

Sondervermögen Grundstock

1 Einnahmen aus dem Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und von Anteilen an Unternehmen sind dem Sondervermögen Grundstock zuzuführen. Ausgaben aus diesem Vermögen dürfen grundsätzlich nur für die genannten Zwecke getätigt werden, um die Vermögenssubstanz des Freistaates Sachsen zu erhalten. Im Haushaltsplan werden lediglich Zuführungen an den Grundstock bzw. seine Ablieferungen an den Haushalt gebucht (§ 26 Abs. 3 Satz 1 SäHO).

2 Die Vermögensverschiebungen des Grundstocks werden in der sog. Grundstockrechnung nachgewiesen. Für das Hj. 2016 weist die Grundstockrechnung einen Endbestand von 224.714.209,88 € aus. Der Grundstockbestand hat sich somit gegenüber dem Vorjahr um rd. 9,2 Mio. € erhöht. Die Anlage II/1-1 zur HR 2016 weist folgende Geldrechnung für das Sondervermögen Grundstock aus:

Grundstockbestand Ende 2016 betrug rd. 224,7 Mio. €

1 Einnahmen

3 Die Einnahmen des Sondervermögens Grundstock im Jahr 2016 beliefen sich auf rd. 40,2 Mio. €.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2016 in €	Ist 2016 in €	Ist 2016 in %	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken	131 01	7.000.000,00	35.614.790,62	88,58	28.614.790,62
Verkauf von Staatswald	131 02	600.000,00	714.265,32	1,78	114.265,32
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	131 11	400.000,00	1.145.795,80	2,85	745.795,80
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	131 49	200.000,00	3.990,18	0,01	-196.009,82
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	131 81	507.000,00	2.457.400,00	6,11	1.950.400,00
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	0,00	269.792,62	0,67	269.792,62
Zwischensumme		8.707.000,00	40.206.034,54	100,00	31.499.034,54

Abweichungen sind rundungsbedingt.
WGT = Westgruppe der Truppen

4 Die Einnahmen wurden fast vollständig aus der Veräußerung von Grundstücken erzielt (39,9 Mio. € = 99 %¹). Gegenüber der Grundstockplanung ergeben sich in diesem Bereich Mehreinnahmen von rd. 31,2 Mio. €. Diese resultierten im Wesentlichen aus dem Verkauf eines Grundstücks am Dresdner Neumarkt (rd. 24,7 Mio. €). Der Kaufvertrag wurde am 01.06.2015 geschlossen, die Kaufpreiszahlung erfolgte jedoch erst im Jahr 2016. Allerdings enthielten auch die Planzahlen des SMF für das Jahr 2015 keine Einnahme in entsprechender Höhe.

Einnahmen i. H. v. 39,9 Mio. € durch Veräußerung von Grundstücken

5 Eine weitere wesentliche Einnahme ergab sich durch den Verkauf eines Grundstücks in Leipzig-Engelsdorf (2,4 Mio. €).

¹ Die Zahlenangabe enthält Einnahmen der Tit. 131 01, 131 02, 131 11, 131 49, 131 81.

2 Ausgaben

- 6 Im Jahr 2016 wurden im Sondervermögen Grundstock rd. 31 Mio. € ausgegeben.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2016 in €	Ist 2016 in €	in %	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	300.000,00	23.836,76	0,08	-276.163,24
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	517 81	20.000,00	0,00	0,00	-20.000,00
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten	546 11	100.000,00	180.486,38	0,58	80.486,38
nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für Truppenübungsplätze	547 04	500.000,00	489.288,58	1,58	-10.711,42
Erlösauskehr nach VZOG und VermG	698 01	0,00	147,56	0,00	147,56
Erwerb von Grundstücken	821 01	77.200,00	29.132.740,83	93,94	29.055.540,83
Erwerb von Staatswald	821 02	600.000,00	287.755,04	0,93	-312.244,96
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	18.800,00	712.886,48	2,30	694.086,48
Abführung an den Haushalt	882 01	0,00	181.634,75	0,59	181.634,75
Abführungen an den Entschädigungsfonds	884 01	300.000,00	1.674,99	0,01	-298.325,01
Zwischensumme		1.916.000,00	31.010.451,37	100,00	29.094.451,37

