



SÄCHSISCHER
RECHNUNGSHOF

Beratende Äußerung

Nachhaltigkeit und Reduzierung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben des Freistaates Sachsen

Nachhaltigkeit und Reduzierung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben des Freistaates Sachsen

Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 SÄHO

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3
04328 Leipzig

Postfach 10 10 50
04010 Leipzig

Telefon: 03 41/2 55 - 60 00
Fax: 03 41/2 55 - 61 20

E-Mail^{*}: poststelle@srh.sachsen.de
Internet: www.rechnungshof.sachsen.de

^{*} Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte elektronische Dokumente.

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
A Zusammenfassung	7
B Einführung	8
C Prüfungsergebnisse und Folgerungen	11
1 Bewirtschaftungsausgaben	11
1.1 Energieträger	11
1.2 Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz	11
2 Bauunterhaltsausgaben	12
3 Strategien zur Ausgabenreduzierung	13
3.1 Rückgabe ungenutzter Räume	13
3.2 Flächenreduzierung infolge des künftigen Personalabbaus	14
3.3 Flächenvergleich mit Sachsen-Anhalt	16
3.4 Reduzierung bestehender Flächennormative	17
3.5 Moderne Personaleinsatz- und Bürokonzepte	17
3.6 Veränderung des Mietflächenanteils	18
3.7 Erforderlicher Flächenabbau	18
D Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs und Stellungnahme des Ministeriums	20
E Fazit	24

Abkürzungsverzeichnis

FM	Facility Management
HNF	Hauptnutzfläche
Kap.	Kapitel
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
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLT	Sächsischer Landtag
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
SRH	Sächsischer Rechnungshof
StHpl.	Staatshaushaltsplan
VHBV	Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV SImmBa	Verwaltungsvorschrift des SMF über die Errichtung des SIB

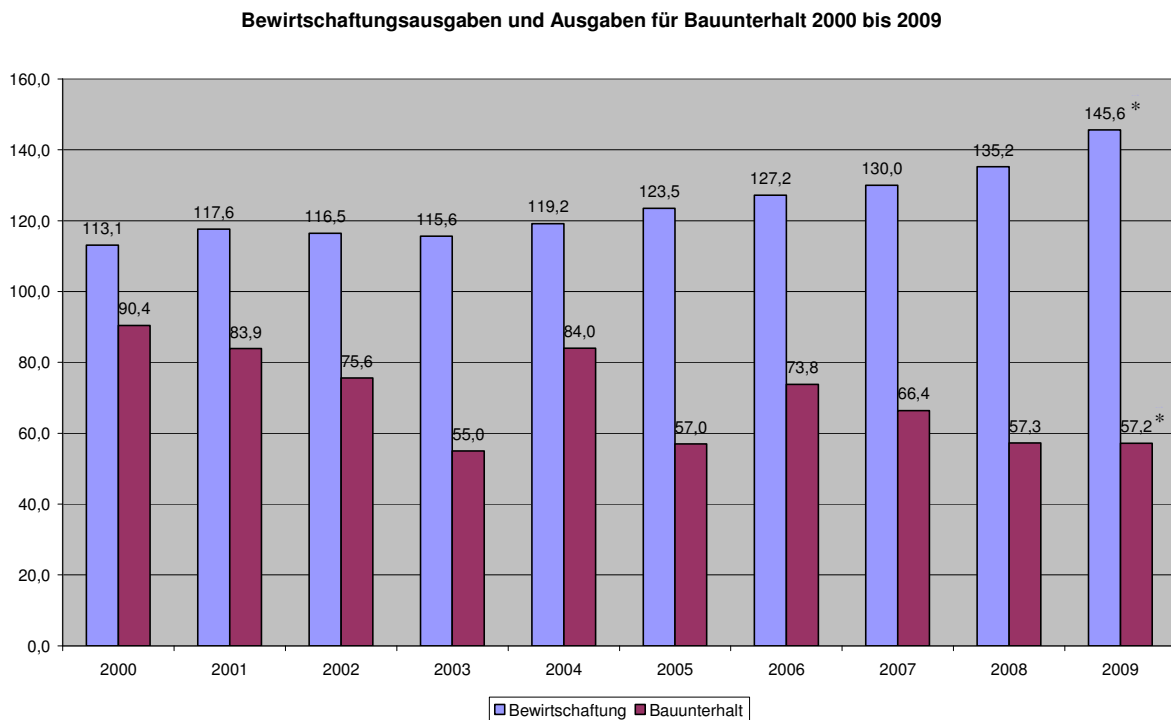
A Zusammenfassung

- 1. Der Anteil regenerativer Energien am Gesamtenergieeinsatz für die Bewirtschaftung von Gebäuden ist unzureichend. Der SRH empfiehlt, in künftigen Haushaltsplänen die Ausgaben für wirtschaftliche Energieeffizienzmaßnahmen wieder zu erhöhen und die Gesamtausgaben für Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz konkret in den Haushaltsplänen auszuweisen. Zumindest sollten aber die Ausgaben zukünftig im Rahmen der Haushaltsrechnung ermittelt und dargestellt werden.**
- 2. Die VHBV sollte für Bauunterhaltsmaßnahmen einen Richtwert von jährlich mindestens 1 bis 1,5 % des Neuwertes der Gebäude in der RLBau implementieren. Die Mehrausgaben sollten vor allem durch Flächenabbau und Reduzierung grundstücksbezogener Ausgaben erwirtschaftet werden.**
- 3. Das SMF hat ein Unterbringungskonzept zu erstellen, das die aufgezeigten Flächeneinsparungen von knapp 300 Tsd. m² HNF heruntergebrochen auf die einzelnen Behördenunterbringungskonzeptionen transparent ausweist. Von der Gesamtflächeneinsparung (rd. 300 Tsd. m² HNF) sollten mindestens 200 Tsd. m² HNF durch den Stellenabbau auf 78.000 Bedienstete freigelenkt werden können. Der darüber hinaus geplante Stellenabbau auf 70.000 Bedienstete muss zu weiteren Flächeneinsparungen führen.**
- 4. Der SRH empfiehlt, die bestehenden sächsischen Raum- und Flächennormen im Sinne der Flächeneinsparungen zu aktualisieren. Die Zusammenarbeit des SIB mit dem Landesimmobilienbetrieb Sachsen-Anhalt sollte intensiviert werden, mit dem Ziel, die Flächeneinsparpotenziale weiter zu konkretisieren. Zudem sollte das SMF zusammen mit den Ressorts mögliche Einsparpotenziale zur Flächenreduzierung durch moderne Personaleinsatz- und Bürokonzepte prüfen.**
- 5. Der SIB muss die Nutzer regelmäßig zur Übergabe von aktuellen Stellen- und Raumbedarfsplänen auffordern und Vorortkontrollen einführen, um die aktuelle Belegungssituation besser zu erfassen.**

B Einführung

Der SRH hat die Ausgaben des Freistaates Sachsen zur Bewirtschaftung der verwaltungseigenen, gepachteten und gemieteten Grundstücke, Gebäude und Räume geprüft. Darüber hinaus waren auch die Ausgaben für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Bauunterhalt) Gegenstand der Prüfung.

