



Wir beraten Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Sonderbericht

UNERRICHTUNG

Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement
Sachsen

Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen

Sonderbericht nach § 99 SäHO

Juli 2018

Az.: 311703/27 2159/18

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
A Zusammenfassung	7
B Prüfungsgegenstand	9
C Feststellungen und Folgerungen	11
1 Unterrichtung des Sächsischen Rechnungshofs	11
2 Aufgabenüberführung gem. § 9 Abs. 2 SächsVwOrgG	12
2.1 Aufbau eines ressortübergreifenden Flächenmanagements	12
2.1.1 Gesetzliche Zielsetzung	12
2.1.2 Tatsächliche Umsetzung	13
2.2 Zentralisierung des Kompensationsmanagements	15
3 Zwischenstand der Aufgabenübertragung	16
3.1 Entwicklung der Liegenschaftsverwaltung	16
3.2 Wirtschaftlichkeits- und Organisationsuntersuchung	18
4 Ausweitung der Zuständigkeit des staatlichen Liegenschaftsmanagements	23
4.1 Erschließung neuer Geschäftsfelder	23
4.2 Zunahme strategischer Grunderwerbe	23
5 Folgewirkungen	24
5.1 Höhere Kosten	24
5.1.1 Erfüllungsaufwand	24
5.1.2 Mehr Stelleninhaber mit leitenden Funktionen	27
5.1.3 Höhere Personalkosten infolge Stellenplanflexibilisierung	29
5.2 Organisatorische Schnittstellen	31
6 Evaluierung	34

Abbildungsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abbildung 1: Handlungsfelder des ZFM	9
Abbildung 2: Zielvorgaben des ZFM	10
Abbildung 3: Entwicklung der Liegenschaftsverwaltung	16
Abbildung 4: Lebenszyklus einer Immobilie	17
Abbildung 5: Umsetzungsalternativen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	19
Abbildung 6: Wertung monetäre Aspekte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	21
Abbildung 7: Gegenüberstellung Erfüllungsaufwand lt. dem SMF und Berechnung des SRH	26
Abbildung 8: Organigramm der ZFM-Zentrale, Stand 01.03.2017	28
Abbildung 9: Zuständigkeit Verwaltung Liegenschaft des Landgerichtes Görlitz einschließlich der Gedenkstätte	32

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausgaben für strategische Grunderwerbe in den Haushaltsjahren 2016 und 2017	23
Tabelle 2: Untersetzung des Erfüllungsaufwandes für die Errichtung des ZFM	25

Abkürzungsverzeichnis

Anstalt d. ö. R	Anstalt des öffentlichen Rechts
B4	Besoldungsgruppe B4
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
FB	Facility- und Bedarfsdeckungsmanagement
FP	Finanzvermögen und Portfoliosteuerung
GEFMA	German Facility Management Association
GeoSN	Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
KHR	Kommentar zum Haushaltsrecht von Engels/Eibelshäuser, Loseblatt, Stand Juli 2017
LASuV	Sächsisches Landesamt für Straßenbau und Verkehr
LISt GmbH	LISt Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH
LTV	Landestalsperrenverwaltung Sachsen
NSM	Neues Steuerungsmodell
PwC	PricewaterhouseCoopers (Wirtschaftsprüfungsgesellschaft)
RSG	Reichssiedlungsgesetz
SächsBesG	Sächsisches Besoldungsgesetz
SächsNKRG	Sächsisches Normenkontrollratsgesetz
SächsVwOrgG	Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SBS	Staatsbetrieb Sachsenforst
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SLS GmbH	Sächsische Landsiedlung GmbH
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMUL	Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SRH	Sächsischer Rechnungshof
VwV	Verwaltungsvorschrift
WSF	Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH
ZFM	Zentrales Flächenmanagement Sachsen, als Staatsbetrieb

A Zusammenfassung

Zum 01.01.2017 wurde der Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen im Geschäftsbereich des SMF errichtet. Ziel war es, nach § 9 SächsVwOrgG alle flächenrelevanten Aufgaben ressortübergreifend unter dem Dach des ZFM als einheitlichem Ansprechpartner zu konzentrieren.

Die Errichtung des ZFM leidet von Beginn an unter konzeptionellen Defiziten. Zwar hat der Gesetzgeber im SächsVwOrgG die Aufgaben des ZFM festgeschrieben. Jedoch gerade die Kernaufgabe, ein ressortübergreifendes Flächenmanagement zu bilden, wurde bisher durch das SMF nicht konzeptionell umgesetzt. Das ZFM ist nicht in der Lage,

- die ressortübergreifend wahrgenommenen Aufgaben inhaltlich näher zu umreißen,
- konkrete Synergieeffekte aus einer Aufgabenbündelung zu benennen und
- die erwarteten Synergien zu quantifizieren,
- Ziele zur strategischen Ausrichtung des Flächenmanagements bzw. dessen Positionierung und qualitative Vorgaben für die Aufgabenerfüllung zu definieren.

Es ist nicht erkennbar, dass das SMF beim Abbau dieser konzeptionellen Schwächen in 1,5 Jahren nach Errichtung des ZFM dem gesetzgeberischen Ziel, ein ressortübergreifendes Flächenmanagement zu schaffen, näher gekommen ist. Nach wie vor haben die anderen Ressorts ihr Flächenmanagement in Zuständigkeit des LASuV, des SBS und der LTV nicht an das ZFM übertragen. Die einzige Ausnahme ist die Beauftragung des ZFM mit der Aufgabe des Ökoflächenmanagements durch das SMUL.

Im Ergebnis wurde bisher nur die Entscheidung revidiert, Liegenschafts- und Bauverwaltung im SIB einheitlich zu betreiben. Diese Entscheidung ist unverständlich, zumal die gemeinsame Bau- und Liegenschaftsverwaltung 2011 positiv durch das SMF evaluiert wurde.

Um die Defizite zu kompensieren, sucht das ZFM nach neuen Geschäftsfeldern, wie z. B. die Unterstützung der Kommunen bei der Behandlung von Brachflächen oder die Entwicklung von Gewerbegebieten. Diese kommunalen Geschäftsfelder sind nicht vom Aufgabenkanon des § 9 Abs. 2 VwOrgG gedeckt. Hinzu kommt ein besorgniserregender Zuwachs an strategischen Grunderwerben.

Die Trennung von Bau- und Liegenschaftsverwaltung hat

- höhere Kosten und
- organisatorische Schnittstellen

zur Folge. Synergieeffekte konnte das SMF weder quantifizieren noch konkret benennen. Schnittstellen verursachen bei zusammenhängenden Aufgaben erheblichen Abstimmungsbedarf mit einhergehenden Informationsverlusten zwischen dem ZFM und den anderen Flächenakteuren, insbesondere dem SIB. Die Aufgabenerfüllung hat sich gegenüber der vorherigen Organisationsform bereits im ersten Jahr des Bestehens des ZFM insofern erheblich verschlechtert.

Das Ziel des Gesetzgebers, mit einem einheitlichen Flächenmanagement Synergieeffekte zu erreichen, scheint im Evaluierungszeitraum bis Ende 2020 kaum noch erreichbar; ein Zuwarten mit der Evaluierung bis zum Ablauf des Jahres 2020 ist daher nach Auffassung des SRH nicht angezeigt, zumal die Gefahr besteht, dass sich die organisatorischen Defizite verfestigen.

Der SRH empfiehlt, bis zum 15.10.2018 alle bisher in den Ressorts angesiedelten liegenschaftlichen Aufgaben im ZFM zu konzentrieren, um so dem gesetzgeberischen Ziel des § 9 Abs. 3 SächsVwOrgG näherzukommen. Andernfalls sollte das ZFM wieder in den SIB eingegliedert werden.

Soweit die genannten Bereiche bis zum 15.10.2018 im ZFM eingegliedert sind, empfiehlt der SRH dem Landtag, den weiteren Aufbau des ZFM eng zu begleiten und ggf. halbjährige Berichtspflichten vorzusehen.

B Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Errichtung des ZFM zum 01.01.2017 im Geschäftsbereich des SMF im Zeitraum bis zum 15.06.2018 geprüft. Damit umfasst der Prüfungszeitraum sowohl die unmittelbare „Transformationsphase“ in den ersten Monaten 2017 sowie die ersten 1,5 Jahre des regulären Geschäftsbetriebs des neuen ZFM.

Der neu errichtete Staatsbetrieb verfügt über eine Zentrale mit Sitz in Dresden und fünf regionale Außenstellen in Dresden, Leipzig, Chemnitz, Zwickau und Bautzen.

Er soll gem. § 9 Abs. 2 SächsVwOrgG ein ressortübergreifendes Flächenmanagement aufbauen und in der Funktion als Grundstückseigentümer die bisher in verschiedenen Ressorts (SMF, SMUL, SMWA) wahrgenommenen liegenschaftlichen Aufgaben ausüben. Für das ZFM leiten sich lt. dem SMF daraus drei Handlungsfelder ab:¹

Abbildung 1: Handlungsfelder des ZFM

Handlungsfeld 1 Portfolio	Handlungsfeld 2 Grundstücksverkehr	Handlungsfeld 3 Kompensationsmanagement
<ul style="list-style-type: none"> • Datentransparenz • Portfoliobereinigung • Schnittstellen zu Fachverwaltungen • Spezialflächen (Branchen, Landwirtschaft) 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische Grunderwerbe • Bedarfsdeckung • Arrondierung • Flächensicherung • Flächenentwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> • Planung • ggf. Flächenerwerb • Herstellung, dauerhafte Sicherung und Pflege

Quelle: Anlage zum Schreiben des SMF vom 09.03.2017, Az.: 46-3339/2/1-2017/11609.

Unterhalb der gesetzlichen Norm sind für das ZFM folgende Ziele gesetzt, die für die im SächsVwOrgG genannten Aufgaben ergänzend von Bedeutung sind.

¹ Anlage zum Schreiben des SMF vom 09.03.2017, Az.: 46-3339/2/1-2017/11609.

Abbildung 2: Zielvorgaben des ZFM

allgemeine/strukturelle Ziele	fachpolitische Ziele
<ul style="list-style-type: none"> • schlanke Organisationsstruktur „anstreben“ • Erzielung von Einsparungen an anderen Stellen der Verwaltung durch Bündelung flächenbezogener Aufgaben (Reduzierung Flächenverbrauch) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verringerung der Flächenneuanspruchnahmen • Schonung von Landwirtschaftsflächen und sonstigen hochwertigen bzw. werthaltigen Flächen • Zentralisierung des Kompensationsmanagements • Qualifizierung der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen

Quelle: Anlage zum Schreiben des SMF vom 09.03.2017, Az.: 46-3339/2/1-2017/11609.

Geprüft hat der SRH, ob die vom Gesetzgeber nach § 9 Abs. 2 SächsVwOrgG bestimmten Aufgaben umgesetzt sind.

Insbesondere betraf das die Frage, ob die Gründung einer neuen Organisationsstruktur dazu führt, das Ziel eines zentralen Flächenmanagements zu verwirklichen, und ob die erwarteten Einsparungen und Synergieeffekte festzustellen sind.

Das Ergebnis seiner Prüfung hat der SRH im Entwurf dem SMF am 29.01.2018 übersandt. Eine erste Stellungnahme des SMF vom 09.03.2018 war Gegenstand des Abschlussgesprächs am 26.03.2018. Mit Schreiben vom 08.05.2018 übersandte der SRH daraufhin den Entwurf eines Sonderberichts. Hierzu äußerte sich das SMF abschließend mit seiner Stellungnahme vom 11.06.2018 (siehe hierzu S. 36 ff. dieses Sonderberichtes).

C Feststellungen und Folgerungen

1 Unterrichtung des Sächsischen Rechnungshofs

Bereits der Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt 2017/2018 dokumentiert die Absicht der Regierung, das ZFM in Form eines Staatsbetriebes im Jahr 2017 zu gründen. Im Zuge des Regierungsentwurfs zum Haushaltsbegleitgesetz sind Änderungen im SächsVwOrgG und dem SächsBesG vorgeschlagen und ein Verwaltungsaufwand für die Errichtung des ZFM von 168.590 € angegeben.