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Ausgaben i. H. v. 29,1 Mio. € durch Kauf von Grundstücken

- 7 Die Ausgaben entfielen nahezu ausschließlich auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten i. H. v. rd. 30,1 Mio. €² (rd. 97 %). Für den Erwerb von Grundstücken (Tit. 821 01) wurden rd. 29,1 Mio. € mehr ausgegeben als in der Grundstockplanung vorgesehen.

3 Grundstockbestand/Grundstockplanung

- 8 Der Endbestand des Sondervermögens Grundstock betrug zum Abschluss des Jahres 2016 rd. 224,7 Mio. €. Der Grundstockbestand des Jahres 2017 hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 70,8 Mio. € verringert:

Grundstockstatus des SMF jeweils zum 31.12.

	Hj. 2016 in €	Hj. 2017 in €
Beginn des Haushaltsjahres	215.518.626,71	
Einnahmen	40.206.034,54	
Ausgaben	31.010.451,37	
Beginn/Ende des Haushaltsjahres	224.714.209,88	224.714.209,88
Einnahmen		14.085.939,91
Ausgaben		84.856.080,81
Ende des Haushaltsjahres		153.944.068,98

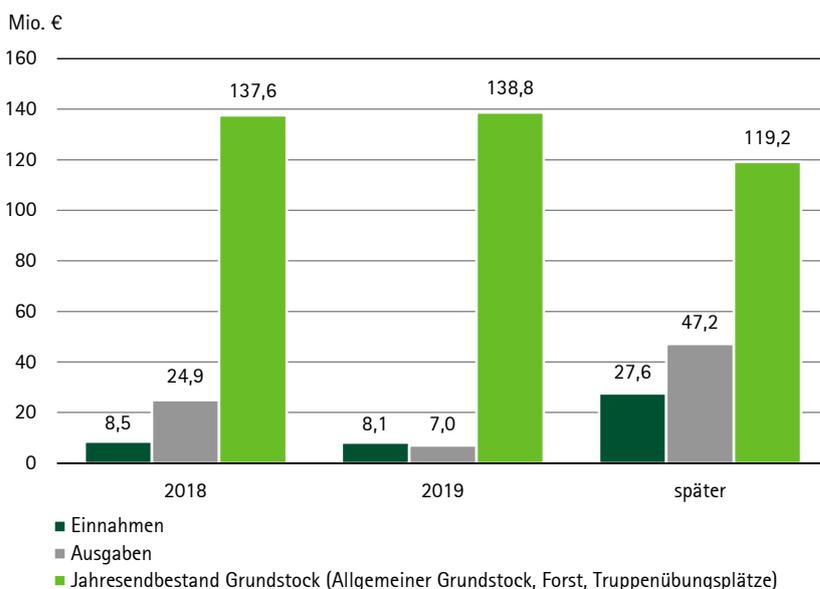
- 9 Die Ausgaben im Jahr 2017 i. H. v. rd. 84,9 Mio. € verteilen sich im Wesentlichen auf Grundstückserwerbe (50,2 Mio. €) sowie den Erwerb von Kapitalbeteiligungen (33,4 Mio. €).

Geldbestand des Grundstocks verringert sich weiter

- 10 Nach den Planungen des SMF soll sich in den Jahren ab 2018 der Geldbestand des Grundstocks zwischen 119,2 und 138,8 Mio. € bewegen und sich damit gegenüber 2017 weiter verringern.

² Die Zahlenangabe enthält Ausgaben der Tit. 821 01, 821 02, 821 03.

Grundstockplanung ab 2018



Die Angaben basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 31.12.2017 (Allgemeiner Grundstock, Forst und Truppenübungsplätze); Abweichungen sind rundungsbedingt.