Der Freistaat Sachsen hat in den vergangenen zehn Jahren durchschnittlich 124,4 Mio. €/Jahr für die **Bewirtschaftung** von Grundstücken und rd. 70,1 Mio. €/Jahr für die **Bauunterhaltung** ausgegeben. Dabei haben sich die Ausgaben für Bewirtschaftung und Bauunterhalt wie folgt entwickelt:

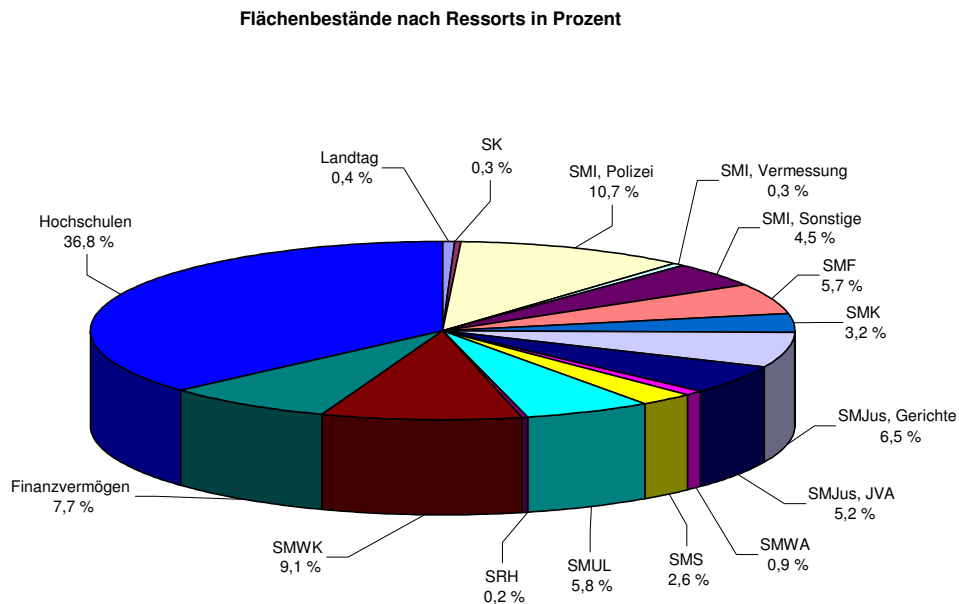


* Aus Gründen der Einheitlichkeit/Vergleichbarkeit sind in den Ausgaben des Jahres 2009 die Sonderbuchungsabschnitte (Kap. 8001 ff.) der Haushaltsrechnung mit erfasst, da die Ausgaben der sächsischen Hochschulen ab diesem Zeitpunkt über die Sonderkapitel gebucht wurden.

Im Ergebnis lässt sich ein ambivalentes Verhältnis feststellen. Während die Bewirtschaftungsausgaben im aufgezeigten Zeitraum um insgesamt rd. 32,5 Mio. € (rd. 28,7 %) stiegen, sanken die Ausgaben für den Bauunterhalt um rd. 33,2 Mio. € (rd. 36,7 %).

Die Bewirtschaftungsausgaben in Höhe von rd. 145,6 Mio. € im Jahr 2009 entfallen auf eine Fläche von rd. 3,4 Mio. m² HNF, die der Freistaat Sachsen zur Unterbringung seiner Lan-

deseinrichtungen nutzt. Prozentual verteilen sich diese Flächenbestände - nach Darstellung des SMF - wie folgt:



Die Höhe der Ausgaben im Bereich der Bewirtschaftung und Bauunterhaltung wird wesentlich durch die genutzten bzw. verwalteten Flächen des Freistaates Sachsen bestimmt.

Das Ausgabevolumen des sächsischen Staatshaushaltes wird sich in den kommenden Jahren deutlich reduzieren. Verantwortlich dafür ist u. a. der Rückgang der Transferleistungen. Seit dem Jahr 2009 werden die Solidarpaktmittel¹ des sog. Korb I um rd. 200 Mio. € pro Jahr zurückgeführt. Zudem zeigen Prognosen, dass sich die Einwohnerzahlen des Freistaates Sachsen von derzeit rd. 4,2 Mio. bis zum Ende des Jahrzehnts auf rd. 3,9 Mio. verringern werden. Insoweit gehen erhebliche Ansprüche des Freistaates Sachsen auf Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich (rd. 2.500 bis 2.850 € pro Einwohner) verloren.² Nach der mittelfristigen Finanzplanung (2010 - 2014) ergibt sich bis 2025 ein notwendiges Konsolidierungsvolumen von rd. 4 Mrd. €. Gegenüber dem Jahr 2010 bedeutet dies einen Rückgang der Gesamteinnahmen um rd. 24 %. Das heißt, rd. **jeder vierte Euro** aus dem Landeshaushalt muss eingespart werden.

¹ Als Solidarpakt wird die Einigung zwischen Bundesregierung und Bundesländern bezeichnet, den ostdeutschen Bundesländern für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten besondere Finanzmittel im Rahmen des Länderfinanzausgleichs durch besondere Bundesergänzungszuweisungen zukommen zu lassen.

² Siehe Mittelfristige Finanzplanung 2010 - 2014 des Freistaates Sachsen.

Im Ergebnis der aufgezeigten Mindereinnahmen stehen dem Freistaat Sachsen, bei proportionaler Verteilung der Mindereinnahmen für Bewirtschaftung und Bauunterhalt mittel- bzw. langfristig jährlich rd. 47 Mio. € weniger zur Verfügung.³

Eine nachhaltige Verringerung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben ist nur über eine deutliche Flächenreduzierung der derzeit genutzten 3,4 Mio. m² HNF zu erreichen. Dafür sind weitreichende strategische Überlegungen erforderlich, die von der VHBV in umfassenden Unterbringungskonzepten darzustellen sind. In einem ersten Schritt zeigt der SRH Potenziale zur Flächen- und Ausgabenreduzierung auf.

