

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2016

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016



Bemerkungen 2016

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Finanzministerium

18. Marode Infrastruktur als Folge unterlassener Bauunterhaltung

Bauunterhaltungsstau und fehlende Sanierung von Gebäuden:
Das Land hat nicht nur auf Kosten der Substanz gelebt, sondern vor allem Kosten in die Zukunft verlagert.

Der Landtag muss die notwendigen Mittel für die Bauunterhaltung zur Verfügung stellen, um den seit 1981 fortschreitenden Werteverzehr an Landesimmobilien zu stoppen. Im Haushalt 2016 wird der Ansatz für Bauunterhaltung erneut auf dem Stand von 2007/2008 überrollt. Das ist das falsche Signal.

Mit Sondervermögen allein wird der Bauunterhaltungs- und Sanierungsstau nicht abzubauen sein. Die Konsolidierungsverpflichtungen des Landes zwingen zu weiteren Maßnahmen, wie Verzicht auf Flächen, Standardsenkungen, Verringerung von Folgekosten oder Flächenreduzierungen infolge Personalabbaus.

18.1 Die Lage

Die Landesregierung hat seit 1981 die Bauunterhaltungsmittel für ihre Landesliegenschaften kontinuierlich reduziert. Dadurch ist bei den Landesliegenschaften ein erheblicher Bauunterhaltungs- und Sanierungsstau aufgelaufen. Von 1988 bis 2013 sind 481 Mio. € im Haushalt nicht eingestellt worden, die für die angemessene Bauunterhaltung notwendig gewesen wären. Den Bauunterhaltungs- und Sanierungsstau abzubauen wird weit mehr kosten.

Die Mittel für die laufende Bauunterhaltung müssen im Haushalt deutlich angehoben und regelmäßig zur Verfügung gestellt werden. Anderenfalls ist eine auf Dauer angelegte ordnungsgemäße Bauunterhaltung des Immobilienvermögens des Landes nicht möglich.

Der Vorschlag im Haushaltsentwurf 2016, die Bauunterhaltungsmittel erneut zu überrollen, setzt die Vernichtung von Landesvermögen unverändert fort. Der Haushaltsgesetzgeber muss angesichts des Infrastrukturberichts¹ einen Paradigmenwechsel in der Bewertung der Bauunterhaltung vornehmen. Der Infrastrukturbericht zeigt unmissverständlich auf, dass

¹ Infrastrukturbericht Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 18/2558 vom 10.12.2014.

Bauunterhaltung kein - einsparbarer - Luxus ist, sondern substanziell und deshalb mit den notwendigen Mitteln auszustatten ist.

18.2 Was ist angemessene Bauunterhaltung?

Bis 1981 galt eine Formel für die Berechnung der notwendigen Bauunterhaltungsmittel. Danach betragen die veranschlagten Bauunterhaltungsmittel für verwaltungseigene Gebäude 2,5 % des Neubauwerts 1936 multipliziert mit 1 % des Bauindex (Basisjahr 1958) des der Veranschlagung vorausgehenden Jahres. Diese Berechnung war allgemein anerkannt. 1981 hat das Land dann, um Geld zu „sparen“, den Rechenwert zur Ermittlung der notwendigen Bauunterhaltungsmittel herabgesetzt. Ab 1992 wurde der Haushaltsansatz erneut radikal herabgesetzt. 1999 wurde der Haushaltsansatz für Bauunterhaltung auf 40 % des notwendigen Mittelbedarfs eingefroren.¹ Seit dem Haushalt 2007/2008 wurde dieser Ansatz nur noch überrollt.² Das heißt, Indexsteigerungen wurden nicht mehr berücksichtigt.

