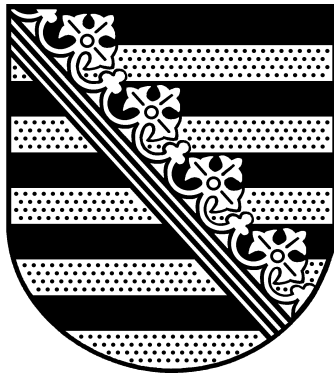

**Rechnungshof
des
Freistaates Sachsen**



Jahresbericht 2000

Vorwort

Indikatoren für den Aufholprozess bei der Infrastruktur im Freistaat Sachsen sind die Investitionsquoten des Haushaltsvollzuges und der Haushaltsplanung, wie sie dem Beitrag Nr. 1 dieses Jahresberichts entnommen werden können. Diese Quoten gehen auf insgesamt hohem Niveau geringfügig zurück. Im Haushaltsvollzug der Jahre 1998 und 1999 ergaben sich Investitionsquoten von 29,8 und 29,5 %. Für die Jahre 2000 und 2001 wird mit Investitionsquoten von 27,5 und 27,3 % gerechnet. Vergleicht man die Investitionsquoten im Haushaltsvollzug des Jahres 1998 beim Freistaat Sachsen und den anderen neuen Bundesländern, so ergibt sich ein deutlicher Vorsprung für Sachsen (mindestens 3,2 Prozentpunkte). Das ist kein Widerspruch zu den in Beitrag Nr. 2 erwähnten Zahlen über die Investitionsausgaben je Einwohner. Hier liegt Sachsen etwa im Schnitt aller neuen Bundesländer. Die Erklärung dafür ergibt sich aus der Zurückhaltung Sachsens bei den Gesamtausgaben, denn die Investitionsquote bringt den Anteil der investiven Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben zum Ausdruck.

Ergebnis der erwähnten Zurückhaltung des Freistaates Sachsen bei den Gesamtausgaben ist eine stetige Verringerung der Neuverschuldung. Nach den Jahren 1996 (6,3 %) und 1997 (4,6 %) reduzierte sich die Kreditfinanzierungsquote in den Haushaltsjahren 1998 und 1999 auf 3,4 und 1,6 %. Im Haushaltsvollzug des Jahres 1998 wies Sachsen die deutlich niedrigste Kreditfinanzierungsquote aller neuen Bundesländer auf (geringster Abstand: 4,8 Prozentpunkte). Der von Staatsregierung und Landtag eingeschlagene Konsolidierungskurs wurde damit fortgesetzt. Das dient der Erhaltung von Gestaltungsspielraum für künftige Haushalte. Fast 90 % der Ausgaben im Haushalt des Freistaates Sachsen sind durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder werden zur Kofinanzierung von mischfinanzierten Programmen eingesetzt. Es ist also notwendig, den verbliebenen Spielraum zu erhalten, auch wenn es mit zur Gestaltung künftiger Haushalte gehört, Rechtsverpflichtungen in eigener Gesetzgebungszuständigkeit ebenso zu überprüfen wie die Kofinanzierung mischfinanzierter Programme.

Die mit den Investitionsquoten und den Kreditfinanzierungsquoten zum Ausdruck gebrachten Haushaltseckwerte deuten darauf hin, dass die verfassungsmäßige Obergrenze für die Kreditaufnahme nicht nur in der Haushaltsplanung, sondern auch im Haushaltsvollzug deutlich unterschritten wurde. Wie in Beitrag Nr. 3 für das Hj. 1998 dargestellt wird, erreichte die Schuldenaufnahme bei weitem nicht die von Art. 95 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen vorgegebene Schwelle der anrechenbaren Investitionsausgaben. Die in der Verfassung geforderte Schuldenbegrenzung durch die Ausgaben für Investitionen stellt eine Obergrenze dar. In Zeiten einer günstigen Einnahmeentwicklung, wie sie durch den jetzt geltenden Solidarpakt gegeben ist, erscheint es angebracht, die Begrenzung der Neuverschuldung deutlich unterhalb der Investitionsausgaben vorzusehen.