³ Haushaltsansätze 2011/2012 für Bewirtschaftung und Bauunterhalt (195,6 Mio. €) x 24 % = 46,9 Mio. €.

C Prüfungsergebnisse und Folgerungen

1 Bewirtschaftungsausgaben

1.1 Energieträger

Nach dem Energieeffizienzbericht 2008 des SIB entfiel im Jahr 2007 ein Großteil des Gesamtenergieeinsatzes - für die angemieteten und landeseigenen Gebäude - auf Elektroenergie und Fernwärme (zusammen rd. 73 % des Gesamtenergieeinsatzes). Der Einsatz regenerativer Energien hingegen erreichte im Jahr 2007 einen Anteil von 1 % am Gesamtenergieeinsatz. Dieser Anteil ist nach Aussage des SMF im Jahr 2011 auf rd. 1,2 % gestiegen und soll bis zum Jahr 2020 auf 5 % ausgebaut werden.⁴ Das vom SMF genannte Ausbauziel von 5 % im Jahr 2020 bedeutet einen Zuwachs der regenerativen Energien von gerade einmal rd. 0,38 %-Punkten/Jahr. Dieser Anteil sollte bis 2020 sowohl aus ökologischer Sicht als auch zur Verringerung der Abhängigkeit von preisvolatilen Energieträgern wie bspw. Heizöl und Erdgas deutlich erhöht werden, sofern sich dies als wirtschaftlich erweist.

Der SRH empfiehlt, den Anteil regenerativer Energien in höherem Maße als vorgesehen auszubauen. Das SMF sieht Potenzial zur Steigerung des Anteils regenerativer Energien und will eine Erhöhung untersuchen.

1.2 Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz

Der StHpl. 2009/2010 (Kap. 1420) enthält jährlich 12 Mio. € für Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz staatlicher Liegenschaften. Im Haushaltsplan 2011/2012 wurden diese Ausgaben auf jeweils 6 Mio. € pro Jahr reduziert. Nach dem Energieeffizienzbericht des SIB führen allein Maßnahmen, die im Jahr 2007 im Umfang von rd. 5 Mio. € realisiert wurden, zu Einsparungen bei den Bewirtschaftungsausgaben von rd. 450 T€ pro Jahr. Der SRH sieht unter dieser Voraussetzung die Kürzung der Energieeffizienzausgaben kritisch.

Der SRH empfiehlt dem SMF, in künftigen Haushaltsplänen die Ausgaben für wirtschaftliche Energieeffizienzmaßnahmen wieder zu erhöhen. Das SMF ist - vorbehaltlich verfügbarer Mittel - bestrebt, im nächsten Doppelhaushalt den Ansatz zu erhöhen.

Weitere Haushaltsmittel zur Erhöhung der Energieeffizienz waren im Haushaltsplan 2009/2010 neben Kap. 1420 direkt an den Titeln einzelner Baumaßnahmen veranschlagt. Im Haushaltsplan 2011/2012 werden in einzelnen Baumaßnahmen enthaltene Energieeffizienz-

⁴ Siehe Schreiben SMF vom 16.02.2011, Az.: 46-H1299/7-7/354-5583.

maßnahmen nicht mehr gesondert ausgewiesen. Die abschließende Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Maßnahmen zur Energieeffizienz ist nun nicht mehr aus dem Haushaltsplan ersichtlich.

Aus Gründen der Haushaltstransparenz ist es erforderlich, die in den einzelnen Baumaßnahmen beinhalteten Energieeffizienzmaßnahmen gesondert darzustellen, sodass die Gesamtausgaben in diesem Bereich für das Parlament ersichtlich sind.

Der SRH empfiehlt dem SMF, in künftigen Haushaltsplänen die Höhe der Gesamtausgaben für Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz auszuweisen. Das SMF schlägt vor, die Ausgaben zukünftig im Rahmen der Haushaltsrechnung zu ermitteln und mitzuteilen. Der SRH stimmt dieser Vorgehensweise zu, da sie die geforderte Transparenz gewährleistet. Ein gesonderter Ausweis in den Haushaltsplänen erscheint zusätzlich sinnvoll.

2 Bauunterhaltsausgaben

In den Jahren 2007 bis 2009 hat der Freistaat Sachsen durchschnittlich rd. 60,3 Mio. € pro Jahr für die Bauunterhaltung seiner Grundstücke und baulichen Anlagen ausgegeben. Dies entspricht pro Jahr rd. 0,91 % der Gebäudewerte des Freistaates Sachsen. Im Haushaltsplan 2011/2012 wurden die Mittel für die Bauunterhaltung auf 49,4 Mio. € pro Jahr reduziert (0,74 % der Gebäudewerte).

Die RLBau in der Fassung vom 14.02.2004 traf zur Ermittlung des jährlichen Bauunterhaltsbedarfes die Festlegung, dass jährlich 1 % des Gebäudewertes für Bauunterhaltsmaßnahmen zugrunde gelegt wird. Dies erscheint die untere Grenze zu sein, die für den Unterhalt erforderlich ist. Diese Regelung ist im Jahr 2008 ersatzlos entfallen.

Der SRH warnt davor, die Ausgaben für die Bauunterhaltung der landeseigenen Gebäude unter erforderliche Bedarfe abzusenken, da sich dadurch Sanierungsaufwendungen anstauen, die zu Mehrausgaben in künftigen Jahren führen können.

Die VHBV sollte für Bauunterhaltsmaßnahmen einen Richtwert von jährlich mindestens 1 bis 1,5 % des Neuwertes der Gebäude in der RLBau implementieren. Die Mehrausgaben sollten vor allem durch Flächenabbau und Reduzierung grundstücksbezogener Ausgaben erwirtschaftet werden.

3 Strategien zur Ausgabenreduzierung

3.1 Rückgabe ungenutzter Räume

Eine vom SIB übergebene Flächenübersicht zeigt, dass es in vom Freistaat Sachsen genutzten Verwaltungsobjekten Leerstandsflächen gibt. Dies deckt sich mit Erfahrungen des SRH aus dem Jahr 2010, in dem stichprobenartig die Mieten und Pachten von Grundstücken, Gebäuden und Räumen im Geschäftsbereich des SMJus geprüft wurden (Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 20). Im Ergebnis der Prüfung stellte sich heraus, dass bestehende Flächen nicht oder entgegen dem eigentlichen Zweck genutzt wurden, ohne dass die VHBV davon Kenntnis hatte. So verfügte bspw. ein Arbeitsgericht in einem vom Freistaat Sachsen angemieteten Objekt über 39 Büroräume, obwohl es infolge eines deutlichen Personalabbaus lediglich noch über 16 Bedienstete verfügte. Die Personalreduzierung führte demzufolge zu keiner Flächenreduzierung. Dass dies kein Einzelfall ist, zeigt eine Planungsstudie des SIB zur Behördenunterbringung aus dem Jahr 2010 für den Raum Leipzig, die z. T. auf Eckwerten aus den Jahren 2004 und 2006 basiert und damit einen zwischenzeitlich vorgenommenen Stellenabbau nicht berücksichtigt (Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 23).