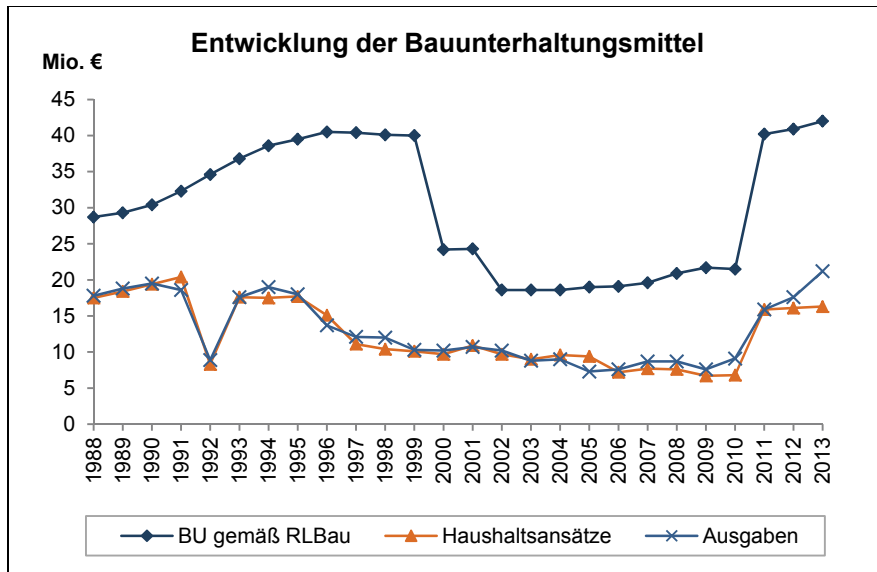
Das Finanzministerium hat angekündigt, künftig eine neue Berechnungsformel auf Grundlage des Wiederbeschaffungswerts und des Gebäudezeitwerts zugrunde zu legen. Sobald der Wert aller Gebäude neu bewertet worden ist, soll diese neue Berechnungsformel eingeführt werden. Entscheidend wird sein, dass die dafür erforderlichen Mittel tatsächlich zur Verfügung gestellt werden.

18.3 Die Entwicklung der Bauunterhaltung seit 1988

Die folgende Grafik stellt die Entwicklung der notwendigen Mittel für die Bauunterhaltung, die jährlichen Haushaltsansätze und die tatsächlichen Ausgaben dar:

¹ Vgl. z. B. Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein, Epl. 12, Vorwort B, Haushaltsjahre 2001, 2002, 2003.

² Vgl. z. B. Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein, Epl. 12, Vorwort B, Haushaltsjahre 2013, 2014, 2015.



BU gemäß RLBau¹ = Bauunterhaltung gemäß der Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes im Zuständigkeitsbereich der Landesbauverwaltung

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Seit 1991 laufen die Kurven der für eine ordnungsgemäße Bauunterhaltung notwendigen Mittel und der zur Verfügung gestellten Mittel stark auseinander. 1999 klappt eine Lücke von 30 Mio. € zwischen notwendigen und bereitgestellten Mitteln. Mit dem Immobilienverkauf an die Investitionsbank Schleswig-Holstein, später übertragen an die Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein, hat das Land 1999 versucht, den fortschreitenden Werteverzehr zu stoppen. Die Mittel, die für die landeseigenen Immobilien zur Verfügung gestellt wurden, konnten nahezu stabilisiert, ein erneutes deutliches Auseinanderlaufen der Kurven annähernd verhindert werden. Umso eklatanter ist der divergierende Verlauf der Kurven nach der 2011 erfolgten Rückübertragung der Immobilien in das Landeseigentum. Der Wert der notwendigen Bauunterhaltungsmittel steigt überproportional stärker an als der Wert der veranschlagten Unterhaltungsmittel. Dies ist ein Warnsignal - selbst vor dem Hintergrund, dass die rückübertragenen Liegenschaften des Zentralen Gebäudebestands aufgrund des abgebauten Instandhaltungsstaus in einem weitgehend guten Zustand sein sollten. Aber auch für diese Liegenschaften gilt, dass die notwendigen Bauunterhaltungsmittel zur Verfügung stehen müssen. Sie wurden teils schon vor über 10 Jahren saniert. Die veranschlagten wie auch die zur Verfügung gestellten Bauunterhaltungsmittel sind weit entfernt von dem notwendigen Mittelbedarf. 2012 klappt erneut eine Lücke von fast 30 Mio. €.

