

Auszug aus

Denkschrift 2011

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 20

Sanierungsbedarf an Universitätsgebäuden



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

Sanierungsbedarf an Universitätsgebäuden (Kapitel 1208)

Universitätsgebäude werden nicht so zügig saniert, wie dies notwendig ist. Die Landesregierung wird ihr Ziel, den Sanierungsbedarf bis 2019 abzuarbeiten nicht mehr erreichen.

Statt der zugesicherten Bestandskonsolidierung sind Neubauten und Flächenzuwächse zu verzeichnen. Wird die bisherige Praxis fortgeführt, dauert die Grundsanierung der Universitäten weit über 2030 hinaus.

Um diese Aufgabe bis 2030 zu bewältigen, sind jährlich 2 Prozent des Neuwerts der Universitätsgebäude für Bauunterhalt und Sanierung erforderlich. Das sind 140 Mio. Euro je Jahr.

1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hatte 2004 in der Beratenden Äußerung zu Bauunterhaltung und zum Sanierungsbedarf der Universitätsgebäude (Landtagsdrucksache 13/3725) den Zustand der Gebäude an allen Universitäten (ohne Universitätskliniken) untersucht. Dabei war ein erheblicher Sanierungsbedarf von landesweit 2,4 Mrd. Euro festgestellt worden. In einer Nachschau 2010 wurde der Sanierungsfortschritt an den Universitäten Freiburg, Heidelberg, Hohenheim, Stuttgart und Tübingen beleuchtet. Insbesondere ging der Rechnungshof den Fragen nach, ob die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg eine wirtschaftliche Sanierungsstrategie verfolgt und ob sich eine Flächenkonsolidierung abzeichnet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Großer Sanierungsbedarf besteht nach wie vor

Das Land hat in den letzten Jahren - auch mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket II - verstärkte Anstrengungen unternommen, Gebäude zu erhalten und instand zu setzen. Der landesweit angestaute Sanierungsbedarf wurde jedoch nicht wesentlich abgebaut. Die durchgeführten Maßnahmen der letzten fünf Jahre sowie die geplanten Maßnahmen führten nur teilweise zur nachhaltigen Verbesserung der Gebäudesubstanz. Zwischenzeitlich sind weitere Gebäude sanierungsbedürftig geworden.

Folgende Vorhaben wurden durchgeführt:

- Grundsanierungen,
- Teilsanierungen (z. B. Innenausbau, Fassaden, Dächer, Technik),
- Sofortmaßnahmen (z. B. Rauchschutztüren, Brandmeldeanlagen) und
- Provisorien (z. B. provisorische Fluchtbalkone, Sicherungsnetze).

Ein positives Beispiel ist der Umbau des Chemie-Hochhauses (Gebäude A) in Tübingen. Hier wurde eine Grundsanierung in kurzer Zeit mit einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz und Gesamtbaukosten von 45 Mio. Euro durchgeführt. Landesweit gibt es zu wenige Projekte dieser Art.

Teilsanierungen, die nur einzelne Bauteile oder Abschnitte betreffen, sind die Regel. Das Hochhaus der Biologie II/III in Freiburg wurde beispielsweise innenräumlich und technisch saniert. Die thermisch nicht getrennte Metallfassade - verantwortlich für einen hohen Energieverbrauch - und die außen liegenden Betonbrüstungen wurden nicht erneuert. Obgleich das Land in den letzten zehn Jahren etwa 15 Mio. Euro in diesen Komplex investiert hat, bleibt ein Sanierungsbedarf von 6 bis 7 Mio. Euro weiter bestehen.

Am Pharmazie-Hochhaus (Gebäude B) in Tübingen wurde ein Sicherungsnetz gegen herabstürzende Betonteile installiert, da keine ausreichenden Mittel für eine nachhaltige Betonsanierung zur Verfügung stehen. Das Gebäude aus 1973 ist stark sanierungsbedürftig. Das Land muss durchschnittlich 220.000 Euro je Jahr aufwenden, um es zu sichern und die Nutzung aufrechtzuerhalten.

Abbildung 1: Schutzeinhausung gegen herabstürzende Bauteile



Im Theoretikum der Universität Heidelberg wird mit Aufklebern an zahlreichen Fenstern auf eine Unfallgefahr beim Öffnen hingewiesen.

Abbildung 2: Warnhinweis an Fenstern (Aufnahme Dezember 2010)



Die Beispiele sollen zeigen, dass Teilsanierungen anstelle von eigentlich nötigen Grundsanierungen im Ergebnis zu einem finanziellen Nachteil für das Land führen können. In einigen Fällen wurde nur reagiert, aber kaum vorausschauend saniert.

2.2 Fehlende Priorisierung der Vorhaben

Die Verwaltung hat 2002 die Hochschulgebäude in Sanierungsstufen kategorisiert. Dabei wurde bei den meisten Gebäuden ein Sanierungsbedarf zwischen 20 und 75 Prozent festgestellt. Zielführend wäre es aus Sicht des Rechnungshofs gewesen, zunächst die Gebäude mit großem Sanierungsbedarf zu sanieren. Diese verursachen den höchsten Aufwand, um die Nutzung aufrechtzuerhalten. Interimslösungen erzeugen weitere Kosten.