Durch den zu vollziehenden Personalabbau der nächsten Jahre wird es in erheblichem Umfang zur Freisetzung von Flächen kommen. Entsprechend den bisherigen Prüfungserkenntnissen des SRH ist durchaus davon auszugehen, dass die Ressorts auch weiterhin versuchen werden, leerstehende Flächen einer anderweitigen „Nutzung“ zuzuführen und demzufolge die eigentlich nicht mehr benötigten Flächen nur unvollständig oder gar nicht gegenüber der VHBV anzuzeigen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Ausgaben für die Behördenunterbringung von der zentralen Liegenschaftsverwaltung finanziert werden und den Ressorthaushalt nicht finanziell belasten.

Nach Nr. 43 der VwV Dienstordnung des Freistaates Sachsen soll der SIB den Behörden Diensträume, nach Möglichkeit in landeseigenen Gebäuden, zur Verfügung stellen. Nicht mehr benötigte Räume sollen nach Nr. 43 c) der VwV Dienstordnung dem SIB umgehend zurückgegeben werden. Die Dienstordnung schreibt insoweit eine Rückgabepflicht der nutzenden Verwaltungen für nicht mehr benötigte Räume vor.

Um die Abhängigkeit der VHBV von „Leerstandsmeldungen“ der Ressorts zu verringern, muss ein fester Turnus (bspw. alle zwei Jahre) eingeführt werden, in dem die Ressorts der VHBV aktuelle Stellen- und Raumbedarfspläne (Muster 12 und 13 RLBau) vorzulegen haben. Nur so ist erkennbar, inwieweit sich die Eckwerte der Behördenunterbringung im Zeitablauf geändert haben. Darüber hinaus muss der SIB regelmäßig Vorortkontrollen in den Landesbehörden durchführen, bei denen auch die Angemessenheit der Unterbringung ge-

prüft wird. Der zuständige Bearbeiter muss zu jedem Zeitpunkt über die aktuelle Belegung der von ihm betreuten Liegenschaften aussagefähig sein.

Dass solche Vorortkontrollen dringend notwendig sind, zeigen die Prüfungen des SRH zur Unterbringung der Finanzämter Dresden (Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 22) sowie zu ausgewählten Miet- und Pachtverhältnissen im Geschäftsbereich des SMJus (Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 20).

Der SIB muss die Nutzer regelmäßig zur Übergabe von aktuellen Stellen- und Raumbedarfsplänen auffordern und schnellstmöglich Vorortkontrollen einführen, um die aktuelle Belegungssituation besser zu erfassen.

3.2 Flächenreduzierung infolge des künftigen Personalabbaus

Der sächsische Haushaltsplan 2009/2010 weist für das Jahr 2009 ein Personalsoll von 88.552 Stellen aus. Nach dem Stellenabbaubericht der Staatsregierung zum aktuellen Doppelhaushalt 2011/2012 ist bis zum Jahr 2021 ff. eine Personalreduzierung von insgesamt 10.346 Stellen vorgesehen. Dies entspricht rd. 11,7 % der Gesamtstellen des Freistaates Sachsen (Basis 2009).

Über diesen im Doppelhaushalt 2011/2012 festgeschriebenen Stellenabbau hinaus, plant die Staatsregierung nach eigenen Angaben in erheblichem Umfang weitere Stellen abzubauen. Als Zielgröße für die künftig verbleibende Personalstärke nennt die Staatsregierung eine Zahl von 70.000 Mitarbeitern.⁵ Eine Umsetzung dieser Personalreduzierung würde eine Verminderung des Personalbestandes des Jahres 2009 um rd. 20 % bedeuten. Die zur Unterbringung von Landeseinrichtungen aktuell genutzten Flächenbestände müssten demzufolge deutlich reduziert werden. Unter Beachtung der vom SMF gemeldeten Flächen je Ressort würde sich anhand des aktuellen Stellenabbaus bereits folgende Flächenreduzierung ergeben:

Ressort	Stellenabbau lt. Doppelhaushalt 2011/2012	Fläche/Bediensteter in m ² HNF	Flächenreduzierung in m ² HNF
SK	10	54,7	547
SMI	3.309	28,4	93.976
SMF	873	22,0	19.206
SMK	2.421	3,6	8.716
SMJus	1.125	44,2	49.725
SMWA	287	21,2	6.084
SMUL	777	45,9	35.664
Summe	8.802		213.918

⁵ Siehe Rede des sächsischen Ministerpräsidenten zum Doppelhaushalt 2011/2012 im SLT am 15.12.2010.

Nach dieser Übersicht werden 8.802 Stellen abgebaut, die unmittelbare Auswirkungen auf eine Flächenreduzierung haben. Der Unterschied zu dem im Stellenabbaubericht zum Doppelhaushalt 2011/2012 beschlossenen Stellenabbau von 10.346 Stellen ergibt sich aus dem Umstand, dass sich bei einem unter einer kritischen Größe von 10 Stellen pro Ressort liegenden Stellenabbau keine unmittelbaren und wirtschaftlich relevanten Auswirkungen auf den Flächenbedarf ergeben dürften. Außerdem wurde der Stellenabbau im Bereich des SMWK und des SMS aus der Berechnung der Flächenüberhänge herausgenommen, da die Flächennutzung über eine reine Büronutzung weit hinausgeht (Beispiel: Museen, Landeskrankenhäuser), mithin z. T. nur geringere Flächenanteile durch den Stellenabbau frei werden. Für diesen Bereich sollte die VHBV weitere Untersuchungen vornehmen, um auch hier zu einer angemessenen Flächenreduzierung zu kommen. Das Gleiche gilt für den derzeit noch nicht beschlossenen Stellenabbau von rd. 78.000 auf 70.000 Stellen.

Der SRH ist sich bewusst, dass die Berechnungen nur einen ersten Anhaltspunkt liefern können. In der Praxis werden vielfache Zwänge geltend gemacht werden, wie bspw. vorhandene Gebäudestrukturen, die den Flächenabbau erschweren.