Auf dieser Grundlage bat der SRH das SMF mit Schreiben vom 12.08.2016 um Zuleitung des Zwischenberichtes, der dem Kabinett im Juni 2016 vorgelegt werden sollte. Mit Schreiben vom 15.09.2016 lehnte das SMF dies mit der Begründung ab, es befänden sich konzeptionelle Fragen zwischen den Ressorts noch in Abstimmung und endgültige Entscheidungen seien abzuwarten.

Gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 2 SäHO ist der SRH unverzüglich zu unterrichten, wenn den Staatshaushalt berührende Verwaltungseinrichtungen oder Staatsbetriebe geschaffen, wesentlich geändert oder aufgelöst werden. Hierzu war dem SRH unaufgefordert ein Abdruck des die Gründung des ZFM betreffenden Schriftverkehrs zu übersenden.²

Das SMF hat eine Übersendung relevanter Unterlagen selbst nach Aufforderung durch den SRH verweigert.³

Das SMF ist seiner Mitteilungspflicht aus § 102 SäHO nicht nachgekommen.

Nach Ansicht des SMF ergibt sich aus § 102 SäHO nicht, dass der SRH bereits vor Gründung eines Staatsbetriebes zu unterrichten ist. Dem parlamentarischen Verfahren und der Willensbildung des Kabinetts hätten nicht vorgegriffen werden dürfen. Gleichwohl hätte sich der SRH nach Ansicht des SMF im parlamentarischen Verfahren zum ZFM äußern können.

Sinn und Zweck des § 102 SäHO ist, dem SRH entsprechend seinem Verfassungsauftrag (Art. 100 Verfassung des Freistaates Sachsen) frühzeitig - schon vor etwaigen finanzwirksamen Maßnahmen der Staatsregierung - eine Stellungnahme oder eine Prüfung zu ermöglichen.⁴ Dies ergibt sich auch aus dem Wortlaut der Norm, der im Präsens gefasst ist. Der Verweis des SMF auf die Mitwirkungsmöglichkeit des SRH im parlamentarischen Verfahren verkennt die Rechtslage. Nach § 102 SäHO ist die Staatsregierung gegenüber dem SRH

² Nr. 2 VwV zu § 102 SäHO.

³ Schreiben des SMF vom 15.09.2016, Az.: 46-VV 2005/1/8/21-2016/45464.

⁴ Sievers in: Engels/Eibelshäuser, KHR, Rdnr. 3 zu § 102 BHO.

informationspflichtig, nicht der Landtag. Die Anhörung im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens ersetzt also nicht die Informationspflicht der Staatsregierung nach § 102 SÄHO gegenüber dem SRH. Es genügt gerade nicht, dass der SRH Informationen möglicherweise auf anderem Wege erlangt oder sich durch aktives Tun selbst beschaffen kann.⁵ Durch seine Weigerung, die angeforderten Informationen dem SRH zu übersenden, hat das SMF nicht etwa dem parlamentarischen Willensbildungsprozess entsprochen, sondern im Gegenteil verhindert, dass der SRH seine Beratungsfunktion gegenüber dem Parlament vor Errichtung des ZFM überhaupt wahrnehmen konnte.

Die Argumentation des SMF geht auch schon deshalb ins Leere, weil der Willensbildungsprozess der Staatsregierung spätestens mit Kabinettsbeschluss vom Juni 2016 bereits abgeschlossen war. Das SMF kann sich daher auch nicht auf einen Schutz des Willensbildungsprozesses der Exekutive berufen.

2 Aufgabenüberführung gem. § 9 Abs. 2 SächsVwOrgG

2.1 Aufbau eines ressortübergreifenden Flächenmanagements

2.1.1 Gesetzliche Zielsetzung

Für das ZFM sind in § 9 Abs. 2 SächsVwOrgG folgende Aufgaben konkret vorgegeben:

- Wahrnehmung der Aufgaben des ressortübergreifenden Flächenmanagements, einschließlich des Kompensationsmanagements und der Sicherung des Landesvermögens, insbesondere
 - Aufgaben des Grundstücksverkehrs und der Flächenarrondierung,
 - Abwicklung von Fiskalerbschaften,
 - Ausübung von Aneignungsrechten;
- Wahrnehmung der Aufgaben als Grundstückseigentümer, sofern keine Ausnahmen vom SMF zugelassen werden.

In der Gesetzesbegründung heißt es wörtlich: „Mit der Einrichtung eines Staatsbetriebes ZFM wird ein Dienstleister für alle freistaateigenen Institutionen geschaffen, der einheitlich und ressortübergreifend über Kenntnisse zur Flächennutzung im Freistaat Sachsen verfügt und die Steuerung der freistaateigenen Flächen vornimmt.“⁶

⁵ Sievers in: Engels/Eibelshäuser, KHR, Rdnr. 4 zu § 102 BHO.

⁶ Vorblatt zum Entwurf eines Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2017/2018 (Haushaltsbegleitgesetz 2017/2018), LT-DS 6/5551.

Ziel ist es demnach, neben den vom ehemaligen Unternehmensbereich FP des SIB übernommenen Aufgaben, den gesamten Immobilienbestand des Freistaates Sachsen zu erfassen, Analyse und Optimierung der landeseigenen Grundstücke zu betreiben sowie das Landesvermögen zu sichern und Fiskalerbschaften abzuwickeln⁷, nun auch die liegenschaftsnahen Aufgaben des LASuV, einschließlich der LfSt GmbH, des SBS und der LTV sowie das Kompensationsmanagement auf einen zentralen Staatsbetrieb zu übertragen.

2.1.2 Tatsächliche Umsetzung

Tatsächlich ist das ZFM bisher nur vom SMUL mit dem Kompensationsmanagement teilweise beauftragt worden. Die weiteren liegenschaftsnahen Aufgaben werden nach wie vor von den bisherigen Aufgabenträgern (dem LASuV, einschließlich der LfSt GmbH, des SBS und der LTV) wahrgenommen. Auch auf wiederholte Anfrage wies das SMF keine konkrete Aktivität nach, die auf eine weitere Aufgabenzusammenführung hindeutet.

Im Ergebnis nehmen im Freistaat Sachsen nach wie vor zahlreiche Flächenakteure flächenrelevante Aufgaben wahr. Gesetzlich vorgegebenes Ziel der Errichtung des ZFM ist die Wahrnehmung einer Bündelungs- und Konzentrationsfunktion.

Bereits im Jahre 2016 zeigte sich der Dissens zwischen den Ressorts in Bezug auf Zuständigkeiten und Verantwortung für ein ressortübergreifendes Flächenmanagement. Demgemäß wurden das SMF, das SMWA und das SMUL beauftragt, über die noch offenen Fragestellungen bis zum 30.09.2016 einvernehmlich zu entscheiden. Die Dissenspunkte sind bisher nicht ausgeräumt.

Der Dissens zwischen den Ressorts zeigt sich bspw. auch im Bereich des Aufbaus einer einheitlichen liegenschaftlichen Datenbank. Das ZFM arbeitet an einer einheitlichen Datenbank über die landeseigenen Flächen. Dabei sollen Schnittstellen und Verzahnungen zu bestehenden dezentralen Datensystemen in den Fachverwaltungen eingerichtet werden. Das ZFM plante die Ablösung der LAWI (Landwirtschaftsdatenbank), der AnalyseDB (Verkaufsfälle) und der FIS-Dat (Fiskalerbschaftsdatenbank) für den 30.06.2018. Nach Aussage des SMF ist das Einverständnis des SMWA und des SMUL für die Ablösung der genannten Datenbanken nicht erforderlich.⁸

Offensichtlich liegt also kein Einverständnis der betroffenen Ressorts vor. Der SRH vermag nicht zu erkennen, wie so ein zentrales Liegenschaftsmanagement aufgebaut werden soll.

⁷ Geschäftsbericht des SIB 2016, S. 9.

⁸ E-Mail des SMF vom 20.04.2018.

Das ZFM teilte zudem im Rahmen der Prüfung mit, es wirke nicht mehr auf die Bereinigung der Dissenspositionen und die schriftliche Vereinbarung konkreter Aufgabenübertragungen hin. Vielmehr werde erwartet, dass die Ressorts auf das ZFM zukämen. Darüber hinaus erachte das ZFM den Abschluss diverser Vereinbarungen nicht mehr für erforderlich. Das SMF sieht darin keinen Nachteil im Aufbau eines einheitlichen Flächenmanagements. Dies könne auch noch im laufenden operativen Betrieb des ZFM realisiert werden.

Es ist nicht zu erkennen, dass das SMF in den ersten 1,5 Jahren nach Errichtung des ZFM dem gesetzgeberischen Ziel, ein ressortübergreifendes Flächenmanagement zu schaffen, nähergekommen ist. Nach wie vor haben die anderen Ressorts ihr Flächenmanagement in Zuständigkeit des LASuV, des SBS und der LTV nicht an das ZFM übertragen.

Die Errichtung des ZFM leidet von Beginn an unter erheblichen konzeptionellen Defiziten.

Die wesentliche gesetzliche Zielvorgabe - die Schaffung eines einheitlichen Flächenmanagements für das gesamte Grundvermögen durch ressortübergreifende Zusammenarbeit - konnte auch nach 1,5 Jahren des Bestehens des ZFM nicht erreicht werden.

Das SMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich eine ressortübergreifende Aufgabenabgrenzung und -zuordnung für ein zentrales Flächenmanagement in Umsetzung befinde. Auch die nochmalige Aufforderung des SRH im Abschlussgespräch, Unterlagen zum aktuellen Umsetzungsstand vorzulegen, lehnte das SMF ab. Das ZFM ist 1,5 Jahre nach seiner Gründung nicht in der Lage, seine zentralen Aufgaben zu bezeichnen und umzusetzen.

Die pauschale Kritik des SMF, der SRH würde eigene Zielkriterien für die Prüfung des ZFM anlegen, weist der SRH zurück. Maßstab der Prüfung ist allein das vom Landtag verabschiedete SächsVwOrgG einschließlich der Gesetzesbegründenden Unterlagen.

Auch weist der SRH die Behauptung des SMF zurück, er habe sich bei seiner Prüfung auf die „Aufbauphase“ des ZFM beschränkt und es seien hieraus keine Schlüsse auf den Erfolg des ZFM möglich. Abgesehen davon, dass der SRH gem. § 94 Abs. 1 SÄHO zu einer solchen Beschränkung des Prüfzeitraumes berechtigt wäre, hat er das ZFM über 1,5 Jahre begleitet. Dies ist ein Zeitraum, in dem auch bei Schwierigkeiten ein Transformationsprojekt weitgehend abgeschlossen und der Regelbetrieb aufgenommen sein sollten. Tatsächlich sind in diesen 1,5 Jahren noch nicht einmal die Aufgabenübertragungen vom SMUL und SMWA auf das ZFM im Sinne des Gesetzes abgeschlossen. An einen Regelbetrieb mit neuem Aufgabenbestand ist nicht zu denken.

2.2 Zentralisierung des Kompensationsmanagements

Der einzige liegenschaftsrelevante Bereich außerhalb des SIB, der auf das ZFM übertragen wurde, ist das bisher bei der SLS GmbH angesiedelte Kompensationsmanagement. Gegenstand des Kompensationsmanagements ist die Schaffung einer überregionalen Übersicht über Kompensationsbedarfe, über naturschutzfachlich aufwertbare Flächen und über Ökokennen. Das ZFM versteht dies als die vollständige und einheitliche Umsetzung von naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen ab dem Zeitpunkt der Genehmigung durch die unteren Naturschutzbehörden bis zur dauerhaften Sicherung und Pflege mit schuldbefreiender Wirkung für den jeweiligen „freistaateigenen Vorhabenträger“.⁹

Mit der Beauftragung des ZFM durch das SMUL als Ökoflächen-Agentur zum 01.10.2017 ist das ZFM u. a. für die Bereitstellung und Beschaffung von Kompensationsflächen sowie von Kompensations-/Ökokontomaßnahmen als einheitlicher Dienstleister für staatliche Einrichtungen, aber darüber hinaus auch für Kommunen sowie private Investoren zuständig.

In anderen Bereichen wie z. B. im Straßenbau, ist für das Kompensationsmanagement weiterhin das LASuV zuständig. Damit ist nicht einmal das Kompensationsmanagement im ZFM zentralisiert. Daher kann das ZFM auch nicht nachweisen, welche konkreten Synergien und Einsparungen sich durch die Beauftragung des ZFM als Ökoflächen-Agentur für den Freistaat ergeben.