Eine signifikante Wendemarke wird sich für die sächsischen Staatsfinanzen am 31.12.2004 ergeben. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1999 wurde die Geltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, der für die neuen Bundesländer erhöhte Anteile an der Umsatzsteuer einschließt, als Übergangsrecht bis längstens zum 31.12.2004 befristet. Auch läuft zu diesem Zeitpunkt der jetzt geltende Solidarpakt aus, in dessen Rahmen die neuen Bundesländer die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und die Leistungen nach dem IfG erhalten. Insgesamt umfassten die aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich und aus dem Solidarpakt fließenden Einnahmen des Freistaates Sachsen im Hj. 1998 rd. 13,4 Mrd. DM. Der

SRH hat für den vorliegenden Jahresbericht erneut eine Modellrechnung angestellt, mit der eingeschätzt wird, welche Herausforderungen auf die Finanzpolitik im Freistaat ab dem Jahr 2005 zukommen können. Die Einzelheiten ergeben sich aus dem Beitrag Nr. 1 (Pkt. 5 und 6).

Bei aller Notwendigkeit einer Begrenzung der Neuverschuldung, die sich an den Investitionsausgaben orientiert, können aber die Investitionsausgaben nicht von vornherein den Vorrang vor den konsumtiven Ausgaben beanspruchen. Von Investitionsausgaben wird grundsätzlich angenommen, dass sie Werte für die Zukunft schaffen. Nicht alle Ausgaben jedoch, die von der Definition des Investitionsbegriffs in § 10 HGrG und § 13 SÄHO erfasst werden, wirken wirklich in die Zukunft. Andererseits gibt es konsumtive Ausgaben mit spezifischer Zukunftswirkung. In diesem Sinne ist der in Beitrag Nr. 1 (Pkt. 6.2.1) genannte Schwellenwert für konsumtive Ausgaben im Modellhaushalt 2005 nur die Konsequenz einer bestimmten Fortschreibung der Investitionsquote. Wie sich der Haushaltsgesetzgeber dann entscheidet, ist eine politische Frage, die nicht vom Rechnungshof zu beantworten ist.

Die Finanzlage der sächsischen Kommunen bleibt weiter angespannt. Zwar sank im Jahr 1999 der Schuldenstand der Kommunen aufgrund stark gestiegener Tilgungen erstmals seit 1992. Wie in dem Beitrag Nr. 40 über die kommunale Verschuldung näher dargelegt wird, handelt es sich hierbei aber nur um eine geringfügige Absenkung der Pro-Kopf-Verschuldung, die sich auf die Haushalte der Kommunen selbst und der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen beschränkt. Die Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Krankenhäuser und Zweckverbände mit kaufmännischer Buchführung erhöhten ihre Verschuldung dagegen teilweise beträchtlich. Erst die Betrachtung des Schuldenstandes der Kommunen zusammen mit demjenigen der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Krankenhäuser und aller Zweckverbände vermittelt ein umfassendes Bild des kommunalen Schuldenstandes. Insbesondere ausgelagerte Schulden im Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben müssen wie haushaltsmäßige Schulden der Kommunen bewertet werden, da sie deren Haushalte unmittelbar belasten. Das Finanzierungsdefizit der sächsischen Kommunen konnte 1999 gegenüber dem Vorjahr erneut reduziert werden. Der Beitrag Nr. 39 über den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen zeigt die Ursache hierfür, nämlich dass die bereinigten Gesamtausgaben stärker zurückgegangen waren als die bereinigten Gesamteinnahmen. Maßgebend für den Rückgang der bereinigten Gesamtausgaben waren vor allem rückläufige Ausgaben für Investitionen. Die durch den Konsolidierungsdruck erzwungene Verringerung der Investitionstätigkeit ist gesamtwirtschaftlich und für die Kommunalentwicklung problematisch. Deshalb dürfen die Kommunen auch in der Nutzung von Einsparpotenzialen in den Verwaltungshaushalten nicht nachlassen.

Seit dem Jahr 1996 habe ich in den Vorworten zu den Jahresberichten auf das Problem hingewiesen, das sich für die Finanzkontrolle ergibt, wenn die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben privatrechtliche Organisationsformen einsetzt. Der Freistaat oder die Kommunen gliedern Teile ihrer Verwaltung aus, indem sie sie als Gesellschaften des Privatrechts, zumeist als GmbH und seltener als AG, handeln lassen. Hierdurch ergibt sich eine erhebliche Einschränkung der Finanzkontrolle, die immer dann problematisch ist, wenn die Privatisierung sich auf die formelle Seite, also die Organisationsform, beschränkt und die finanzielle Verantwortung für die Erledigung der öffentlichen Aufgabe weiterhin bei der öffentlichen Hand liegt.