Allerdings zeigt die Berechnung des SRH, dass der geplante Abbau von Personal einen weitreichenden Flächenabbau ermöglicht. Es ist zu erwarten, dass es zukünftig zu erheblichen räumlichen Zusammenführungen von Behörden kommen muss, in deren Folge u. a. landeseigene Gebäude entbehrlich wären, die für eine Veräußerung zur Verfügung stünden.

Der Flächenabbau erfordert die Erstellung aktueller Behördenunterbringungskonzeptionen, die auf der Basis der von der Staatsregierung prognostizierten Zielzahl von 70.000 Bediensteten beruhen.

Diese Behördenunterbringungskonzeptionen müssen u. a. folgende Punkte transparent darstellen:

- Unterbringungsbedarf staatlicher Einrichtungen am jeweiligen Standort,
- Aufzeigen von vorhandenen landeseigenen Flächenpotenzialen,
- Bezeichnen der wirtschaftlichsten Unterbringungsvariante der Behörden am jeweiligen Standort (bspw. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hinsichtlich Anmietung, Eigenbau),
- Aufzeigen erforderlicher Maßnahmen zur Umsetzung der wirtschaftlichsten Unterbringungsvariante im Zeitablauf (bspw. Erwerb eines Grundstückes, Mietverhandlungen mit potenziellen Vermietern, Planung und Ausführung von Baumaßnahmen, Einstellung von Haushaltsmitteln in den Landeshaushalt).

Der SRH hat bereits in den Jahresberichten 2005 (Beitrag Nr. 4), 2006 (Beitrag Nr. 4) und 2010 (Beitrag Nr. 22 und 23) auf die Notwendigkeit der Erstellung aktueller Behördenunterbringungskonzeptionen hingewiesen. Das SMF hat den genannten Empfehlung des SRH folgend, für fünf Standorte (Leipzig, Bautzen, Pirna, Freiberg, Zwickau) Behördenunterbringungskonzeptionen erstellt. **Diese basieren jedoch nicht auf der aktuellen Zielzahl von 70.000 Bediensteten und sind demnach als Grundlage für eine effektive Behördenunterbringung ungeeignet.** Für die übrigen Standorte (bspw. Dresden und Chemnitz) liegen keine aktuellen Konzeptionen vor. Die gravierenden Auswirkungen fehlender Unterbringungskonzeptionen zeigten sich vor allem in der Einzelfallprüfung „Erwerb der Gutzkowstraße zur Unterbringung der Finanzämter Dresden“ (Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 22). Dort führten fehlende strategische Konzeptionen zu einer Kaufpreiserhöhung von rd. 1,5 Mio. € zulasten des Freistaates Sachsen.

Die beträchtlichen Flächenreduzierungen durch den geplanten Stellenabbau auf 70.000 Bedienstete müssen schnellstmöglich in den bestehenden bzw. zu erarbeitenden Behördenunterbringungskonzeptionen transparent dargestellt werden. Basierend auf dem aktuellen Stellenabbau, sind in einem ersten Schritt Flächeneinsparungen von mindestens 200 Tsd. m² HNF bis 2020 anzustreben.

3.3 Flächenvergleich mit Sachsen-Anhalt

Der SRH hat Rechnungshöfe anderer Bundesländer nach vergleichbaren Flächenangaben zur Unterbringung von Landeseinrichtungen befragt. Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt hat entsprechende Zahlen übermittelt. Im Ergebnis zeigt der Flächenvergleich, dass der Flächenquerschnitt pro Bediensteten in Sachsen-Anhalt rd. ein Fünftel unter dem Vergleichswert von Sachsen liegt. Die ermittelten Flächenquerschnitte basieren auf einem groben Flächenvergleich, der lediglich nach Ressorts unterteilt ist und insoweit keinen Vergleich einzelner Dienststellen zulässt. Eine tiefgründigere Untersuchung der bisher lediglich aggregierten Zahlen ist nötig, um definitive Rückschlüsse bspw. auf Ressortebene aus dem Ländervergleich ziehen zu können. Dies sollte sich das SMF zur Aufgabe machen.

Das SMF muss mögliche Ursachen für die deutliche Abweichung ermitteln. Es bietet sich in diesem Zusammenhang an, eine Zusammenarbeit mit dem Immobilienbetrieb des Landes Sachsen-Anhalt anzustreben bzw. zu intensivieren, mit dem Ziel, Flächeneinsparungen bei der Unterbringung von Landeseinrichtungen zu erreichen. Zudem sollte bspw. beim Kennzahlenvergleich mit Sachsen-Anhalt über eine wissenschaftliche Kooperation mit sächsischen Hochschulen nachgedacht werden. Als Vorbild könnte der von der German Facility Management Association (GEFMA) publizierte FM Benchmarking Bericht 2010/2011 dienen, der u. a. in Kooperation mit der Fachhochschule Münster erstellt wurde.

Die Zusammenarbeit des SIB mit dem Landesimmobilienbetrieb Sachsen-Anhalt sollte intensiviert werden, mit dem Ziel, die Flächeneinsparpotenziale weiter zu konkretisieren.

3.4 Reduzierung bestehender Flächennormative

Grundlage für die Unterbringung von Landeseinrichtungen sind die im Freistaat Sachsen geltenden Raum- und Flächennormen. Ein vom SRH vorgenommener Vergleich mit Sachsen-Anhalt zeigt, dass die Flächenvorgaben in Sachsen hinsichtlich der Raumflächen und -größen bis zu einem Drittel über den Vergleichswerten aus Sachsen-Anhalt liegen. Hierin könnte eine der Ursachen für die festgestellten Flächenüberhänge liegen. Unabhängig vom Ländervergleich sieht der SRH Flächeneinsparpotenziale in der Reduzierung von Einzelzimmern.

Die Raum- und Flächennormen sollten hinsichtlich der Raumgrößen und der Belegung auf den Prüfstand gestellt werden.

Der SRH empfiehlt, die bestehenden sächsischen Raum- und Flächennormen im Sinne der Flächeneinsparungen zu aktualisieren.

3.5 Moderne Personaleinsatz- und Bürokonzepte

Flächenoptimierungspotenziale ergeben sich auch aus modernen Personaleinsatz- und Bürokonzepten wie bspw. alternierender Telearbeit und Desk Sharing. Zudem soll bis 2016 die elektronische Aktenführung (e-Akte) in der sächsischen Staatsverwaltung implementiert werden und für rd. 14.000 Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.⁶

Bei alternierender Telearbeit wird sowohl zu Hause, als auch in der Dienststelle gearbeitet. Durch eine Kombination mit Desk Sharing, der gemeinsamen Nutzung von Büroarbeitsplätzen durch mehrere Mitarbeiter, können erhebliche Flächeneinsparungen realisiert werden.