- 11 Die vom SMF übersandten Grundstockplanungen (Stand 31.12.2017) weisen für die Teilbereiche Allgemeiner Grundstock, Forst und Truppenübungsplätze unterschiedliche Planungszeiträume auf:

Bereich	Planungszeitraum
allgemeiner Grundstock	2018, 2019 und später
Forst	2018, 2019, 2020, 2021, 2022 und später
Truppenübungsplätze	2018, 2019, 2020, 2021, 2022 und später

- 12 Für die Grundstockplanung für den Bereich Allgemeiner Grundstock hat sich der Planungshorizont ab dem Jahr 2017 deutlich verkürzt und weist nur noch 2 Planungsjahre einzeln aus.
- 13 Der SRH empfiehlt, den Planungszeitraum für den Bereich Allgemeiner Grundstock wieder zu erweitern, um eine einheitliche Planungsgrundlage zu schaffen. Der Planungshorizont der Grundstockplanung sollte allerdings wenigstens den Zeitraum umfassen, der für die Haushaltsplanungen zum jeweils anstehenden Doppelhaushalt erforderlich ist.
- 14 Das SMF erklärte, es werde die Planungszeiträume für die Grundstockplanung vereinheitlichen.

4 Bieterverfahren

- 15 Der Freistaat Sachsen veräußert entbehrliche Grundstücke u. a. im Wege sog. Bieterverfahren. Dieses soll nach der Rahmenrichtlinie ZFM³ nunmehr als Regelverfahren für staatliche Grundstücksverkäufe eingesetzt werden.
- 16 Das Bieterverfahren stellt nach Angabe des SMF eine Verkaufsstrategie zur Preisfindung dar. Im Gegensatz zu einem klassischen Veräußerungsverfahren, bei dem der Verkäufer den im Rahmen einer Wertermittlung festgestellten Preis vorgibt, schlägt beim Bieterverfahren i. d. R. der Kaufinteressent den Preis vor. Der Verkäufer kann das Kaufangebot an-

Bieterverfahren als Regelverfahren bei Grundstücksveräußerungen

³ Rahmenrichtlinie für den Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen (RRL ZFM).

nehmen, ist aber nicht zum Verkauf verpflichtet, wenn der Angebotspreis nicht seinen Vorstellungen entspricht.

17 Der SRH warnt davor, das Bieterverfahren zum Regelverfahren zu bestimmen. Bieterverfahren liefern nur dann aussagekräftige Ergebnisse, wenn zu erwarten ist, dass eine hinreichende Zahl von Geboten abgegeben wird. Nur eine hohe Anzahl an potenziellen Kaufinteressenten, die in einen Wettbewerb zueinander treten, kann gewährleisten, dass sich anhand der Gebote ein marktkonformer Kaufpreis abbildet, der einen Verkauf zum vollen Wert sicherstellt (§ 63 Abs. 3 SÄHO).

18 Das Bieterverfahren eignet sich nur bei einer hohen Anzahl an Geboten. Der Einsatz als Regelverfahren ist nicht angezeigt.

Bieterverfahren soll Wertermittlungen ersetzen

19 Beim Bieterverfahren verzichtet das SMF in aller Regel auf die Erstellung einer förmlichen Wertermittlung für das zu verkaufende Grundstück. Aufgrund der Wettbewerbssituation zwischen den Bietern ersetze nach Ansicht des SMF das Bieterverfahren jede noch so gute Wertermittlung und bilde den tatsächlich am Markt erzielbaren Preis ab.

20 Die bisher erstellten förmlichen Wertermittlungen sollen durch sog. interne Erlöserwartungen ersetzt werden. Diese sollen vor der Bekanntmachung der Veräußerungsabsicht aufgestellt werden. Für ein einheitliches Vorgehen hat das SMF erstmalig im Jahr 2014 mehrere Arbeitsanweisungen und Richtlinien erlassen.