Dem ZFM gelang es bisher nur ansatzweise, die Voraussetzungen für ein ressortübergreifendes Kompensationsmanagement zu schaffen. Nachweise zu konkreten Synergien fehlen bisher.

Maßnahmen zur Bündelung des ressortübergreifenden Kompensationsmanagements sind lt. dem SMF in Umsetzung und würden Bestandteil der Evaluierung des ZFM im Jahr 2020 sein.

Unterlagen zu konkreten Schritten in Richtung ressortübergreifender Konzentration liegenschaftlicher Aufgaben im ZFM hat das SMF auf mehrmalige Anfrage nicht vorgelegt.

⁹ Anlage zum Schreiben des SMF vom 09.03.2017, Az.: 46-3339/2/1-2017/11609.

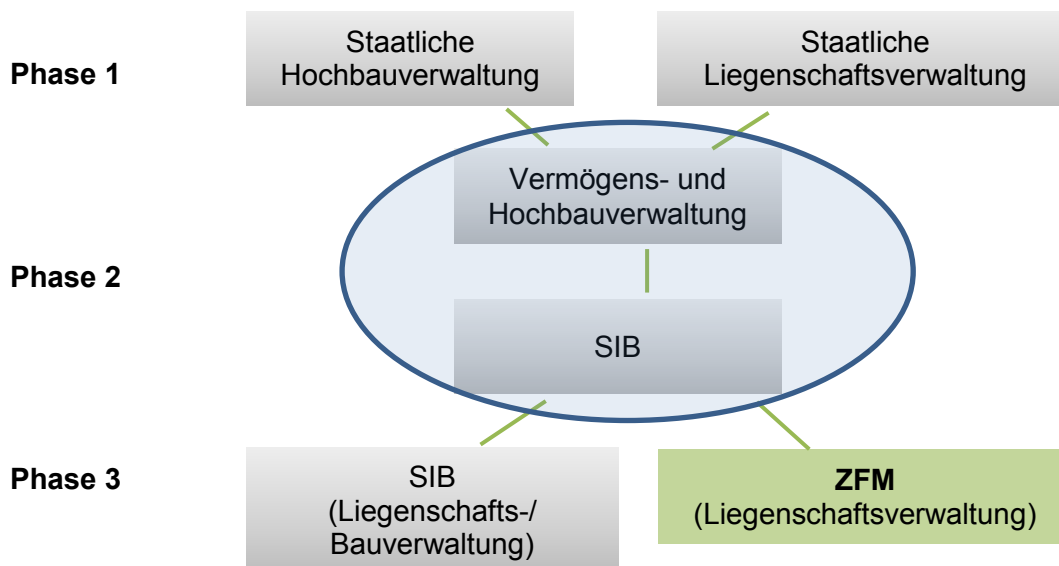
3 Zwischenstand der Aufgabenübertragung

3.1 Entwicklung der Liegenschaftsverwaltung

Die jetzige Struktur der staatlichen Bau- und Liegenschaftsverwaltung führt durch die Errichtung des ZFM partiell zurück zum Zustand vor Gründung einer einheitlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung im Jahr 1999.

In Sachsen waren ursprünglich Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung getrennt (Phase 1). 1999 wurden die beiden Verwaltungen auf Beschluss der Staatsregierung zusammengelegt, um damit eine „Koordination und Abstimmung der Abläufe in der Staatlichen Liegenschafts- und Hochbauverwaltung herbeizuführen bzw. wesentlich zu beschleunigen, Mehrfachzuständigkeiten und Doppelarbeiten abzubauen und Arbeitsaufwand einzusparen“.¹⁰

Abbildung 3: Entwicklung der Liegenschaftsverwaltung



Quelle: Eigene Darstellung des SRH.

Im Jahr 2003 folgte die Gründung des SIB, um die Voraussetzung für einen wirtschaftlich und professionell geführten Umgang des Freistaates Sachsen mit seinen immobilien Vermögenswerten durch Gründung des SIB zu schaffen (Phase 2). Ziel dieser Reform war es, den Lebenszyklus einer Liegenschaft von der Immobilienbewirtschaftung, -entwicklung und -verwertung zu betrachten.

¹⁰ Pkt. B1 des Entscheidungsvorschlags der Arbeitsgruppe zur Zusammenführung der Sächsischen Hochbauämter mit den Sächsischen Liegenschaftsämtern im Freistaat Sachsen vom 06.01.1998, SMF, Referat 15.

Abbildung 4: Lebenszyklus einer Immobilie

Quelle: Lebenszyklusphasen - lineares Modell nach GEFMA 100-1.¹¹

Die Steuerung des staatlichen Immobilienbestandes durch Ankauf von Grundstücken für staatliche Aufgaben, Vermarktung und Veräußerung von entbehrlichem staatlichen Grundvermögen, die Verpachtung von landeseigenen Flächen und die Bereitstellung und Überlassung von Flächen an Dritte sind eine Kernaufgabe des Immobilienmanagements und eng mit den anderen Kernaufgaben verzahnt.

Die Evaluierung des SIB im Jahr 2011 sieht das Ziel der Lebenszyklusbetrachtung als erreicht an. Die Bündelung aller Fachaufgaben über den gesamten Lebenszyklus einer Immobilie wird im Evaluierungsbericht als Potenzial für die strategische Rolle des SIB hervorgehoben. Folgerichtig werden die Entscheidungen des Freistaates Sachsen, die zur Bündelung der Kernaufgaben der Liegenschaftsverwaltung im SIB geführt haben, als „richtig, unumkehrbar, erforderlich und nach wie vor aktuell [bewertet], um den Aufgaben eines modernen Staates [...] zu genügen“.¹² Aus den dem SRH vorliegenden Unterlagen geht nicht hervor, dass sich dies zwischenzeitlich geändert hätte oder Reformen innerhalb des SIB nicht hätten genutzt werden können, um weitere vom Gesetzgeber gewünschte Synergien zu erzielen.

Die Errichtung des ZFM und die damit verbundene Ausgliederung von Kernaufgaben der Liegenschaftsverwaltung führen ohne die vollständige Konzentration aller über die Ressorts verteilten liegenschaftlichen Aufgaben zu einer bloßen Rückkehr zur alten Struktur vor 1999. Eine nachvollziehbare Begründung für eine solche Teillösung fehlt. Im Ergebnis werden dadurch die Erfolge der bisherigen Reform hin zu einer Lebenszyklusbetrachtung negiert, ohne dass durch die Errichtung des ZFM bessere Synergien erreicht werden.

Die bloße Trennung von Liegenschafts- und Bauverwaltung ist unverständlich, nachdem die gemeinsame Bau- und Liegenschaftsverwaltung unter dem Dach des SIB ausdrücklich positiv evaluiert wurde.

In seiner Stellungnahme führt das SMF aus, die Evaluierung des SIB sei als Referenz ungeeignet, denn die Gründung des ZFM „hat das Ziel, ein landeseinheitliches (zentrales) Flächenmanagement zu schaffen“.

¹¹ Branchenverband des Facilitymanagements, German Facility Management Association.

¹² SIB-Evaluierungsbericht vom 24.10.2011.

Der SRH teilt die Auffassung des SMF nicht. Der positive Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2011 betrifft die Organisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung und ist deshalb als Referenz auch geeignet. Die Auflösung des positiv evaluierten Erfolgsmodells einer einheitlichen Bau- und Liegenschaftsverwaltung macht nur dann Sinn, wenn an deren Stelle ein nachweislich besseres Modell einer einheitlichen Flächenverwaltung tritt. Diesen Nachweis ist das SMF bisher sowohl konzeptionell als auch umsetzungsperspektivisch schuldig geblieben.

3.2 Wirtschaftlichkeits- und Organisationsuntersuchung

Das SMF unterrichtete zur Vorbereitung der Gründung eines zentralen Flächenmanagements das Kabinett mit Datum vom 10.06.2016 über das Ergebnis einer „Wirtschaftlichkeits- und Organisationsuntersuchung“. Auf Grundlage dieses Berichtes fiel die Entscheidung für die Errichtung eines Staatsbetriebes i. S. d. § 26 SäHO.

Eine Organisationsuntersuchung, die dem Maßstab von § 7 SäHO gerecht wird, gab es nicht. In den örtlichen Erhebungen teilte das SMF mit, diese könne im Rahmen der beabsichtigten Evaluierung bis zum 31.12.2020 nachgeholt werden. Zudem befinde sich das ZFM im ersten Jahr des Bestehens in der Findungsphase.

Nach dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen vor der Durchführung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (vgl. § 7 Abs. 2 SäHO).¹³ Dabei ist bei der Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Arbeitsanleitung des BMF „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ anzuwenden.¹⁴

Eine Organisationsuntersuchung i. S. d. § 7 SäHO liegt nicht vor.

In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind sämtliche zur Zielerreichung grundsätzlich möglichen Alternativen zu ermitteln und hinsichtlich ihrer Geeignetheit zu bewerten. Werden im Ergebnis Alternativen als ungeeignet ausgesondert, so ist dies ausführlich zu begründen und zu dokumentieren.¹⁵

So ist vor Gründung des ZFM, entgegen Buchstabe A. Nr. 2.1 bis 3 VwV zu § 7 SäHO, nicht die Variante untersucht worden, die eine Zentralisierung des Flächenmanagements beim SIB

¹³ Buchstabe A. Nr. 2.1 VwV zu § 7 SäHO.

¹⁴ Nr. 12.1 VwV zu § 7 SäHO.

¹⁵ Rundschreiben des BMF vom 12.01.2011 - II A 3 - H 1012-10/08/10004 - als Anlage zur VwV zu § 7 SäHO, dort Ziff. IV. Nr. 1 der Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

vorsieht. Das hat bereits der Sächsische Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes für den Doppelhaushalt 2017/2018 bemängelt.¹⁶

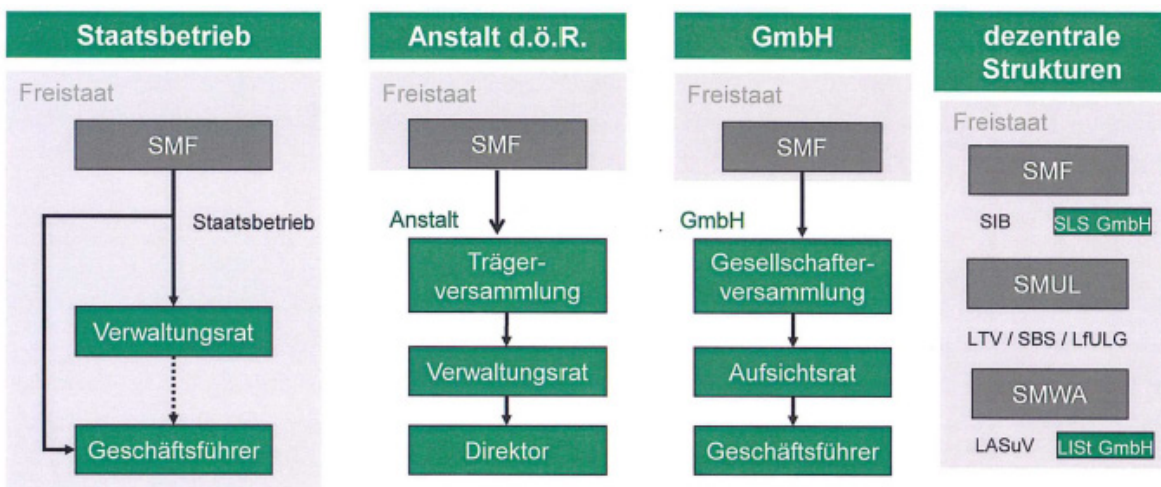
Das SMF hat die Variante, die eine Zentralisierung des Flächenmanagements beim SIB vorsieht, nicht untersucht.

Laut dem SMF war die Variante „Zentralisierung beim SIB“ nicht handlungsrelevant bzw. aufgrund des Kabinettsbeschlusses vom 22.12.2015, ein zentrales Flächenmanagement außerhalb des SIB zu errichten, nicht mehr zu untersuchen.