Darüber hinaus werden durch die Einführung der e-Akte zusätzliche Flächen freigelegt. Unmittelbare Folge der Umsetzung des „papierlosen Büros“ ist das Freiwerden von Büromöbeln zur Aktenaufbewahrung, was wiederum die Möglichkeit der Reduzierung von Büroausstattungsgegenständen und damit verbunden einen geringeren Flächenbedarf nach sich zieht.

⁶ Präsentation des SMJus vom 16.03.2011 im Rahmen der Führungskräftekonferenz des SRH.

Das SMF sollte in Zusammenarbeit mit den Ressorts mögliche Einsparpotenziale zur Flächenreduzierung durch moderne Personaleinsatz- und Bürokonzepte prüfen.

3.6 Veränderung des Mietflächenanteils

Der Freistaat Sachsen bringt seine Landeseinrichtungen (ohne Hochschulen) zu rd. 82 % auf landeseigenen Flächen und nur einen geringen Teil in Mietobjekten unter. Im Vergleich dazu nutzen in Sachsen-Anhalt rd. 42 % der Landeseinrichtungen (ohne Hochschulen) angemietete Flächen.

Bei entsprechender Vertragsgestaltung bieten Mietlösungen den Vorteil erhöhter Flexibilität. Gerade in Zeiten, die durch Neustrukturierungen, vermehrten Stellenabbau sowie die Einführung moderner Personaleinsatz- und Bürokonzepte gekennzeichnet sind, kann es sich als Vorteil erweisen, regelmäßige Anpassungen des Flächenbedarfes vornehmen zu können.

Die VHBV sollte bei der Bewertung von Unterbringungsalternativen verstärkt auch die Flexibilität der jeweiligen Unterbringungslösungen als Faktor in den zu führenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen berücksichtigen. Das SMF teilt mit, dass die Anregungen des SRH bei der anstehenden Novellierung des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft werden.

3.7 Erforderlicher Flächenabbau

In Anknüpfung an die obigen Ausführungen des SRH ist eine wirtschaftliche und effiziente Behördenstruktur nur zu erreichen, soweit vorhandene Einsparpotenziale realisiert werden:

- Durch die Realisierung des im Stellenabbauberichts zum Haushaltsplan 2011/2012 beschlossenen Stellenabbaus werden mindestens 200 Tsd. m² HNF entbehrlich (Pkt. 3.2).
- Sollte es dem Freistaat Sachsen in einem ersten Schritt gelingen, sich dem geringeren Flächenquerschnitt von Sachsen-Anhalt um ein Viertel anzunähern, so könnten bereits rd. 100 Tsd. m² HNF⁷ abgebaut werden (Pkt. 3.3). Hierzu sollten auch moderne Personaleinsatz- und Bürokonzepte genutzt werden.

Durch die dargestellten Potenziale zur Flächenreduzierung lassen sich rechnerisch mindestens 300 Tsd. m² HNF einsparen, was rd. 16 % der Fläche entspricht, die aktuell von Landeseinrichtungen des Freistaates Sachsen genutzt wird (ohne Hochschulen und Finanz-

⁷ Berechnung: rd. 5,2 % von 1.899.593 m² HNF (Flächen des Freistaates Sachsen in Verwaltungsnutzung, ohne Hochschulen und Finanzvermögen) = 98.779 m² HNF.

vermögen). Bei jährlichen Bewirtschaftungsausgaben von 40 €/m² HNF⁸ würde diese Flächenreduzierung zu einer Verringerung der jährlichen Bewirtschaftungsausgaben um 12 Mio. € sowie zu Einsparungen im Bauunterhalt in Höhe von rd. 5,2 Mio. €⁹ führen.

Das SMF hat ein Unterbringungskonzept zu erstellen, das die aufgezeigten Flächeneinsparungen heruntergebrochen auf die einzelnen Behördenunterbringungskonzeptionen transparent ausweist.

⁸ 136.949.308,30 € (durchschnittliche Bewirtschaftungsausgaben der Jahre 2007 - 2009)/3.422.016 m² HNF (Gesamtfläche) = 40 €/m² HNF.

⁹ Berechnung: 300.000 m² HNF (berechnete Flächeneinsparung) abzüglich 18 % Mietanteil im Freistaat Sachsen ergibt 246.000 m² HNF, multipliziert mit 21 €/m² HNF (Bauunterhaltsausgaben) = rd. 5,2 Mio. €.

D Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs und *Stellungnahme des Ministeriums*

- 1. Die VHBV sollte für Bauunterhaltsmaßnahmen einen Richtwert von jährlich mindestens 1 bis 1,5 % des Neuwertes der Gebäude in der RLBAU implementieren. Die Mehrausgaben sollten vor allem durch Flächenabbau und Reduzierung grundstücksbezogener Ausgaben erwirtschaftet werden.**

Hinsichtlich der Wiedereinführung eines Richtwertes in die RLBAU führt das SMF aus, dass eine Prioritätensetzung auf der Grundlage von Objektbegehungen einem pauschalierten Bauunterhaltsbedarf vorgehe. Diese Vorgehensweise bilde zudem den tatsächlichen Bauunterhaltsbedarf besser ab.

Der vom SRH empfohlene Richtwert ist nicht als Ersatz für Objektbegehungen zu verstehen. Er soll vielmehr als Orientierungswert dienen, der eine Substanzerhaltung des staatlichen Immobilienvermögens gewährleistet und erfahrungsgemäß einen Sanierungsstau weitgehend vermeidet.

- 2. Das SMF hat ein Unterbringungskonzept zu erstellen, das die aufgezeigten Flächeneinsparungen von knapp 300 Tsd. m² HNF heruntergebrochen auf die einzelnen Behördenunterbringungskonzeptionen transparent ausweist. Von der Gesamtflächeneinsparung (rd. 300 Tsd. m² HNF) sollten mindestens 200 Tsd. m² HNF durch den Stellenabbau auf 78.000 Bedienstete freigelenkt werden können. Der darüber hinaus geplante Stellenabbau auf 70.000 Bedienstete muss zu weiteren Flächeneinsparungen führen.**

Nach Angabe des SMF ist die weitere Erarbeitung von Behördenunterbringungskonzeptionen vorgesehen. Es sei jedoch nicht zielführend, einen konkreten Wert zur Flächenreduzierung festzulegen. Wirkliche Flächenreduzierungen würden sich nur bei der Aufgabe gesamter Standorte ergeben, was nur selten der Fall sei. Zum großen Teil käme es nur zur Verkleinerung von Anmietungen oder bei landeseigenen Liegenschaften zur Abtrennung von Gebäudeteilen. Zudem erscheint dem SMF der Flächenvergleich mit Sachsen-Anhalt als Vorgabe zur Flächenreduzierung nicht geeignet, da nicht sicher sei, ob die aggregierten Daten von Sachsen-Anhalt tatsächlich deckungsgleich mit denen des Freistaates Sachsen sind.