21 Das Bieterverfahren stellt ebenfalls ein Verfahren der Preisfindung dar. Der im Rahmen eines Bieterverfahrens ermittelte Verkehrswert ist in einem Preisvermerk festzusetzen. Dies wird einer Wertermittlung gleichgesetzt.⁴ Die Erlöserwartung soll nach den o. g. Arbeitsanweisungen/ Richtlinien dem geforderten Preisvermerk entsprechen.

22 Die vom SRH vorgefundenen Erlöserwartungen waren in der Vergangenheit wenig treffgenau und als Grundlage für eine Bewertung der im Bieterverfahren erreichten Ergebnisse nicht geeignet. In den Unterlagen sind u. a. die der Erlösbildung zugrunde liegenden grundstücksrelevanten Daten nur unzureichend dokumentiert bzw. Quellen für Vergleichswerte nicht genannt. Dies liegt nicht zuletzt an den vom SMF erlassenen fachlichen Anweisungen, die zu allgemein und ungenau sind und Entscheidungen oftmals im Ermessen des jeweiligen Bearbeiters liegen.

23 Dies zeigte sich nicht zuletzt bei der Veräußerung der Liegenschaft Quartier III/2, Historischer Neumarkt Dresden. In diesem Einzelfall lagen die Erlöserwartungen des SIB bis zu 11,7 Mio. € unter dem tatsächlich erzielten Kaufpreis (siehe Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 6).

24 Die Qualität der Erlöserwartungen muss verbessert werden, um letztlich sicherstellen zu können, dass sich der im Bieterverfahren ergebene Kaufpreis dem vollen Wert der Liegenschaft entspricht.

Erlöserwartungen müssen qualitativ deutlich verbessert werden

25 Die Erlöserwartungen müssen qualitativ deutlich verbessert werden, um deren Treffgenauigkeit zu erhöhen. Um dies zu erreichen, sollten sich diese inhaltlich weitgehend an den Vorgaben einer förmlichen Wertermittlung orientieren. Insbesondere bei werthaltigen Grundstücken wäre aus Sicht des SRH eine förmliche Wertermittlung sogar geboten.

⁴ Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Mähning (Luchterhand Verlag), Rdnr. 5 zu § 64 SÄHO (September 2009).

26 Das SMF teilte mit, im Fall Historischer Neumarkt habe die Erlöserwartung mit einem Großteil der Kaufangebote übereingestimmt. Ein Bieter habe ein über dem objektiv prognostizierten Marktpreis liegendes Angebot abgegeben.

5 Strategische Grunderwerbe

27 Nach Angaben des SMF wurden in den Jahren 2016 und 2017 folgende strategische Grunderwerbe mit einem Gesamtvolumen von rd. 34,1 Mio. € vorgenommen.

Tabelle: Übersicht strategische Grunderwerbe in den Hj. 2016 und 2017

Hj.	mögliche Nutzungen	Kaufpreis		
2016	SMWK	685.000 €		
	SMI	2.600.000 €	3.285.000 €	
	SMF	100.000 €		
	SMWK	97.500 €		
2017	SMWK	2.470.000 €		
	SMWK	27.950.000 €		
	SMWA	170.000 €	30.787.500 €	34.072.500 €

Ausgaben für strategische Grunderwerbe i. H. v. rd. 34,1 Mio. € (2016/2017)

28 Das SMF tätigt strategische Grunderwerbe nach eigenem Bekunden insbesondere bei Vorliegen eines räumlichen Zusammenhangs zu staatlichen Einrichtungen, eines potenziellen Bedarfs sowie bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit des Erwerbs.

29 Die Ausgaben für strategische Grunderwerbe haben sich im Jahr 2017 vervielfacht. Im Verhältnis zu den kassenmäßigen Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten des Vorjahres entspricht der Anteil strategischer Grunderwerbe rd. 31 % (2016) bzw. rd. 76 % (2017). Ein wesentlicher Teil der Einnahmen wurde somit in den Jahren 2016 und 2017 für strategische Grunderwerbe eingesetzt.