In der angesprochenen Kabinettsvorlage hat das SMF indessen ohne nähere Begründung die Rechtsform eines Staatsbetriebes als Vorzugsvariante angesehen und insofern das Ergebnis der anschließenden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ auf dieses Ziel ausgerichtet.

Folgende Umsetzungsalternativen hat das SMF nach eigenen Angaben unter Einbeziehung monetärer und nicht monetärer Gesichtspunkte miteinander verglichen.

Abbildung 5: Umsetzungsalternativen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung



Quelle: Anlage zum Schreiben des SMF vom 09.03.2017, Az.: 46-3339/2/1-2017/11609.

Alle infrage kommenden Umsetzungsalternativen sind bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung so ausführlich darzustellen, dass sämtliche entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte enthalten sind.¹⁷ Bei den Umsetzungsalternativen „Staatsbetrieb“, „Anstalt d. ö. R.“ und „GmbH“ wird aber eine zentrale Organisationsform nicht beschrieben, sondern unterstellt. Bei der Variante „Status quo“ ist auf dezentrale Strukturen und die dadurch bestehenden Schnittstellen zu anderen Flächenakteuren verwiesen. Tatsächlich aber bleibt offen, wie der

¹⁶ Schreiben des Sächsischen Normenkontrollrats vom 12.07.2016, Az.: 1240/1-II.NKR-676/16.

¹⁷ Nowak in: Engels/Eibelschäuser, KHR zu Rdnr. 12, 15, § 7 BHO, Teil 4; Rundschreiben des BMF vom 12.01.2011 - II A 3 - H 1012-10/08/10004 - als Anlage zur VwV zu § 7 SÄHO, dort Ziff. IV. Nr. 2 der Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Übergang von der bisherigen dezentralen zu einer zentralen Organisationsform konkret gestaltet werden soll.

Die Darstellung der Umsetzungsalternativen ist insgesamt zu ungenau. Sie vernachlässigt bei den untersuchten Varianten die nach wie vor bestehenden und hinzutretenden Schnittstellen zu den anderen Flächenakteuren, wie bspw. der LTV, dem SBS, dem LASuV und der SLS GmbH. Auch bei Aufbau des ZFM sollen der SBS und das LASuV vom Grundsatz eines zentralen Grundstücksverkehrs gem. § 64 Abs. 1 SäHO ausgeschlossen bleiben.¹⁸ Die zukünftige Zusammenarbeit des ZFM und der LTV soll zudem in der bisherigen Vorgehensweise mit dem SIB bestehen bleiben.¹⁹ Im Ergebnis wird mit dem neuen Staatsbetrieb ZFM eine weitere Schnittstelle zum SIB geschaffen.

Die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthaltene Beschreibung der Umsetzungsalternativen ist nicht geeignet, ein umfassendes Bild der zu untersuchenden Varianten und der Wechselwirkungen zwischen den beteiligten Geschäftsbereichen bzw. Flächenakteuren im Freistaat Sachsen aufzuzeigen.

Das SMF hat in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte der Umsetzungsalternativen, wie bspw. Schnittstellen und Abhängigkeiten der Flächenakteure untereinander, nicht eingestellt.

Das SMF hat nach dem Wortlaut der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine monetäre Bewertung für die untersuchten Varianten vorgenommen. Diese umfasst die vier Kostenbereiche: „Einmalkosten zur Errichtung des Dienstbetriebs“, „laufenden Kosten im Dienstbetrieb“, „Personalkosten“ und „Steuern“ ohne Angabe des angesetzten zeitlichen Betrachtungsrahmens. Monetäre Verfahren rechnen grundsätzlich mit Geldeinheiten.²⁰ Des Weiteren ist mindestens ein Betrachtungszeitraum zu wählen, in dem die gesetzten Ziele erreicht werden können.²¹ Nur so ließe sich der Amortisationszeitpunkt der Gründung des ZFM aufzeigen, zu dem die anfänglichen Kosten durch die angestrebten Einsparungen ausgeglichen werden.

Eine solche monetäre Bewertung hat das SMF tatsächlich nicht vorgenommen. Eine ausschließlich verbale Beschreibung monetärer Vor- und Nachteile der jeweiligen Alternative mit einer Punkteskala von eins bis drei genügt nicht.

¹⁸ Nr. 1.2 VwV zu § 64 SäHO.

¹⁹ Anlage zum Schreiben des SMF vom 09.03.2017, Az.: 46-3339/2/1-2017/11609.

²⁰ Rundschreiben des BMF vom 12.01.2011 - II A 3 - H 1012-10/08/10004 - als Anlage zu VwV zu § 7 SäHO, dort Ziff. VI der Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

²¹ Rundschreiben des BMF vom 12.01.2011 - II A 3 - H 1012-10/08/10004 - als Anlage zu VwV zu § 7 SäHO, dort Ziff. V der Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Die Kriterien für den Bewertungsmaßstab - ein Punkt für geringe Kosten und drei Punkte für hohe Kosten - und die Zuordnung zu den Alternativen sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ebenfalls nicht näher erläutert.

Abbildung 6: Wertung monetäre Aspekte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

	Staatsbetrieb	Anstalt d.ö.R.	GmbH	Status Quo
Einmalkosten zur Errichtung Dienstbetrieb	2	3	3	1
lfd. Kosten Dienstbetrieb	1	3	3	2
Personalkosten	2	1	1	2
Steuern	1	1	3	2
Gesamt	1,5	2,0	2,5	1,75

Quelle: Anlage zum Schreiben des SMF vom 09.03.2017, Az.: 46-3339/2/1-2017/11609.

Im Ergebnis erhielt die Variante „Staatsbetrieb“ die kleinste Gesamtpunktzahl und damit die Bewertung als wirtschaftlichste Variante.

Die vom SMF durchgeführte monetäre Wertung entspricht nicht den Grundsätzen der SäHO.²² Die Verwendung von Bewertungspunkten stellt keine monetäre Bewertung dar. Die Zuordnung der Bewertungspunkte ist aufgrund fehlender Bewertungsmaßstäbe nicht nachvollziehbar und intransparent. Es fehlt an konkret ermittelten Kosten und Einsparungen der Höhe nach und der entsprechenden Fälligkeit für die untersuchten Umsetzungsalternativen.²³

Gleichwohl verweist die Anlage zum Schreiben des SMF vom 09.03.2017 auf - nicht bezifferte - erhebliche Einsparungen durch die Staatsbetriebsgründung.

Die vom SMF erstellte monetäre Bewertung ist nicht fachgerecht, da sich daraus keine Aufwände in Geldbeträgen ableiten lassen. Es fehlt im Ergebnis eine monetäre Bewertung i. S. d. § 7 SäHO.

Eine vom SMF außerdem durchgeführte „nicht monetäre Bewertung“ basiert auf 11 ausgewählten inhaltlich nicht näher definierten Kriterien, bspw. „Eigenständigkeit und Flexibilität“, „Dienstleistungsfunktion“ und „Schnittstellen zu anderen Akteuren“. Ein Bewertungsmaßstab ist nicht genannt.

²² § 7 Abs. 2 SäHO; Nowak in: Engels/Eibelshäuser, KHR, Rdnr. 12, 15 zu § 7 BHO, Teil 4.

²³ Buchstabe A. Nr. 3 VwV zu § 7 SäHO.

Die nicht monetäre Wertung ist intransparent und in der Bewertung und Abgrenzung der Kriterien nicht nachvollziehbar.

Das SMF hat die Grundsätze des § 7 SäHO bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht beachtet. Die der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde liegenden Daten sind ungenau und unverständlich. Sie war infolgedessen als Entscheidungsgrundlage für das Kabinett und im Weiteren für den Gesetzgeber ungeeignet.

Das SMF verweist in seiner ersten Stellungnahme darauf, dass das nach den Erfordernissen des Einzelfalls einfachste und am wenigsten aufwendigste Verfahren anzuwenden sei. So seien die erfassbaren Vor- und Nachteile zum Zwecke des Vergleichs nach Möglichkeit zu quantifizieren oder zumindest verbal zu beschreiben. Darüber hinaus ist das SMF der Auffassung, dass durch die spätere Evaluierung die Grundsätze des § 7 SäHO sichergestellt würden.

Die Ausführungen des Ministeriums werden vom SRH nicht geteilt. Dass bei monetären Vergleichen „quantifizierbare Daten“²⁴ erforderlich sind, ist unstrittig. Dies erfordert dann auch eine Quantifizierung in Euro-Beträgen. Anderenfalls fehlt gerade eine monetäre Bewertung in Geldeinheiten.

Des Weiteren legt eine anfängliche fundierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. durch Festlegung präziser und eindeutig abgrenzbarer Kriterien, die Grundlagen für den Soll-Ist-Vergleich im Stadium der späteren Erfolgskontrolle (Evaluierung). Anfängliche Fehler der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beeinflussen somit unmittelbar Qualität und Aussagekraft der Erfolgskontrolle.

Ohne eine monetäre Bewertung ist keine Beurteilung des Erfolgs des ZFM im Jahr 2020 möglich. Ob Synergien erreicht werden konnten, ist nur festzustellen, wenn die Aufgaben und daraus resultierende Erwartungen zum Zeitpunkt der Errichtung so konkret sind, dass daran gespiegelt werden kann, was tatsächlich erreicht worden ist.

Ohne nähere Begründung und ohne überhaupt auf die Feststellungen des SRH einzugehen, trägt das SMF in seiner zweiten Stellungnahme nunmehr vor, das Ministerium habe „eine umfassende und SäHO-konforme Wirtschaftlichkeits- und Organisationsuntersuchung als Anlage zur Kabinettsbefassung erstellt.“ Aus den o. g. Gründen ergibt sich keine Veranlassung zu einer anderen Bewertung durch den SRH.

²⁴ Nowak in: Engels/Eibelshäuser, KHR, Rdnr. 12, 15 zu § 7 BHO, Teil 4.

4 Ausweitung der Zuständigkeit des staatlichen Liegenschaftsmanagements

4.1 Erschließung neuer Geschäftsfelder

Trotz der Defizite beim Aufbau eines ressortübergreifenden Flächenmanagements sucht das ZFM bereits nach neuen Geschäftsfeldern und bietet auf seiner Website z. B. die Unterstützung der Kommunen bei der Behandlung von Brachflächen oder die Entwicklung von Gewerbegebieten an.²⁵

Die kommunalen Geschäftsfelder sind nicht vom Aufgabenkanon des § 9 Abs. 2 SächsVwOrgG gedeckt.

4.2 Zunahme strategischer Grunderwerbe

Das HG zum Doppelhaushalt 2017/2018 ermächtigt erstmalig, Flächen im strategischen Staatsinteresse unter Beachtung des § 63 Abs. 1 SäHO und bei Nachweis der Wirtschaftlichkeit zu erwerben.

Nach § 63 Abs. 1 SäHO sollen Grundstücke nur erworben werden, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Staates in absehbarer Zeit erforderlich sind.²⁶

Der Zuwachs an sog. strategischen Grunderwerben im Jahr nach der Errichtung des ZFM ist besorgniserregend, wie nachfolgende Tabelle verdeutlicht.

Tabelle 1: Ausgaben für strategische Grunderwerbe in den Haushaltsjahren 2016 und 2017

Haushaltsjahr	Ausgaben	Anzahl Erwerbe	Veränderung
2016	3,3 Mio. €	2	
2017	30,4 Mio. €	5	+27,1 Mio. €

Quelle: Schreiben des SMF vom 04.12.2017, Az.: 46-W 2000/1/23/28-2017/58554.

Der SRH wies bereits in vergangenen Beiträgen darauf hin, dass der Staatsbedarf strategischer Grunderwerbe inhaltlich und zeitlich hinreichend konkret bestimmbar sein soll (siehe Jahresbericht 2014, Beitrag Nr. 6). Auch § 34 Abs. 2 SäHO bestimmt, dass Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (siehe auch § 6 SäHO).