Der Aussage des SMF ist nicht zu entnehmen, in welchem Zeitraum aktuelle Behördenunterbringungskonzeptionen zu erwarten sind. Der SRH mahnt bereits seit sieben Jahren, in einer Vielzahl von Jahresberichten (Jahresbericht 2005, Beitrag Nr. 4; Jahresbericht

2006, Beitrag Nr. 4; Jahresbericht 2010, Beiträge Nr. 22 und 23), die Notwendigkeit der Erstellung aktueller Behördenunterbringungskonzeptionen an, da diese für ein vorausschauendes und wirtschaftliches Liegenschaftsmanagement und somit für eine effektive Steuerung der Behördenunterbringung unerlässlich sind. Es ist für den SRH nicht nachvollziehbar, dass bisher keine aktuellen flächendeckenden Unterbringungskonzeptionen vorliegen, obwohl das Erstellen dieser zu den Hauptaufgaben von zentralisierten Immobilienmanagementeinheiten gehört. Der SRH weist nochmals eindringlich auf die unverzügliche Erstellung von Behördenunterbringungskonzeptionen hin.

Ferner lässt die Stellungnahme des SMF offen, ob ein Unterbringungskonzept erstellt werden soll, in das sich die einzelnen Behördenunterbringungskonzeptionen einfügen. Dieses vom SRH geforderte Konzept ist für eine effektive Behördenunterbringung unerlässlich, da hiermit die Gesamtauswirkung der regionalen Unterbringungskonzeptionen transparent dargestellt wird. Dadurch kann bspw. auch eine effektive und wirtschaftliche Verteilung der Behördenstandorte gesichert und insoweit der Zielsetzung der Staatsregierung entsprochen werden, eine gleichmäßige Verteilung der Behördenstandorte in Sachsen zu erreichen und den ländlichen Raum zu stärken.

Dass bei dem vom SRH berechneten Flächenabbaupotenzial von mindestens 300 Tsd. m² HNF lediglich Gebäudeteile frei werden bzw. dass es nur zur Verkleinerung von Anmietungen kommen soll, ist nicht nachvollziehbar. Bei einem Flächenabbau der genannten Größenordnung bedarf es umfassender struktureller Überlegungen und Konzeptionen, mit der Zielsetzung der Neuorganisation bzw. Zusammenlegung von Dienststellen sowie der Aufgabe von Standorten. Insoweit ist es nicht ausreichend, lediglich einzelne Gebäudeteile freizuziehen. Vielmehr muss es Ziel sein, durch Umstrukturierungen ganze Gebäude freizulenken, um eine effektive Behördenunterbringung zu erreichen und unwirtschaftlichen Leerstand zu vermeiden. Dies ist auch erklärtes Ziel des Referentenentwurfs des Sächsischen Standortgesetzes. Danach ist eine effektive Neuausrichtung der Verwaltungsstruktur nur dann erfolgreich, wenn die Anzahl der Behörden und damit auch die Zahl der Behördenstandorte reduziert wird.¹⁰

Der SRH ist sich bei dem mit Sachsen-Anhalt geführten Flächenvergleich bewusst, dass es sich um einen Grobvergleich (aggregierte Zahlen) handelt, der mittels einer vertieften Prüfung abgesichert werden muss. Zudem handelt es sich bei den vom SRH aufgezeigten Flächenreduzierungen um Berechnung, die in der Praxis vielfältigen Zwängen unterliegen und insoweit nicht eins zu eins umgesetzt werden können. Der SRH hat auf diese Unwägbarkeiten reagiert, indem der Flächenüberhang im Verhältnis zu Sachsen-Anhalt lediglich

¹⁰ Referentenentwurf Sächsisches Standortgesetz, Abschnitt: Grundsätze und Leitlinien der Standortentscheidung.

zu einem Viertel berücksichtigt wurde. Zudem enthalten die genannten Flächenvorgaben in einem ersten Schritt lediglich den Abbau von knapp 9.000 Stellen (siehe Pkt. 3.2) anstatt des vorgesehenen Abbaus von 18.000 Stellen auf 70.000 Bedienstete.

- 3. Der SRH empfiehlt, die bestehenden sächsischen Raum- und Flächennormen im Sinne der Flächeneinsparungen zu aktualisieren. Die Zusammenarbeit des SIB mit dem Landesimmobilienbetrieb Sachsen-Anhalt sollte intensiviert werden, mit dem Ziel, die Flächeneinsparpotenziale weiter zu konkretisieren. Zudem sollte das SMF zusammen mit den Ressorts mögliche Einsparpotenziale zur Flächenreduzierung durch moderne Personaleinsatz- und Bürokonzepte prüfen.**

Das SMF hat die vorgeschlagenen Einsparpotenziale zur Flächenreduzierung (Raum- und Flächennormen, moderne Personaleinsatz- und Bürokonzepte) zur Kenntnis genommen. Die VHBH will zunächst mittels eines sog. internen Benchmarkings Einsparpotenziale ermitteln. Nach Umsetzung der daraus abgeleiteten Maßnahmen können in einem weiteren Schritt geeignete Partner für ein externes Benchmarking gesucht werden.

Die Aussage des SMF lässt offen, ob die vom SRH aufgezeigten Einsparpotenziale umgesetzt werden sollen. Auch die in den Flächennormativen sowie in den modernen Personaleinsatz- und Bürokonzepten enthaltenen Flächeneinsparmöglichkeiten müssen in die zu erstellenden Behördenunterbringungskonzeptionen einfließen.

Nach Auffassung des SRH sollte das externe Benchmarking parallel zum derzeit bereits stattfindenden internen Benchmarking erfolgen, um mögliche Einsparpotenziale vollumfänglich aufzuzeigen und umzusetzen.

- 4. Der SIB muss die Nutzer regelmäßig zur Übergabe von aktuellen Stellen- und Raumbedarfsplänen auffordern und Vorortkontrollen einführen, um die aktuelle Belegungssituation besser zu erfassen.**

Die Forderung des SRH nach einem aktiven Flächenmanagement durch SIB befinde sich pilotweise in der Umsetzung. Der SIB will die tatsächliche Gebäudenutzung zentral stichprobenartig prüfen. Ein regelmäßiger Abgleich sämtlicher Stellenpläne mit den Raumbedarfsplänen sei nicht leistbar und mit Blick auf die bestehenden Informationspflichten der Ressorts auch nicht sachgerecht.

