesamtbaukosten über 1 Mio. €, durch die neue Anlagen geschaffen, bestehende Liegenschaften in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert werden oder die der erstmaligen Herrichtung einer Liegenschaft infolge neuer Zweckbestimmung dienen. Hierfür werden investive Mittel in der HGr. 7 im Staatshaushaltsplan veranschlagt.
Grundvermögen	Zum Grundvermögen gehören der Grund und Boden, Bauwerke und Anlagen im Bau.
Inspektion (DIN 31051)	Maßnahmen zur Feststellung und Beurteilung des Istzustands von Gebäuden, Anlagen und technischen Arbeitsmitteln zur Vermeidung von Störungen des Produktionsablaufs.
Instandhaltung (DIN 31051)	Nach der DIN 31051 ist Instandhaltung der Oberbegriff für Inspektion, Wartung und Instandsetzung. Instandhaltung ist die Gesamtheit der Maßnahmen zur Bewahrung und Wiederherstellung des Sollzustands sowie zur Feststellung und Beurteilung des Istzustands von technischen Arbeitsmitteln, Anlagen und Gebäuden.
Instandsetzung	Maßnahmen zur Wiederherstellung des Sollzustands von Gebäuden, Anlagen und technischen Arbeitsmitteln mit Aufbereitung oder Ersatz von Teilen nach Inspektionsergebnissen.
Investitionen/investive Ausgaben	Investive Ausgaben im Kontext öffentlicher Haushalte sind Ausgaben, die primär in späteren Haushaltsjahren, d. h. längerfristig, einen Nutzen stiften sollen. Investive Ausgaben werden vor allem in Sachanlagen getätigt.
Kleine Baumaßnahmen (RLBau)	Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten bis zu 1 Mio. €, durch die neue Anlagen geschaffen, bestehende Liegenschaften in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert werden oder die der erstmaligen Herrichtung einer Liegenschaft infolge neuer Zweckbestimmung dienen, werden als Kleine Baumaßnahmen (KBM) bezeichnet. Es handelt sich um investive Ausgaben. Die Mittel werden in der Gr. 711 des jeweiligen Kapitels im Staatshaushaltsplan veranschlagt.

Begriff	Erläuterung
konsumtive Ausgaben	Unter konsumtiven Ausgaben versteht man im Kontext öffentlicher Haushalte diejenigen Ausgaben, die einen Nutzen im jeweils laufenden Haushaltsjahr konsumtive Ausgaben fallen z. B. für die Verwaltung oder die Gebäudebewirtschaftung an.
Nebenhaushalte	Nebenhaushalte umfassen Einrichtungen und Vermögen des Freistaates Sachsen, bei denen das Land Eigentümer bzw. Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Dazu zählen Staatsbetriebe, Sondervermögen, juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen, an denen der Freistaat Sachsen beteiligt ist. Nebenhaushalte werden außerhalb des Kernhaushalts geführt und im Regelfall nur mit den Zu- und Abführungen im Staatshaushaltsplan erfasst.
(Gesamt-) Nutzungsdauer	Der Begriff Nutzungsdauer bezeichnet die Zeitdauer, über die ein Anlagegut einem Unternehmen bzw. einer öffentlichen Verwaltung dienen soll.

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

14. Dezember 2017

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1015

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.