²⁵ <https://www.zfm.sachsen.de/kommunen-3963.html> und <https://www.zfm.sachsen.de/investoren-3965.html>

²⁶ Rabenschlag in: Engels/Eibelshäuser, KHR, Rdnr. 9 zum inhaltsgleichen § 63 BHO: „Die Voraussetzung, dass der Bedarf in absehbarer Zeit vorliegen muss, knüpft an den in § 34 Abs. 2 Satz 1 BHO festgeschriebenen Grundsatz der Fälligkeit an, wonach Ausgaben nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen Verwaltung erforderlich sind. Ziel dieser Vorgabe ist es, eine unangemessene Vorratshaltung und damit Zinsverluste für den Bundeshaushalt zu vermeiden.“

Auch wenn § 12 Abs. 9 HG 2017/2018 den Ermächtigungsrahmen für Ankäufe gegenüber § 63 Abs. 1 SäHO deutlich erweitert, ist der sprunghafte Anstieg der Erwerbe besorgniserregend. Angesichts begrenzter Grundstockmittel und dem Zuwachs an strategischen Grunderwerben sollten für das ZFM entsprechende Restriktionen festgelegt werden, die einen maßvollen Umgang mit strategischen Grunderwerben sicherstellen.

Bisher liegt zudem kein Instrument zur Steuerung, Überwachung und begleitenden Kontrolle der strategischen Grunderwerbe vor, d. h. es fehlt an einer einheitlichen Dokumentation der getätigten und geplanten strategischen Erwerbe sowie deren weitere Entwicklung.²⁷

Seit Errichtung des ZFM haben sich die Ausgaben für strategische Grunderwerbe besorgniserregend vervielfacht.

Das SMF führt in seiner Stellungnahme aus: „Strategische Grunderwerbe stehen im Einklang mit § 63 SäHO wie auch § 63 BHO.“ In seiner Stellungnahme zum Jahresberichtsentswurf Grundstock hat das Ministerium dem SRH jedoch mitgeteilt, gerade deshalb, weil § 63 SäHO keine strategischen Grunderwerbe umfasse, sei die haushaltsgesetzliche Grundlage im § 9 Abs. 12 HG 2017/2018 geschaffen worden.

Der SRH teilt die Auffassung des SMF nicht, wonach die relativ kleine Zahl der Erwerbsfälle trotz der rechnerischen Steigerung der Ausgaben keinen Anlass zur Besorgnis biete.

Der SRH empfiehlt dem Landtag, die Entwicklung der strategischen Grunderwerbe genau zu beobachten. Alle 2 Jahre sollte der Landtag über die Fortführung des Instruments des strategischen Grunderwerbs unterrichtet werden, um ggf. korrigierend eingreifen zu können.

5 Folgewirkungen

5.1 Höhere Kosten

Die bisherige Prüfung hat gezeigt, dass im SMF keine Synergieeffekte quantifiziert wurden. In der Übergangsphase entstehen Mehraufwendungen.

5.1.1 Erfüllungsaufwand

Das SMF beziffert in der Haushaltsaufstellung zum Doppelhaushalt 2017/2018 den Erfüllungsaufwand für die Errichtung des ZFM mit einmalig rd. 168 T€.

²⁷ Feststellung im Rahmen der Prüfung des Sondervermögens Grundstock Hj. 2016.

Tabelle 2: Untersetzung des Erfüllungsaufwandes für die Errichtung des ZFM

Aufwand	Erfüllungsaufwand
Personaltechnische Bearbeitung der Umsetzung von 137 Beschäftigten vom SIB zum ZFM	12.766 €
Vertragsumschreibungen von 250 Verträgen von SIB zu ZFM	5.824 €
Hard- und Softwareanpassung	150.000 €
Summe	168.000 €

Quelle: Aufstellung des SMF vom 29.06.2017.

Nach § 2 SächsNKRK umfasst der Erfüllungsaufwand den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die wegen Befolgung einer Vorschrift bei Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung eintreten.

Die Errichtung des ZFM hat demnach einen deutlich höheren Aufwand verursacht. Allein beim SIB sind im Zeitraum April bis Dezember 2016 insgesamt rd. 5.787 Stunden für Leistungen zur Gründung des ZFM angefallen. Seit dem 01.01.2017 bis April 2017 betragen die beim SIB entstandenen Aufwendungen für das ZFM insgesamt rd. 1.379 Stunden.²⁸ Unter Ansatz des Personalkostensatzes für den gehobenen Dienst errechnet sich ein reiner Personalkostenaufwand von rd. 333,9 T€. ²⁹

Für die Bereitstellung der Hard- und Softwarekomponenten im ZFM sind nicht - wie im Erfüllungsaufwand ausgewiesen - Ausgaben von rd. 150 T€ angefallen, sondern insgesamt Ausgaben von rd. 496 T€. Diese Ausgaben beinhalten die anteilig übertragenen betrieblichen Softwarelizenzen (79 T€), die durch den SIB geleisteten Anzahlungen für die Implementierung der IT-Fachanwendung com.LIVIS (315 T€), Betriebs- und Geschäftsausstattung Hardware (59 T€) und geleistete Anzahlungen für den Server für die Liegenschaftsdatenbank (43 T€).³⁰

Zudem wurden für die Unterbringung der ZFM-Zentrale und der Außenstelle Dresden Büroflächen im Objekt Hoyerswerdaer Straße 18 in Dresden im September 2016 angemietet. Innerhalb des Festmietzeitraumes vom 01.12.2016 bis 30.11.2021 fällt eine Nettokaltmiete von insgesamt rd. 390,3 T€³¹ an. Hinzuzurechnen sind Nebenkosten von mindestens 96,7 T€³². Insgesamt ergeben sich Unterbringungskosten für das Mietobjekt in Dresden von rd. 487 T€. Weitere 43 T€ sind für Büro- und sonstige Einrichtungsgegenstände angefallen.³³

²⁸ Stundenaufwendungen des SIB zzgl. 20 % Urlaub/krank, E-Mail des SIB vom 26.05.2017.

²⁹ $(5.787 + 1.379) * 46,59 \text{ €} = 333.863,94 \text{ €}$.

³⁰ Pkt. 2 Anhang der Eröffnungsbilanz ZFM zum 01.01.2017.

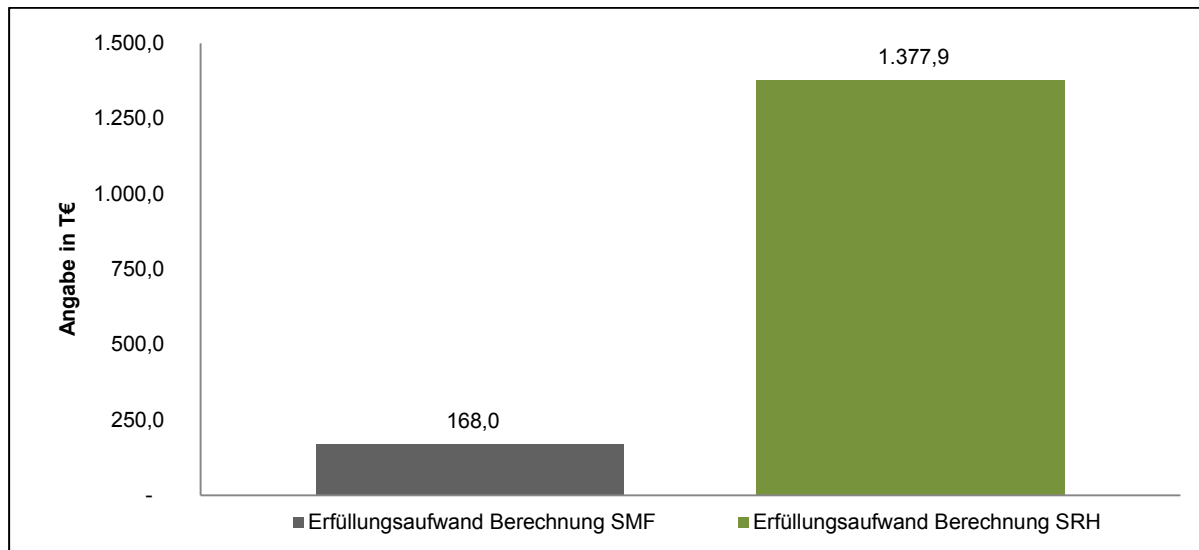
³¹ Anmietliste des SIB, Stand: 01/2017, Nettokaltmiete 2016 = 6.408,81€, 2017 = 76.905,72€, 2018 = 77.065,94 €, 2019 = 78.828,36 €, 2020 = 78.828,36 €, 2021 = 72.259,33 €.

³² Durchschnittlicher Mietnebenkostenanteil von 2 € je m² Bürofläche, 806,14 m² Mietfläche, Festmietzeit von 60 Monaten.

³³ Pkt. 2 Anhang der Eröffnungsbilanz ZFM zum 01.01.2017.

In der Summe ergibt sich ein Erfüllungsaufwand von rd. 1.377,9 T€, einschließlich des vom SMF prognostizierten Erfüllungsaufwandes.

Abbildung 7: Gegenüberstellung Erfüllungsaufwand lt. dem SMF und Berechnung des SRH



Quelle: Aufstellung des SMF vom 29.06.2017, eigene Berechnung des SRH.

Der vom SRH ermittelte Erfüllungsaufwand liegt mindestens mehr als achtmal so hoch, als der vom SMF ermittelte Betrag. Denn die Berechnung ist nicht abschließend, sondern weist exemplarisch auf die Unvollständigkeit des vom SMF in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kalkulierten Erfüllungsaufwandes hin.

Der Landtag und die Staatsregierung wurden über den Erfüllungsaufwand der Verwaltung für die Errichtung des Staatsbetriebes ZFM falsch informiert. Statt der prognostizierten Einsparungen entstanden und entstehen erhebliche Mehrausgaben.

Das SMF teilte mit, das Ministerium habe über die Erfüllungskosten, die zum Berechnungszeitpunkt bekannt gewesen seien, umfassend informiert. Dabei seien „Sowieso“-Kosten, wie bspw. die Kosten für die Einführung der neuen Software com.LIVIS, die Kosten für die Anmietung und die personellen Mehraufwendungen des SIB infolge der Abgrenzung des Überlassungsgegenstandes nicht vom SMF dargestellt worden.

In seiner zweiten Stellungnahme wiederholt das SMF seine bisherigen Einwände, verweist nochmals auf Stand Juni 2016 für seine Ermittlung des Erfüllungsaufwandes und erklärt, der „Vergleichsmaßstab“ sei „durch den SRH willkürlich gewählt. Der Vorwurf einer Falsch-Information von Landtag und Staatsregierung wird zurückgewiesen.“

Schon der Sächsische Normenkontrollrat weist in seiner Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen zum Doppelhaushalt 2017/2018 darauf hin, dass sich ihm die mit der Errichtung

des ZFM einhergehenden Kosten nicht erschließen, insbesondere da sie Kosten für eine Anmietung offensichtlich nicht einschlossen. Das SMF hätte daraufhin noch ausreichend Möglichkeit gehabt, seine Darstellung des Erfüllungsaufwandes zu korrigieren. Diese Möglichkeit nahm das SMF nicht wahr.

Sogenannte „Sowieso“-Kosten liegen vor, wenn die gesetzliche Neuregelung bei keinem Normadressaten zu einem messbaren Aufwand führt. Weder die Anmietung von Büroraum noch der zusätzliche Personalaufwand beim SIB für die Zwecke des ZFM oder die speziell auf Zwecke des ZFM angepasste Software sind demnach „Sowieso“-Kosten. Zudem empfiehlt der Sächsische Normenkontrollrat, auch nicht anrechenbare „Sowieso“-Kosten darzustellen und nachvollziehbar zu begründen.³⁴ Auf eine detaillierte Darlegung der Aufwendungen und auch Entlastungen hat das SMF bei der Darstellung des Erfüllungsaufwandes verzichtet. Zudem sind die vom SMF genannten Gründe für die „Sowieso“-Kosten nicht nachvollziehbar.