¹ Zur Berechnung hat der LRH den Bestand der landeseigenen Immobilien und deren Wert ermittelt und hierauf die Regelungen der RLBau angewendet. Das Finanzministerium hat seine Bauunterhaltungsmittel hingegen anhand einer fortgeschriebenen Immobilienliste errechnet, die dem LRH nicht vorgelegt werden konnte. Daher entsprechen die im Haushalt abgebildeten Bauunterhaltungsmittel ab 1999 nicht immer exakt 40 % der vom LRH errechneten notwendigen Bauunterhaltungsmittel.

Von 1988 bis 2013 sind nach Berechnungen des LRH 481 Mio. € zu wenig für eine ordnungsgemäße Bauunterhaltung im Haushalt eingestellt worden. Der Abbau des dadurch entstandenen Bauunterhaltungs- und Sanierungsstaus kostet das Land ein Mehrfaches dieses Betrages. „Sparen“ geht anders.

18.4 **Sondervermögen sind nicht die Lösung**

Im Infrastrukturbericht Schleswig-Holstein¹ heißt es: *„Der finanzielle Einstieg in den Abbau des Sanierungsstaus wurde bereits in den Jahren 2012 - 2014 vollzogen, indem Sondervermögen in Höhe von 183,5 Mio. € aufgebaut wurden. Diese Mittel sollen in den Jahren 2014-2018 investiert werden.“* Weiter heißt es dort: *„Neben den Sanierungsbedarfen wird an geeigneter Stelle auch auf den erhöhten Bedarf an Bauunterhaltungsmitteln hingewiesen. Es werden zusätzliche Mittel erforderlich, um den verbesserten Zustand der Infrastruktur nach Abbau des Sanierungsstaus mittel- bis langfristig halten zu können.“²*

Dieser Erkenntnis müssen nun Taten folgen. Die Einrichtung von Sondervermögen wird jedenfalls nicht ausreichen, den Bauunterhaltungsstau aufzulösen, zumal nur einige Sondervermögen und auch nur zum Teil für die Sanierungen zur Verfügung stehen. Unabhängig davon müssen jährlich die angemessenen Mittel für die Bauunterhaltung zur Verfügung gestellt werden, und zwar im laufenden Haushalt und nicht in Sondervermögen. Es handelt sich um dauerhafte und damit strukturelle Ausgaben, die durch strukturelle Einnahmen jährlich finanziert werden müssen. Der bisherige Weg, nur 40 % der angemessenen Mittel zu veranschlagen und seit Jahren zu überrollen, ist falsch.

18.5 **Flankierende Maßnahmen sind notwendig**

Das Land muss seinen Konsolidierungsverpflichtungen nachkommen. Deshalb wird eine Aufstockung der Mittel für Bauunterhaltung auch wegen anderer als prioritär erkannter Ziele nicht ohne Weiteres durchsetzbar sein. Es muss regelmäßig ein noch stärkeres Augenmerk darauf gerichtet werden, die Kosten für die Unterhaltung von Immobilien zu begrenzen. Die Vorschläge des LRH sind allesamt nicht neu. Sie müssen aber stringent umgesetzt werden:

- Bevor neu gebaut wird ist der Bedarf kritisch zu hinterfragen. Ist die Maßnahme notwendig? In dieser Größe? In dieser Ausführung? Gibt es Alternativen, wie z. B. Anmietungen?

¹ Vgl. Tz. 1.1 S. 3 des Infrastrukturberichts Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 18/2558.

² Vgl. Tz. 1.1 S. 5 des Infrastrukturberichts Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 18/2558.

- Ist der Bedarf befristet, ist die Errichtung temporärer Bauten zu prüfen.
- Für jede Baumaßnahme ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen. Diese muss ein verstärktes Augenmerk auf die Folgekosten im Sinne eines Lebenszyklusansatzes werfen. Folgekosten machen ein Vielfaches der Investitionskosten aus.
- Die Folgekosten sollten gesenkt werden, indem Ausstattungen, Raumgrößen etc. standardisiert werden und energieverbrauchsoptimiert gebaut wird.
- Die Unterhaltungskosten sollten dadurch reduziert werden, dass vorhandene Bau- und Ausstattungsstandards abgesenkt werden.
- Angesichts des im Konsolidierungsprozess vorgesehenen Personalabbaus sind regelmäßig Flächenreduzierungen zu prüfen.