Der Rechnungshof vermisst einen verbindlichen Plan, der eine klare Sanierungsstrategie vorgibt, welches Gebäude zu welchem Zeitpunkt zu sanieren ist.

2.3 Verlorene Investition in marode Substanz

Zur Aufrechterhaltung des Betriebs wurden Sofortmaßnahmen und Provisorien im Bauunterhalt ausgeführt. Bei diesen Vorhaben handelte es sich oft um Investitionen, die verloren gehen, wenn später grundsaniert oder abgebrochen wird. Vor allem Brandschutzmaßnahmen werden im Rahmen von Grundsanierungen oftmals wieder entfernt. Ursächlich hierfür sind aktualisierte Brandschutzkonzepte, auch infolge geänderter Nutzung.

Das Land investierte in einigen Fällen in Gebäude, die mittel- oder langfristig abgebrochen werden:

- Das Physikalische Institut I der Universität Freiburg (Westbau) mit einer Aufstockung aus den Fünfzigerjahren soll abgerissen und durch einen Neubau ersetzt werden. Damit das Gebäude trotz baurechtlicher Mängel weiter genutzt werden darf, wurde ein Verbindungssteg zum Nachbarbau als zweiter Fluchtweg errichtet. In den letzten drei Jahren wurden in das abgängige Gebäude 260.000 Euro investiert.
- Ähnlich verhält es sich in Freiburg mit dem Physikalisch-Chemischen-Institut von 1905. Hier wurden Rauchschutztüren und eine Brandmeldeanlage eingebaut, obgleich das Gebäude langfristig abgerissen werden soll. Es gibt eine konkrete Planung für einen Erweiterungsbau der benachbarten Pharmakologie und Pharmazie.
- Die Biologie I in Tübingen weist erhebliche brandschutzrechtliche Mängel auf. Das Gebäude von 1969 ist marode und soll - auch wegen einer Nutzungsuntersagung ab 2011 - abgerissen werden. Der schlechte Zustand des Gebäudes war der Hochbauverwaltung seit Langem bekannt. Als Interimslösung wurde ein Baugerüst aufgestellt, welches als Flucht- und Rettungsweg dient. Durch eine rechtzeitige Neuunterbringung hätten diese verlorenen Kosten vermieden werden können.

Abbildung 3: Baugerüst als provisorischer Flucht- und Rettungsweg



2.4 Große Baumaßnahmen (2000 bis 2010)

An den fünf geprüften Universitäten wurden in den letzten zehn Jahren 28 Neubauten, Erweiterungen und Ersatzneubauten für 386 Mio. Euro errichtet (Landtagsdrucksache 14/6647). Im gleichen Zeitraum wurden nur

269 Mio. Euro für große Sanierungs- und Umbaumaßnahmen als Einzeltitel veranschlagt. Von den insgesamt verfügbaren Mitteln entfielen somit 59 Prozent auf Neubau- und nur 41 Prozent auf Sanierungsmaßnahmen. Nicht eingerechnet sind hierbei Aufwendungen für den laufenden Bauunterhalt, da diese definitionsgemäß nicht zur Substanzverbesserung, also zum Abbau des Sanierungsbedarfs beitragen.

Tabelle 1: Abgeschlossene Einzeltitelmaßnahmen 2000 bis 2010

Universität	Neubauten		Sanierungen	
	Anzahl	Gesamtbaukosten (in Mio. Euro)	Anzahl	Gesamtbaukosten (in Mio. Euro)
Freiburg	6	148	11	67
Heidelberg	5	87	7	84
Hohenheim	3	18	5	36
Stuttgart	9	68	5	53
Tübingen	5	65	8	29
Summe	28	386	36	269
Anteil		59 Prozent		41 Prozent

Quelle: Landtagsdrucksache 14/6647.

Wenn sich die Relation der Investitionen in Neubauten zu denjenigen in Sanierungen nicht entscheidend zugunsten der Sanierungen verändert, wird sich der Sanierungszeitraum weit über 2030 hinaus verlängern. Damit wird das Ziel der Landesregierung, den Sanierungsbedarf bis 2019 abzubauen, nicht erreicht.

2.5 Flächenentwicklung und -konsolidierung

Der Landtag hat am 02.06.2005 beschlossen (Beschlussempfehlung des Finanzausschusses vom 07.04.2005 - Landtagsdrucksache 13/4201), die Landesregierung möge die Umsetzung folgender Vorschläge des Rechnungshofs prüfen,

- der Sanierung der Gebäude Vorrang vor weiterem Ausbau einzuräumen,
- bei den Sanierungen Einsparpotenziale in Bezug auf Flächen und Standards auszuschöpfen und
- den Universitäten zur Optimierung der Flächen mehr Mitverantwortung zu übertragen.