Es ist unklar, welchen Vergleichsmaßstab das SMF für willkürlich hält. Der SRH verweist auf seine Feststellungen. Auf die vom Sächsischen Normenkontrollrat im parlamentarischen Verfahren geäußerten Zweifel an der Darstellung der Höhe des Erfüllungsaufwandes hätte das SMF reagieren können und müssen.³⁵

5.1.2 Mehr Stelleninhaber mit leitenden Funktionen

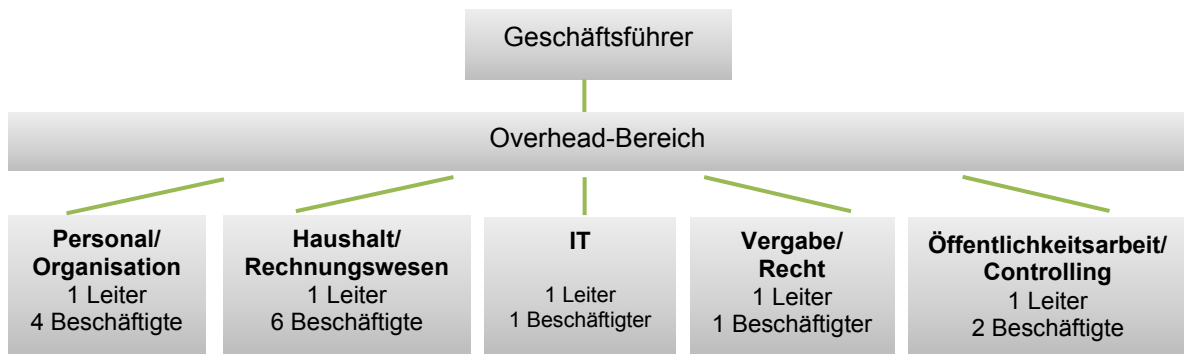
Zum 01.01.2017 wurden 137 Stellen vom SIB auf das ZFM infolge der Aufgabenübertragung in einem 1 : 1-Verhältnis umgesetzt. Das SMF erklärt in seiner Anlage zum Schreiben des SMF vom 09.03.2017, dass sich eine deutliche Vorteilhaftigkeit der Variante „Staatsbetrieb“ u. a. darin zeige, dass sich durch die Errichtung des ZFM Einsparungen an anderen Stellen der Verwaltung ergäben. Konkrete Ausführungen zu den Einsparungen finden sich in der Vorlage ebenso wenig wie in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Allein der Overhead-Bereich des ZFM besteht aus fünf Bereichen, die jeweils einem Leiter unterstellt sind.

³⁴ Erläuterungen zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes im Freistaat Sachsen, S. 14: „Um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, empfiehlt es sich, den gesamten zu erwartenden Aufwand und die Höhe der nicht anrechenbaren Sowieso-Kosten nachvollziehbar zu begründen.“

³⁵ Stellungnahme des Normenkontrollrats zum Entwurf eines Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2017/2018 vom 12.07.2016, Az.: 1240/1-II.NKR-676/16 (Haushaltsbegleitgesetz 2017/2018).

Abbildung 8: Organigramm der ZFM-Zentrale, Stand 01.03.2017



Quelle: Eigene Darstellung des SRH; Schreiben des SMF vom 14.03.2017, Anlage 4, Az.: 46-3339/2/1-2017/11609.

Insgesamt sind im Overhead-Bereich des ZFM 19 Beschäftigte (ohne Leitung) eingesetzt. Zum Teil ist in einzelnen Fachbereichen des Overhead-Bereiches einem Leiter nur ein Beschäftigter unterstellt, so im Bereich „Vergabe/Recht“ und im Bereich „IT“.

Die Leitungsspanne hängt wesentlich von den Merkmalen der Aufgaben ab, die die unterstellten Mitarbeiter auszuführen haben. Nach dem aus der Organisationslehre bekannten Homogenitätsprinzip sind in einer Abteilung - hier Overhead-Bereich - solche Aufgaben zusammenzufassen, die eine hohe Zusammengehörigkeit aufweisen, um den Aufwand für abteilungsübergreifende Koordination zu minimieren.³⁶ Daran gemessen ist die Aufteilung in die einzelnen Abteilungen des Overhead-Bereiches des ZFM bereits funktional unverhältnismäßig. Dies zeigt sich auch im 1 : 1-Verhältnis zwischen Führungskraft und Beschäftigtem.

Die Zielsetzung einer schlanken Organisationsstruktur wird durch die hohe Leitungsintensität des Overhead-Bereiches des ZFM nicht erfüllt.

Das SMF stimmt zu, dass sich eine schlanke Organisationsstruktur durch eine niedrige Overhead-Quote auszeichnet.

Zugleich teilte das SMF ergänzend mit, im Zuge der Bildung des Staatsbetriebes ZFM seien keine der vom SIB umgesetzten Stelleninhaber befördert worden.³⁷

Der SRH weist aber darauf hin, dass die geringe Führungsspanne beim ZFM darauf hindeutet, dass Synergien wohl schwer aus der Organisation zu heben sein werden.

³⁶ Vahs, Dieter: „Organisation“, Schäffer Pöschel Verlag, Stuttgart, 9. Auflage, 2015, S. 98.

³⁷ E-Mail des SMF vom 17.04.2018.

5.1.3 Höhere Personalkosten infolge Stellenplanflexibilisierung

Zudem sind höhere Personalausgaben infolge einer Stellenplanflexibilisierung im Rahmen der NSM-Einführung³⁸ zu erwarten.

Die Ressortvereinbarung zur Umsetzung der NSM-SoIl-Fachkonzepte im ZFM ermächtigt das ZFM, eine Überschreitung der Stellenzahl in Bezug auf das Gesamtsoll der Stellen für Beschäftigte von bis zu 20 Stellen - sowohl befristet als auch unbefristet - vorzunehmen. Dies entspricht bei einem aktuellen Stellenplan-Soll von 137 Stellen einer Überschreitung von rd. 15 %. Die Stellenwertigkeit darf zudem bis zu 10 % überschritten werden.

Die Stellenplanflexibilisierung für das ZFM weist damit deutlich großzügigere Spielräume auf als die des SIB, der Stellenzahl und -wertigkeit lediglich bis zu 5 % überschreiten darf.

Im Jahr 2017 wurde die Stellenplanflexibilisierung für sieben Beschäftigte bzw. 6,025 VZÄ genutzt. Eine NSM-Controlling-Tabelle über den Nachweis der in Anspruch genommenen Stellenplanflexibilisierung hinsichtlich der Überschreitungsmöglichkeiten der Stellenzahl und -wertigkeit liegt noch nicht vor.³⁹

§ 13 HG 2017/2018 (Erprobung von Budgetierungsverfahren) und § 7a SäHO (betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente) ermöglichen der Verwaltung Flexibilisierungen außerhalb des Stellenplans zu vereinbaren. Die Grundlage bildet eine mit dem SMF abgeschlossene NSM-Ressortvereinbarung.⁴⁰

Das hierdurch ermöglichte, auch dauerhafte, Beschäftigungspotenzial wird nicht im Stellenplan des jeweils geltenden Haushaltsplans abgebildet.

Grundsätzlich sollen Stellen im Stellenplan ausgewiesen werden, wenn sie einer Daueraufgabe dienen (vgl. § 17 Abs. 5 und 6 SäHO). Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des Stellenplans, wie bspw. aufgrund von NSM-Ressortvereinbarungen, dienen dazu, flexibel auf einen zeitlich begrenzten personellen Mehrbedarf reagieren zu können.

Das SMF nannte keine Gründe für den zusätzlichen Bedarf von unbefristetem Beschäftigungspotenzial außerhalb des Stellenplans im Rahmen des Abschlusses der NSM-Ressortvereinbarung. Zudem ist der Hinweis des SMF, durch die Stellenplanflexibilisierung sei die personelle Unterbesetzung des ZFM bis zur abschließenden Evaluierung gegeben, nicht nachvollziehbar.

³⁸ § 7a Abs. 2 Satz 1 SäHO.

³⁹ E-Mail des SMF vom 20.04.2018.

⁴⁰ § 7a Abs. 2 Satz 3 SäHO.

Die Gewährung einer Stellenplanflexibilisierung über einen zeitlich unbefristeten Personalbedarf ist nur mit der Ressortvereinbarung nach § 7a Abs. 3 SäHO, § 26 Abs. 3 Satz 2 SäHO i. V. m. § 17 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 6 SäHO zulässig.

Mit Schreiben vom 03.05.2017 hatte der SRH grundsätzliche Bedenken angemeldet, da der zusätzliche Stellenbedarf nicht begründet und dessen Finanzierung nicht nachgewiesen sei. Er hat die Stellenplanflexibilisierung aus diesem Grund kritisiert und darauf hingewiesen, dass NSM nicht zur Umgehung des Stellenplans zu nutzen sei.⁴¹

Auch sind die Voraussetzungen des § 7a Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 SäHO nicht erfüllt. Nach § 7a Abs. 2 SäHO ist eine Lockerung der Ressourcensteuerung nur zulässig, wenn:

- eine funktionsfähige Kosten- und Leistungsrechnung vorliegt,
- eine wirksame Ergebnissteuerung und -kontrolle mittels Produkthaushalt, Zielvereinbarung und kennzahlengestütztem Berichtswesen eingerichtet ist und
- das verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird.

Mit Schreiben vom 26.08.2017 informierte das SMF den SRH, dass diese Voraussetzungen vollständig gegeben seien.⁴²

Dies ist unzutreffend. Der Evaluierungsbericht von PwC zu den NSM-Ist-Fachkonzepten weist daraufhin, dass das Controlling mit regelmäßigen Berichtszyklen noch im Aufbau ist und erst ab 01.01.2018 die landeseinheitlichen Controlling-Tabellen für das ZFM bindend sind. Für die in Anspruch genommene Stellenplanflexibilisierung in 2017 lagen die Voraussetzungen des § 7a Abs. 2 SäHO daher nicht vollständig vor. Eine Ergebnissteuerung und der Nachweis der „Ausgabenneutralität“ konnten auf dieser Grundlage nicht erfolgen.

Die Berufung des SMF auf die Rückwirkung der NSM-Ressortvereinbarung zum 01.01.2017 kann nicht zur nachträglichen Legitimierung von Stellenplanabweichungen führen.

Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Stellenplanflexibilisierung nach § 7a Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 SäHO liegen nicht vor. Es ist bisher beim ZFM kein entsprechendes Controlling-Instrument eingerichtet, das die sachgerechte und wirtschaftliche Inanspruchnahme der Stellenplanflexibilisierung nach § 7a Abs. 2 SäHO belegt.

⁴¹ Schreiben des SRH vom 03.05.2017, Az.: 29-H12806/7/3-2017/10985.

⁴² Schreiben des SMF vom 26.08.2017, Az.: 29-H1280/6/7/1-2017/38919.

Den Bedenken des SRH sei - so das SMF - mit Staatssekretär-Schreiben vom 26.08.2017 begegnet worden. Im Ergebnis habe der HFA seine Zustimmung zur Ressortvereinbarung erteilt.

Die Zustimmung des HFA zur Ressortvereinbarung wird nicht infrage gestellt. Das SMF hat bis dato keine Gründe für die Erforderlichkeit der umfangreichen Stellenplanflexibilisierung beim ZFM genannt (Überschreitung von bis zu 20 Stellen - sowohl unbefristet als auch befristet). Sie ist haushaltsrechtlich zu beanstanden, da offenkundig die Voraussetzungen des § 7a Abs. 2 SäHO nicht vorliegen. Das SMF teilte mit E-Mail vom 17.04.2018 mit, dass auch in 2018 noch kein entsprechendes Controlling eingerichtet worden sei.

In seiner zweiten Stellungnahme erklärt das SMF: „Die Voraussetzungen für die Stellenplanflexibilisierung liegen vor. Entsprechend wurde die Zustimmung des HFA zur Ressortvereinbarung erteilt. Ein Controlling für die Inanspruchnahme der Stellenplanflexibilisierung wird im ZFM geführt, [...]“

Dies bestätigt die Feststellungen des SRH.

Das SMF bestätigt, dass die im Evaluierungsbericht von PwC zur Umsetzung der NSM-Ist-Fachkonzepte vermissten Controlling-Tabellen nicht geführt werden.