Der Argumentation, dass ein regelmäßiger Abgleich nicht leistbar und auch nicht sachgerecht sei, schließt sich der SRH nicht an. Eine wirtschaftliche Behördenunterbringung ist originäre Aufgabe der zentralen Liegenschaftsverwaltung (VwV Nr. 1.1 zu § 64 SäHO

i. V. m. § 7 SäHO, VwV StmmBa). Dafür muss die VHBV ausreichend Personal zur Verfügung stellen. Nur so kann gewährleistet werden, dass nicht nur die erstmalige Unterbringung wirtschaftlichen Kriterien entspricht, sondern dass die Unterbringungslösung auch im Zeitablauf wirtschaftlich bleibt.

Nach der VwV Nr. 6.2 zu § 7 SäHO soll auch bei durchgeführten Maßnahmen im Wege der sog. Erfolgskontrolle geprüft werden, ob eine Maßnahme weiterhin wirtschaftlich oder zu revidieren ist. Eine Wirtschaftlichkeitskontrolle staatlicher Maßnahmen hat ständig in jeder Phase der Unterbringung, sozusagen rollierend, zu erfolgen und ist insoweit ein sich über die gesamte Nutzungsdauer erstreckender Prozess.

Das regelmäßige Abfordern von Stellenplänen (Muster 12 RLBau) bei den Ressorts bietet den Vorteil, dass die VHBV über die aktuelle Personalstärke und die mittelfristige Personalentwicklung informiert ist. Dies ermöglicht einen Abgleich mit den Behördenunterbringungskonzeptionen und bietet zudem die Möglichkeit, diese frühzeitig anzupassen.

E Fazit

Die Berechnungen des SRH führen in einem ersten Schritt zu Flächeneinsparpotenzialen von rechnerisch mindestens **300 Tsd. m² HNF**, die eine Verringerung der **jährlichen** Bewirtschaftungsausgaben von **12 Mio. €** sowie Einsparungen im Bauunterhalt von rd. **5,2 Mio. €** nach sich ziehen.

Daneben ist mit Erlösen aus der Veräußerung freiwerdender landeseigener Immobilien zu rechnen. Unterstellt man, dass von den freiwerdenden Flächen - unter Vernachlässigung des rechnerischen Mietanteils von 18 % - lediglich die Hälfte zeitnah veräußert würde, könnte bereits - basierend auf einer Grobberechnung des SRH anhand der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen - ein Verkaufserlös von rd. **90 Mio. €¹¹** erzielt werden.

Diese Einnahmen im zweistelligen Millionenbereich entsprechen unter Berücksichtigung eines Fördersatzes von 50 % nach der Förderrichtlinie Schulhausbau bspw. der Sanierung von 72 dreizügigen Grundschulen¹² und damit annähernd jeder Zehnten¹³ im Freistaat Sachsen.

Alternativ entsprechen diese Einnahmen der Modernisierung von über 13.000 Kita-Plätzen (bis Vollendung des 3. Lebensjahres) bei einem Fördersatz von 75 % (VwV Kita-Investitionen).¹⁴ Dies wären rd. 30 %¹⁵ der sächsischen Kita-Plätze für Kinder unter drei Jahren.

Die rd. 90 Mio. € Einnahmen stellen auch den Gegenwert dar, um rd. 37 Tsd. m² HNF¹⁶ Institutsfläche im Hochschulbereich zu sanieren, was etwa der Fläche der Hochschule Zittau/Görlitz bzw. annähernd den Flächenbeständen der Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden oder der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig gleichkommt.

Ob die zusätzlichen Einnahmen durch die Veräußerung von Liegenschaften, die im Sondervermögen Grundstock zu buchen wären, für die vom SRH beispielhaft dargestellten Zwecke tatsächlich aufgewendet werden, obliegt der Entscheidung des Landtages. Eine Analyse des SRH im Jahresbericht 2010 (Beitrag Nr. 2) zeigte, dass im Hj. 2009 über 94 % der Haus-

¹¹ Berechnung: Vermögenswert der Baukörper durch deren Fläche: 4,1 Mrd. € / 5,6 Mio. m² (Quelle: Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2009) = 732 €/m² multipliziert mit 246.000 m² HNF (Anteil frei werdender landeseigener Flächen) = 180,1 Mio. €, davon 50 % = rd. 90 Mio. €.

¹² Berechnung: mit 90 Mio. € können bei einem Fördersatz von 50 % Investitionen in Höhe von 180 Mio. € umgesetzt werden; 180 Mio. € geteilt durch einen Kostenrichtwert pro m² (Sanierung) von 1.784 € = 100.897 m² geteilt durch 1.400 m² (Musterraumgröße einer dreizügigen Grundschule) = rd. 72 dreizügige Grundschulen.

¹³ Anzahl Grundschulen in 2011: 764.

¹⁴ Berechnung: mit 90 Mio. € können bei einem Fördersatz von 75 % Investitionen in Höhe von 120 Mio. € umgesetzt werden; 120 Mio. € geteilt durch einen Kostenrichtwert pro Kita-Platz (Sanierung) von 9.000 € = 13.333 Kita-Plätze.

¹⁵ Anzahl Kinder unter 3 Jahren in Kitas Stand 03/2010: 43.810.

¹⁶ Berechnung: mit 90 Mio. € können bei einem Kostenrichtwert (Sanierung) von 2.432 €/m² HNF (35. Rahmenplan für den Hochschulbau) 37.007 m² HNF in Hochschulinstituten (Richtwertgruppe 1) saniert werden.

haltsmittel durch rechtliche Verpflichtungen gebunden waren. Die finanzpolitischen Handlungsspielräume beschränkten sich somit auf 5,9 % (983,5 Mio. €). Damit sind die finanziellen Möglichkeiten für freiwillige Landesmaßnahmen und -programme eng begrenzt. Insoweit würde sich - durch die zusätzlichen Einnahmen aus der Veräußerung von Liegenschaften - eine nicht unerhebliche Ausweitung des disponiblen Bereiches ergeben, was zu einer Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts führt.

Das Große Kollegium des Sächsischen Rechnungshofs:

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Präsident

Stefan Rix
Vizepräsident

Dr. Reinhard Augstein
Rechnungshofdirektor

Dr. Wilfried Spriegel
Rechnungshofdirektor

Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor

Beglaubigt
[Handwritten Signature]
Mitarbeiterin