30 Im HG des Haushaltsplanes 2017/2018 wurde erstmalig eine gesetzliche Grundlage für strategische Grunderwerbe geschaffen. So ermächtigt § 12 Abs. 9 HG 2017/2018, unter Beachtung des § 63 Abs. 1 SäHO, Flächen im strategischen Interesse erwerben zu können. Diese bedürfen der Einwilligung des SMF und dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit.

31 Die Bestimmungen des § 63 Abs. 1 SäHO sehen vor, dass Grundstücke nur erworben werden sollen, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Staates in absehbarer Zeit erforderlich sind. Kommentierungen fassen unter dem Begriff absehbare Zeit i. d. R. den Zeitraum eines Haushaltsjahres.⁵ Insoweit sind strategische Grunderwerbe, deren Zeithorizont deutlich über ein Haushaltsjahr hinausgehen kann, grundsätzlich nicht zulässig.

32 Der neu geschaffene § 12 Abs. 9 HG 2017/2018 erweitert den Regelungsgehalt des § 63 Abs. 1 SäHO insoweit, dass nunmehr auch strategische Grunderwerbe grundsätzlich zulässig sind. Dies bedeutet, dass der von § 63 Abs. 1 SäHO vorgeschriebene Nutzungshorizont von einem Jahr erweitert wird.

33 Allerdings kann eine solche Regelung nicht dahingehend verstanden werden, dass damit Grunderwerbe im strategischen Interesse ohne jegliche zeitliche und auch finanzielle Beschränkungen möglich sein sollen. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Ermächtigung im HG zeitlich

⁵ Birkner, Bayerisches Haushaltsrecht zu § 63 BayHO, Nr. 2.7.

nicht über die Geltungsdauer eines Doppelhaushaltes gilt. Die Ermächtigung erlischt damit alle 2 Jahre.

- 34 Daher müssen Vorkehrungen geschaffen werden, dass ein strategischer Grundstückskauf jeweils zum nächsten HG hinterfragt wird. Demzufolge sollte eine regelmäßige Überprüfung der strategischen Grundstückskäufe alle 2 Jahre sichergestellt werden.
- 35 Das Instrument der strategischen Grunderwerbe sollte regelmäßig evaluiert werden, um dessen Notwendigkeit dem Grunde nach bewerten zu können. Darüber hinaus kann durch die Evaluation über das „Halten“ von Grundstücken im Einzelfall entschieden werden. Dies setzt ein aussagefähiges, verlässliches Controlling voraus.
- Ausgaben für strategische Grunderwerbe sollten wertmäßig begrenzt werden
- 36 Vor diesem Hintergrund sollte auch eine wertmäßige Begrenzung für strategische Erwerbe eingeführt werden. Als Vorbild kann dabei die Verfahrensweise bei den Ausgaben für die Entwicklung von Liegenschaften dienen, die im Haushaltsplan auf einen prozentualen Anteil der Einnahmen des jeweiligen Vorjahres begrenzt sind (15 %).⁶
- Beteiligung des Landtags geboten
- 37 Sollten im Einzelfall strategische Grunderwerbe erforderlich sein, die eine gewählte Grenze überschreiten und wertmäßig bedeutend sind (mehr als 2,5 Mio. €), wäre es aus Sicht des SRH geboten, den HFA des SLT entsprechend zu beteiligen (siehe auch Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 4, Jahresbericht 2014 des SRH, Beitrag Nr. 6).
- 38 Der SRH empfiehlt, strategische Grunderwerbe wertmäßig zu begrenzen und bei Erwerben mit erheblichem Wert den zuständigen Ausschuss des SLT zu beteiligen.
- 39 In vorangegangenen Prüfungen des SRH zu Investitionen an ausgewählten Hochschulstandorten hat sich gezeigt, dass bauliche Entwicklungskonzeptionen zu den staatlichen Hochschulen oftmals veraltet sind. Ohne aktuelle Entwicklungskonzeptionen, in denen auch Flächenbedarfe der Bedarfsträger kritisch geprüft werden, lassen sich strategische Grundstücksbedarfe nicht treffsicher ableiten.
- Strategische Grunderwerbe verursachen Folgekosten
- 40 Die mit den strategischen Grunderwerben oftmals verbundenen Flächenerweiterungen führen neben den einmaligen Erwerbenaufwendungen auch zu erheblichen konsumtiven und investiven Folgekosten, die finanziert werden müssen.