5.2 Organisatorische Schnittstellen

Seit dem 01.01.2017 vertritt das ZFM den Freistaat Sachsen gem. Abschn. II. Nr. 1a VwV ZFM als Grundstückseigentümer bzw. als Eigentümer grundstücksgleicher Rechte auch für das aktive Verwaltungsvermögen, das der Behördenunterbringung dient und soweit dieses nicht zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung überlassen ist oder Ausnahmen nach Nr. 1.2 VwV zu § 64 SäHO bestehen. Zuvor bestand nur die Zuständigkeit des SIB, wobei intern die Verwaltung auf die Bereiche FB und FP verteilt war. Die Bewirtschaftung von „gemischt“ genutzten Liegenschaften folgte dabei dem Grundsatz „Verwaltungsbelange vor Verwertungsmaßnahmen“, sie wurde auch aus verwaltungsorganisatorischen Gründen durch den Bereich FB vorgenommen, um unmittelbar dessen Fachexpertise einzubinden.⁴³

Die neue Struktur erforderte weitere Abgrenzungen.⁴⁴ Bereits im Dezember 2016 vereinbarten der Geschäftsführer des SIB und der Leiter des „Aufbaustabs ZFM“ die Überlassung derjenigen Grundstücke, die der SIB zur Erfüllung seiner Behördenunterbringungspflicht sowie für Baumaßnahmen benötigt, auf Grundlage einer flurstücksgenauen Auflistung der landes-

⁴³ E-Mail des SIB vom 26.05.2017.

⁴⁴ Grundlage in Abschn. II. Abs. 2 VwV ZFM vom 24.01.2017.

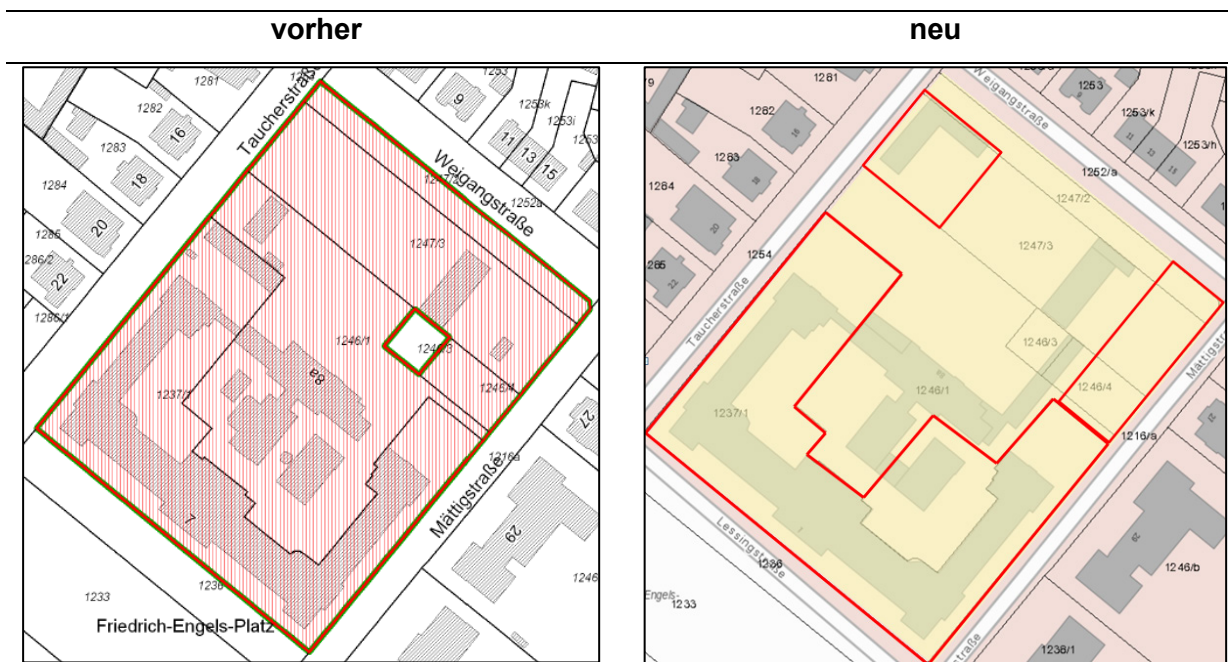
eigenen Liegenschaften. Auch bei getrennter Verwaltung von Teilflächen einer Liegenschaft durch das ZFM und den SIB sollte eine verwaltungsökonomische Lösung erreicht werden.⁴⁵ Den effektiven Umgang mit den durch die Errichtung des ZFM geschaffenen Schnittstellen zum SIB regelt die Überlassungsvereinbarung nicht.

Bereits im März 2017 forderte das SMF eine Abkehr von einem an der Zuständigkeit der jeweiligen Staatsbetriebe orientierten dogmatischen Ansatz.⁴⁶

Mitte 2017 waren beide Staatsbetriebe weiterhin mit der Abgrenzung des Überlassungsgegenstandes bzw. der Zuständigkeiten für einzelne Liegenschaften beschäftigt. Die Arbeiten waren sehr zeitintensiv, sodass allein beim SIB zwei Beschäftigte ausschließlich mit dieser Thematik betraut waren.⁴⁷

Nachfolgendes Beispiel (Landgericht Görlitz einschließlich Gedenkstätte) verdeutlicht dies.

Abbildung 9: Zuständigkeit Verwaltung Liegenschaft des Landgerichtes Görlitz einschließlich der Gedenkstätte



rot eingerahmte Flächen = Überlassungsgegenstand SIB, gelb hervorgehobene Fläche = Zuständigkeit ZFM

Quelle: E-Mail des SIB vom 26.05.2017, Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen (GeoSN), 2013.

Der SIB war bisher für die Verwaltung und Bewirtschaftung der gesamten Liegenschaft des Landgerichtes Görlitz zuständig (rote Hervorhebung, linke Abbildung). Nunmehr übernimmt das ZFM die Eigentümerbefugnisse der gesamten Liegenschaft (gelbe Hervorhebung, rechte

⁴⁵ Schreiben des SMF vom 23.05.2017, Az.: 46-3331/1/5-2017/24351.

⁴⁶ Das SMF hatte mit seinem Schreiben vom März 2017 vorgegeben, die Portfolioaufteilung dürfe keinesfalls dazu führen, dass ehemals aus einer Hand bewirtschaftete Liegenschaften von zwei Staatsbetrieben jeweils zu einem Teil bewirtschaftet würden und dies zu zusätzlichem Personalaufwand führe.

⁴⁷ Feststellung im Rahmen örtlicher Erhebung in der SIB-Zentrale am 22.05.2017.

Abbildung) und überlässt dem SIB die rot eingerahmten Flächen zur Verwaltung und Bewirtschaftung. Die Aufteilung des Überlassungsgegenstandes erfolgt unabhängig von Flurstücksgrenzen, sodass auf einem Flurstück zwei Flächenverwalter agieren, wie bspw. auf dem Flurstück 1247/3.

Soweit die auf das ZFM übergegangenen Zuständigkeiten bspw. bei der Bewirtschaftung des Parkplatzes im Regierungsviertel komplett wieder auf den SIB rückübertragen sind, verbleibt für die dem ZFM zugewiesene „zentrale“ Funktion hier nur noch die „Eigentümergefunktion“ nach § 3 Abs. 1 Überlassungsvereinbarung.

Die problematische Aufgabenabgrenzung ist in hohem Maße intransparent. Sie führt zu Doppelungen von Zuständigkeiten und erschwert eine sinnvolle Bewirtschaftung im Einzelfall. Sie erhöht den Abstimmungs- und Koordinationsbedarf innerhalb der Liegenschaftsverwaltung bei beiden Staatsbetrieben sowohl intern als auch untereinander.

Soweit Zuständigkeiten - wie bei der Parkplatzbewirtschaftung im Regierungsviertel - vom ZFM auf den SIB rückübertragen werden, offenbart dies den fehlenden Nutzen des ZFM.

Laut dem SMF ist die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen dem SIB und dem ZFM in der Überlassungsvereinbarung definiert. Zweifelsfälle seien 2017 geklärt worden.

Gemäß Überlassungsvereinbarung ist der SIB verpflichtet, dem ZFM alle notwendigen und grundstücksrelevanten Informationen unverzüglich zu übermitteln bzw. das ZFM rechtzeitig in Prozesse zu integrieren. Das ZFM hingegen unterstützt den SIB oder wird auf Anfrage bzw. Auftrag des SIB tätig.

Dieses Missverhältnis zwischen „SIB muss“ und „ZFM kann“ wird am Beispiel dinglicher Rechte deutlich. Das ZFM ist als Grundstückseigentümer berechtigt, dingliche Rechte im Grundbuch eintragen zu lassen. Das ZFM sieht sich aber nicht in der Pflicht, den SIB darüber in Kenntnis zu setzen. Der SIB erhält nur auf explizite Nachfrage entsprechende Informationen.⁴⁸

Die Informationspflicht ist unausgewogen, obwohl es sich um zwei gleichrangige Flächenakteure im Geschäftsbereich des SMF handelt. Diese Asymmetrie in der Informationsbeschaffung erschwert die Arbeitsprozesse und kann zu einer Verzögerung wichtiger Arbeitsabläufe infolge eines erhöhten Abstimmungsbedarfes führen.

⁴⁸ Feststellung im Rahmen örtlicher Erhebung in der SIB-Zentrale am 22.05.2017.

Der durch Schnittstellen zwischen den Staatsbetrieben erforderliche zeitintensive Informationsaustausch behindert reibungslose Abläufe in der Liegenschaftsverwaltung.

Laut dem SMF ergab sich der erhöhte Abstimmungsbedarf allenfalls in den Anfängen des Betriebes.

In seiner Stellungnahme erklärte das SMF lediglich: „Erhöhte Abstimmungsbedarfe aufgrund von Schnittstellen, die die Zusammenarbeit bzw. die Aufgabenerfüllung des jeweiligen Staatsbetriebes behindern, werden nicht gesehen.“ Eine Begründung fehlt. Sachverhalte, die die Feststellungen des SRH widerlegen können, trägt das SMF nicht vor.

Demgegenüber sieht sich der SRH bei weiteren Prüfungen knapp 1,5 Jahre nach Bestehen des ZFM mit Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Staatsbetrieben über die jeweilige Zuständigkeit konfrontiert. Trotz der Feststellungen des SRH legt das Ministerium nicht dar, wie die nach wie vor bei Prüfungen des SRH anzutreffenden Abstimmungsschwierigkeiten abgestellt werden sollen.

6 Evaluierung

Durch § 9 Abs. 3 SächsVwOrgG ist angeordnet, dass die Aufgaben und Ziele des ZFM bis zum 31.12.2020 evaluiert werden.

Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass die Ziele des Gesetzgebers mit einem einheitlichen Flächenmanagement Synergieeffekte zu erreichen, im Evaluierungszeitraum kaum noch zu erreichen sein werden. Die ressortübergreifende Aufgabenbündelung ist nicht vollzogen. Gründe hat das SMF nicht genannt.

Synergieeffekte konnte das SMF, wohl auch aus diesem Grund, weder konkret benennen noch quantifizieren. Die durch zwei Staatsbetriebe hinzugetretenen Schnittstellen untereinander und zu den Nutzern führen zu erheblichem Abstimmungsbedarf im gesamten liegenschaftlichen Prozess.

Das Ziel, mit einem einheitlichen Flächenmanagement Synergieeffekte zu erreichen, scheint im Evaluierungszeitraum nach der nunmehr vorliegenden weiteren Stellungnahme des SMF bis Ende 2020 kaum noch erreichbar.

Ein vom SMF gefordertes Zuwarten bis zum Ablauf der gesetzlichen Frist zur Evaluierung birgt die Gefahr, dass sich die organisatorischen Defizite betreffend Schnittstellen und Ab-

stimmungsprozesse verfestigen. Dies gilt auch hinsichtlich der Nutzung unterschiedlicher Liegenschaftssoftware sowie bezüglich Zusammenarbeit und Dienstleistungen für Kommunen und Investoren.

Der SRH empfiehlt, bis zum 15.10.2018 alle bisher in den Ressorts angesiedelten liegenschaftlichen Aufgaben im ZFM zu konzentrieren, um so dem gesetzgeberischen Ziel des § 9 Abs. 3 SächsVwOrgG näherzukommen. Andernfalls sollte das ZFM wieder in den SIB eingegliedert werden.

Soweit die genannten Bereiche bis zum 15.10.2018 in das ZFM eingegliedert sind, empfiehlt der SRH dem Landtag, den weiteren Aufbau des ZFM eng zu begleiten und ggf. halbjährige Berichtspflichten vorzusehen.

Dazu sollten mindestens folgende Umsetzungsschritte ins Auge gefasst werden.