Die Landesregierung hat keine Flächenkonsolidierung an Universitäten herbeiführen können. Bei den vier Universitäten Freiburg, Heidelberg, Hohenheim und Tübingen wurde zwischen 2002 und 2009 im Mittel 5 Prozent neue Hauptnutzfläche geschaffen. Dies entspricht einer Gesamtfläche von

40.000 Quadratmetern. Gemessen an Werten des letzten Rahmenplans entspricht diese Fläche einer neuen mittelgroßen Universität.

Tabelle 2: Entwicklung der Flächen 2002 bis 2009

Universität	Hauptnutzfläche (m ²) ¹			Entwicklung (in Prozent)
	2002	2009	Differenz	
Freiburg	236.285	251.068	14.783	+6,3
Heidelberg	231.393	243.610	12.217	+5,3
Hohenheim	159.402	167.250	7.848	+4,9
Tübingen	238.396	243.213	4.817	+2,0
Mittelwert				+4,6

Quelle: Vermögen und Bau Baden-Württemberg.

¹ Nur landeseigene Gebäude.

2.6 Bauunterhalt und Sanierungsbedarf zu gering angesetzt

Die Mittel zur Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden bleiben weit hinter der Empfehlung des Rechnungshofs zurück. Für Bauunterhalt und Sanierung sind nach unserer Auffassung jährlich wenigstens 2 Prozent des Neuwerts von Gebäuden erforderlich. Von 2004 bis 2009 lag die durchschnittliche Quote für die fünf überprüften Universitäten nur bei 1,2 Prozent oder 62 Mio. Euro.

Das Konzept der Landesregierung, mit sogenannten Ersatzneubauten gegen den Sanierungsstau vorzugehen, ist dann nicht zielführend, wenn die Bestandsgebäude trotzdem weiter genutzt werden und der Sanierungsbedarf dadurch bestehen bleibt.

3 Empfehlungen

3.1 Sanierungsstrategien entwickeln

Die Bewertung der Gebäudesubstanz sollte in kurzen Intervallen fortgeschrieben werden. Zur langfristigen Sanierung muss ein verbindlicher Plan aufgestellt werden. Erst hierdurch werden realistische Sanierungsabläufe darstellbar.

3.2 Sanierung vor Neubau

Dem Abbau des Sanierungsbedarfs muss erste Priorität eingeräumt werden. Hierfür sind jährlich mindestens 2 Prozent des Neuwerts der Gebäude erforderlich, das sind für alle neun Universitäten 140 Mio. Euro je Jahr.

3.3 Flächen konsolidieren

Mit jedem Neubau wird zusätzliche Nutzfläche geschaffen, wenn nicht gleichzeitig Gebäude durch Abriss, Verkauf oder Abmietung aufgegeben werden. Deshalb sind nicht mehr benötigte Flächen aufzugeben.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium ist der Auffassung, der Rechnungshof habe eine vereinfachte globale Betrachtung durchgeführt, diese würde der Komplexität des Themas nicht gerecht. Mit fünf der neun Landesuniversitäten habe man nur einen nicht repräsentativen Teil der Baumaßnahmen betrachtet.

Die Festlegung der Sanierungsreihenfolge erfolge in enger Abstimmung mit der Wissenschaftsseite. Dabei seien neben dem baulichen Zustand Nutzerprioritäten, wissenschaftliche Zielsetzungen, logistische Möglichkeiten der Nutzer, rechtliche Auflagen und finanzielle Rahmenbedingungen maßgebend. Die Realisierungsreihenfolge der anstehenden Sanierungs- und Neubaumaßnahmen würde dokumentiert und zwischen den Beteiligten verbindlich vereinbart. Ein großer Teil der Gebäude sei in den Sechzigerjahren und Siebzigerjahren errichtet worden und jetzt sanierungsbedürftig. Da aus finanziellen Gründen nicht alle Maßnahmen gleichzeitig durchgeführt werden könnten, wären in einigen Fällen hinhaltende Teilsanierungen und Reparaturen bis zum Beginn umfassender Modernisierungen unvermeidlich gewesen.

Dem ermittelten Flächenzuwachs an Universitäten von 5 Prozent stellt das Finanzministerium gegenüber, die Anzahl der Studierenden sei seit 2002 um 15,5 Prozent gestiegen und die Drittmiteleinahmen hätten um 70 Prozent zugenommen. Aus der Drittmiteleinwerbung ergäbe sich ein zusätzlicher Unterbringungsbedarf.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass wegen der Priorisierung von Neubauten dringende Sanierungen zurückgestellt werden. Die Sanierungen werden damit nicht vor 2030 abgeschlossen sein. 70 Prozent des Sanierungsbedarfs wurden betrachtet. Die Feststellungen des Rechnungshofs sind damit repräsentativ.

Zwischen den gestiegenen Drittmiteleinahmen, den gestiegenen Studierendenzahlen und dem festgestellten Flächenzuwachs der Universitäten besteht kein linearer Zusammenhang. Der Rechnungshof hält an seiner Forderung der Flächenkonsolidierung fest.