6 Stellungnahme des Ministeriums

- 41 Das SMF teilte mit, das Bieterverfahren sei nicht das Regelverfahren. Es könne im Einzelfall die geeignetste Form sein. Erlöserwartungen dienen der Vorbeugung gegen Korruption und ersetzen die förmliche Wertermittlung nicht.
- 42 Einer besonderen Überprüfungsregelung für strategische Grunderwerbe bedürfte es grundsätzlich nicht. Daneben sei die wertmäßige Begrenzung der Ausgaben für strategische Grunderwerbe auf einen prozentualen Anteil der Einnahmen nicht zweckmäßig. Der strategische Grunderwerb sei für die wirtschaftliche Erfüllung staatlicher Aufgaben erforderlich. Zudem erschwere eine Ausweitung und Verlängerung des Zustimmungsverfahrens beim Grunderwerb die wirtschaftliche Beschaffung und Sicherung erforderlicher Grundstücke zum Nachteil des Freistaates Sachsen.

⁶ Haushaltsplan 2017/2018, Kap. 1520 Tit. 334 01.

43 Die mit strategischen Grunderwerben verbundenen Flächenerweiterungen führen nicht zu erheblichen konsumtiven und investiven Folgekosten.

7 Schlussbemerkung

44 In der Rahmenrichtlinie ZFM vom 27.12.2017 ist das Bieterverfahren als Regelverfahren vorgegeben. Der SRH begrüßt, dass das SMF nunmehr seine Auffassung geändert hat. In der Folge ist die Rahmenrichtlinie ZFM anzupassen.

45 Der SRH bleibt bei seiner Feststellung, dass Erlöserwartungen im Bieterverfahren in der Vergangenheit wenig treffgenau waren. In den geprüften Einzelfällen bleibt das Verhältnis von Erlöserwartung und dem veröffentlichten Mindestgebot unklar. Es gab Abweichungen von bis zu 43 %. Auch lagen Erlöserwartungen z. T. deutlich unter den tatsächlichen Kaufpreisen (-12 bis -47 %).

46 Strategische Grunderwerbe sollten Ausnahmefälle darstellen, da sie zeitlich gerade nicht unmittelbar einer staatlichen Nutzung zugeführt werden können. Insoweit ist es folgerichtig, diese wertmäßig zu begrenzen und alle 2 Jahre über die Notwendigkeit des Instruments zu entscheiden.

47 Die Forderung nach einer Beteiligung des HFA bei Erwerben mit erheblichem Wert folgt dem Budgetrecht bzw. Entscheidungsvorbehalt des Parlaments.

48 Selbst bei unbebauten strategisch erworbenen Grundstücken fallen Kosten an (z. B. Verkehrssicherungspflichten, Verwaltungsaufwand, etc.). Zudem bestehen Risiken des Wertverlusts, insbesondere bei wenig marktgängigen Grundstücken. Im Jahr 2017 waren zudem nahezu alle strategischen Grunderwerbe bebaut. Für diese fallen u. a. Bauunterhalt und Bewirtschaftungskosten an. Zudem liefern strategische Grunderwerbe ggf. erhebliche Budgetrestriktionen zulasten künftiger Haushalte, da oftmals Investitionskosten im Mio.-€-Bereich anfallen (Sanierungen/Neubauten). Mittel sind durch den strategischen Erwerb gebunden und stehen dadurch nicht für andere Staatsaufgaben zur Verfügung.