- **bis I. Quartal 2019** Vorlage eines Umsetzungsplans mit folgendem Mindestinhalt:
 - Festschreibung der strategischen Ausrichtung und Positionierung des ZFM,
 - konkrete klar umschriebene Teilschritte und -ziele auf den Weg dorthin,
 - Zeitplan über die Erreichung der Teilziele,
 - Auflistung der erwarteten Synergien und deren Quantifizierung,
 - Einrichtung des Verwaltungsrates, Erlass einer Geschäftsordnung und eines Geschäftsverteilungsplans,

- **ab II. Quartal 2019** halbjähriger Bericht zur:
 - Erreichung der Teilziele,
 - Erreichung der erwarteten Synergieeffekte (Soll-Ist-Abgleich).

In seiner Stellungnahme verweist das SMF darauf, dass „mittlerweile weitere Aufgaben auf das ZFM übergegangen sind“, und sieht darin ein Hindernis für die Wiedereingliederung des ZFM in den SIB. Das Ministerium teilt aber nicht mit, welche Aufgaben das sein sollen, die nicht bereits Gegenstand des vorliegenden Sonderberichtes sind.

Das SMF bemängelt bezüglich des Vorschlages des SRH: „Grundsätzlich sollten Empfehlungen des SRH in ihrer Adressierung eindeutig zwischen Exekutive oder Legislative unterscheiden.“ Zur Begründung heißt es, es müsse entweder einen Masterplan oder eine Evalu-

ierung geben. Hierzu müsse das Verwaltungsorganisationsgesetz entsprechend geändert werden.

Der SRH hält diese Argumentation für wenig substantiiert. Richtig ist, dass das SMF es bisher versäumt hat, einen Umsetzungsplan mit Inhalten, Meilensteinen und einen Zeitplan zu erstellen und diesen dem Landtag als Grundlage für eine spätere Evaluierung zur Billigung vorzulegen. Angesichts der aufgezeigten Defizite empfiehlt der SRH eine enge Begleitung des Projektes durch den Landtag. Einer Änderung des SächsVwOrgG bedarf es hierfür nicht.

Das SMF hat am 11.06.2018 zum Entwurf wie folgt Stellung genommen:

„Die Grundaussagen des Sächsischen Rechnungshofes (SRH) werden nicht geteilt und entbehren teilweise, vor allem in Bezug auf zitierte Aussagen des SMF, der Richtigkeit.

Rechtsverstöße, insbesondere in Bezug auf die SäHO, lagen zu keiner Zeit vor.

Es besteht Konsens mit dem SRH, dass es das gesetzgeberische Ziel zum Prüfzeitpunkt ist, ein ressortübergreifendes Flächenmanagement zu schaffen. Dazu wurden dem Staatsbetrieb ZFM gesetzlich Aufgaben übertragen und ein Evaluierungszeitraum definiert.

Die Prüfung des SRH erfolgte in den ersten Monaten der Gründung in 2017, als sich der Staatsbetrieb ZFM in einer Transformationsphase befand. Prüffähigkeit lag zu diesem Zeitpunkt nicht vor.

Da sich Prozesse noch in der Umsetzung befinden, beruhen eine Vielzahl von Prüfaussagen auf überholten Sachständen.

Entsprechend sind die Prüfergebnisse des SRH auf dieser Grundlage kritisch zu bewerten und als Entscheidungsgrundlage für den Gesetzgeber ungeeignet.

Bei der Empfehlung der Wiedereingliederung des ZFM in den SIB wird vom SRH vernachlässigt, dass mittlerweile weitere Aufgaben auf das ZFM übergegangen sind. Eine Wiedereingliederung des ZFM in den SIB wäre somit keine Wiederherstellung des Status-Quo zum 31. Dezember 2016.

Ob eine solche Maßnahme möglich und wirtschaftlich ist, wurde vom SRH nicht dargelegt.

Darüber hinaus ist die Fristsetzung für die Empfehlungen des SRH bis zum 15. Oktober 2018 willkürlich gewählt und durch das SMF anhand des Prüfberichts nicht nachvollziehbar.

Zu C: Feststellungen und Folgerungen

1. Unterrichtung des SRH

Die Auffassung des SRH wird nicht geteilt. Das SMF hatte vor Abschluss des parlamentarischen Verfahrens keine Grundlage, auf der es den SRH hätte unterrichten können oder müssen. SRH kann sein Begehren nicht auf § 102 SäHO stützen. Weder aus dessen Wortlaut noch nach dessen Sinn und Zweck ergibt sich eine vorgelagerte Unterrichtungspflicht über laufende Willensbildungsprozesse. Der Wortlaut der Norm ist eindeutig. Einer Ausle-

gung insbesondere über den Sinn und Zweck des § 102 SÄHO bedarf es mangels einer Regelungslücke gerade nicht.

Entsprechend hat das SMF seine Mitteilungspflicht nach § 102 SÄHO nicht verletzt.

Darüber hinaus hat der SRH im parlamentarischen Verfahren nicht zu erkennen gegeben, dass bei ihm weiterer Informationsbedarf bestanden hat. Wenn der SRH seine Beratungsfunktion nicht hätte ausüben können, hätte das zum damaligen Zeitpunkt vom SRH kenntlich gemacht werden müssen.

2. Aufgabenüberführung gemäß § 9 Abs. 2 SächsVerwOrgG

In der Prüfbemerkung des SRH wird nicht klar getrennt zwischen den gesetzlichen Aufgaben und Zuständigkeiten, Aussagen und Schaubildern aus vorangegangenen Kabinettsvorlagen, organisatorischen Entscheidungen innerhalb des ZFM (Software-Anwendungen) sowie eigenen Wertungen des SRH.

Der SRH formuliert eigene Zielkriterien („Schaffung eines einheitlichen Flächenmanagements für das gesamte Grundvermögen durch ressortübergreifende Zusammenarbeit“) und stellt dann die Nicht-Erreichung auf der Grundlage von Erhebungen in einer nicht-prüffähigen Aufbauphase des Staatsbetriebs ZFM fest. Dies kann methodisch keine Grundlage für eine sachgerechte Bewertung sein.

Das Vorgehen des SRH ist als Entscheidungsgrundlage gegenüber dem Parlament ungeeignet.

3. Zwischenstand der Aufgabenübertragung

Die Gründung des ZFM hat das Ziel, ein landeseinheitliches (zentrales) Flächenmanagement zu schaffen.

Die positive Evaluierung des SIB aus dem Jahr 2011 ist insoweit als Referenz ungeeignet.

Zur Gründung des Staatsbetriebes ZFM wurde eine umfassende und SÄHO-konforme Wirtschaftlichkeits- und Organisationsuntersuchung als Anlage zur Kabinettsbefassung erstellt.

Eine Verletzung von § 7 SÄHO ist nicht gegeben.

Eine anderslautende Aussage des SMF gibt es nicht. Das Falsch-Zitat ist aus dem Bericht zu entfernen (S. 11).

4. Auswertung der Zuständigkeit des staatlichen Liegenschaftsmanagements

Der SRH verkennt in seinen Ausführungen, dass die Beauftragung als Ökoflächenagentur ausdrücklich die Tätigkeit für Dritte beinhaltet. Sie ist gleichwohl von § 9 SächsVerwOrgG gedeckt, da die Beauftragung durch das SMUL auf der Grundlage der Sächsischen ÖkokontoVO zur Wahrung der Interessen des Freistaates erfolgt und damit unter das Geschäftsfeld ‚Ressortübergreifendes Kompensationsmanagement‘ zu subsumieren ist.

Eine ‚besorgniserregende und sprunghafte Zunahme‘ von strategischen Grunderwerben kann bei einer absoluten Anzahl von fünf Fällen nicht konstatiert werden, auch wenn eine rechnerische Steigerung gegenüber zwei Fällen im Vorjahr vorliegt.

Strategische Grunderwerbe stehen im Einklang mit § 63 SÄHO wie auch § 63 BHO.

Die Sorge des SRH entbehrt daher der Grundlage und ist für eine Prüfbemerkung ungeeignet.

5. Folgewirkungen

Der Aussage des SRH, dass in der Übergangsphase Mehraufwendungen entstehen, wird widersprochen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Vergleichsmaßstab durch den SRH willkürlich gewählt ist.

Der Erfüllungsaufwand ist durch das SMF zum Stand Juni 2016 berechnet worden.

Die vom SRH in Ansatz gebrachten Stundenaufwände beim SIB sind überwiegend nicht der Gründung ZFM zuzuordnen bzw. waren zum Zeitpunkt der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes nicht bekannt.

Die Kosten für die Softwareanwendung com.livis sind ebenfalls nicht dem Gründungsaufwand ZFM zuzurechnen, sondern wären auch bei Verbleib des Unternehmensbereiches FP im SIB angefallen.

Der Vorwurf einer Falsch-Information von Landtag und Staatsregierung wird zurückgewiesen.

Die Voraussetzungen für die Stellenplanflexibilisierung liegen vor. Entsprechend wurde die Zustimmung des HFA zur Ressortvereinbarung erteilt.

Ein Controlling für die Inanspruchnahme der Stellenplanflexibilisierung wird im ZFM geführt, entsprechende Auskünfte wurden auch bereits durch ZFM an das SMF erteilt. Lediglich die Nachfrage des SRH nach einer nicht näher spezifizierten (standardisierten?) Controllingtabelle wurde verneint.

Der Satz des SRH unter Verweis auf eine Mail des SMF, dass im Staatsbetrieb ZFM kein entsprechendes ‚Controlling‘ eingerichtet wurde, stellt daher eine unzulässige Verkürzung dar und **ist zu korrigieren**.

Die Aufgabenabgrenzung zwischen den Staatsbetrieben ZFM und SIB ist sachgerecht erfolgt. Erhöhte Abstimmungsbedarfe aufgrund von Schnittstellen, die die Zusammenarbeit bzw. die Aufgabenerfüllung des jeweiligen Staatsbetriebes behindern, werden nicht gesehen.

6. Evaluierung

Die Schlussfolgerung des SRH, dass die Evaluierungsergebnisse nicht mehr erreichbar seien, wird auch durch den SRH nicht weiter begründet.

Vor dem Hintergrund der formalen und inhaltlichen Angreifbarkeit einzelner Prüfungsergebnisse kann der Argumentation des SRH nicht gefolgt werden.

Die Empfehlung des SRH zum 15. Oktober 2018 **alle** liegenschaftlichen Aufgaben der Ressorts im ZFM zu konzentrieren, geht inhaltlich über die Aufgabenzuordnung des SächsVerwOrgG hinaus (dort nur: ‚ressortübergreifendes Flächenmanagement‘). Die Formulierung des SRH würde auch eindeutige Fachaufgaben der Straßen- und Forstverwaltung beinhalten.

Darüber hinaus ist der Zeitpunkt 15. Oktober 2018 willkürlich gewählt und nicht sachgerecht. Weitere Aufgabenzentralisierungen könnten z. B. im DHH 2019/2020 abgebildet

werden. Die parlamentarische Entscheidungsfindung wird dazu jedoch nicht bis zum 15. Oktober 2018 abgeschlossen sein.

Die Alternativ-Empfehlung des SRH zu einer Wiedereingliederung des ZFM in den SIB lässt außer Acht, dass mittlerweile weitere Aufgaben auf das ZFM übergegangen sind. Eine Wiedereingliederung des ZFM in den SIB wäre somit keine Wiederherstellung des Status-Quo zum 31. Dezember 2016.

Im Falle einer Fortführung empfiehlt der SRH darüber hinaus einen Masterplan, der in seiner Ausprägung ein enges Monitoring des Entwicklungsprozesses ZFM darstellt. Ein solcher Masterplan wäre sinnvoll, wenn er anstelle der vorgesehenen Evaluierung treten würde.

Die Umsetzung eines ‚Masterplans ZFM‘ müsste mit einer entsprechenden Änderung des SächsVerwOrgG einhergehen.

Grundsätzlich sollten Empfehlungen des SRH in ihrer Adressierung eindeutig zwischen Exekutive oder Legislative unterscheiden.“

Leipzig, den 3. Juli 2018

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Präsident

Stefan Rix
Vizepräsident

Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor

Isolde Haag
Rechnungshofdirektorin

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

03. Juli 2018

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.