Besonders intensiv praktiziert der MDR eine solche Organisationsprivatisierung. Diese Politik des Outsourcing hat gerade unter dem Gesichtspunkt der mit ihr verbundenen Probleme für die Finanzkontrolle seit etwa einem Jahr große Resonanz bei der Presse und im Sächsischen Landtag gefunden. Dies erleichterte es, die Verhandlungen zwi-

schen den Landesrechnungshöfen von Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen mit dem MDR über die Vereinbarung begrenzter Prüfungsrechte bei Mehrheitsbeteiligung des MDR an privatrechtlich organisierten Gesellschaften, die Anfang 1999 vorerst gescheitert waren, wieder aufzunehmen. Im Dezember 1999 kam eine solche Vereinbarung zustande, mit welcher dem Anliegen der Rechnungshöfe, eine effiziente Kontrolle der Verwendung von Rundfunkgebührenmitteln bei den Beteiligungsunternehmen des MDR sicherzustellen, im Grundsatz Rechnung getragen wurde. Natürlich handelt es sich dabei um einen Kompromiss, bei dem beide Seiten zurückstecken mussten. Gegenstand der Vereinbarung war auch, dass der MDR ein wirkungsvolles Controlling- und Informationssystem im Rahmen seiner Beteiligungsverwaltung schafft. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die effiziente Finanzkontrolle durch die Anstalt selbst wie auch durch die Rechnungshöfe.

Im kommunalen Bereich nimmt die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in privatrechtlicher Organisationsform weiter zu. Dies kann dazu führen, dass Problemfelder der kommunalen Finanzwirtschaft der Prüfung durch den Rechnungshof weitgehend entzogen werden. Im Freistaat Sachsen ist es vorgekommen, dass privatrechtlich organisierte Eigengesellschaften ihre Trägerkommune an den Rand der haushaltswirtschaftlichen Handlungsunfähigkeit gebracht haben oder insolvent geworden sind. Unabhängig von derart zugespitzten Geschehensabläufen lassen sich Schulden und Personal in privatrechtlich organisierten Eigengesellschaften gut „verstecken“. Damit ist gemeint, dass Gemeinderäte und Kreistage ebenso wie die örtliche und die überörtliche Finanzkontrolle nur begrenzte Einsichts- und Einflussmöglichkeiten haben. Diese Situation könnte dadurch verbessert werden, dass die überörtliche Prüfungsbehörde (im Bereich der sächsischen Kommunen zumeist der Rechnungshof) Unterrichts- und Einsichtsrechte bei den Eigengesellschaften der Kommunen erhält. Ein Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 82 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen ist damit nicht verbunden, denn in dieser Beziehung kann für die Eigengesellschaften nichts anderes gelten als für die Verwaltung der Kommune selbst, für die niemand einen Widerspruch zwischen der überörtlichen Finanzkontrolle und der Selbstverwaltung sieht.

Im Beitrag Nr. 2 dieses Jahresberichts über die Haushaltswirtschaft des Freistaates finden sich unter Pkt. 1.1 und 1.2 Darlegungen zur Weiterentwicklung des Haushaltsrechts und zu Neuen Steuerungsinstrumenten. Der Haushaltsvollzug soll nicht allein von dem für die einzelnen Zwecke zur Verfügung stehenden Geld (Input), sondern wesentlich auch von seinen Ergebnissen (Output) her gelenkt werden. Wie der Staatsminister der Finanzen in einer Rede im Plenum des Sächsischen Landtags in plastischer Bildersprache ausführte, solle die in einer trockenen Ebene gelegene Plantage „Saxonia“ nicht mehr nur unter dem Gesichtspunkt arbeiten, dass die nach einem ausgeklügelten Verteilungssystem geplanten Wassermengen einfach zu verbrauchen seien. Mit erfolgsorientierten Erntevorgaben und Absatzmarktanalysen für die Produkte der „Saxonia“ würde die Plantage eine gute Ernte mit weniger Wasser erzielen und es fänden sich neben den Erfolg und Absatz versprechenden Gewächsen nicht noch allerlei Orchideen, Biotope oder schlicht wucherndes Unkraut. Ich möchte hinzufügen: Je nach den gesetzten Zielen könnten auch einzelne Orchideen oder Biotope ein gewünschter Output sein.

Das alles bedeutet eine Abkehr von der an der Mittelzuweisung orientierten Tiefengliederung der Vorgaben für den Haushaltsvollzug und mehr finanziellen Handlungsspielraum für die Verwaltungen. Neue Steuerungsinstrumente sollen das Ergebnis der Verwaltung beeinflussen und ein Gegengewicht dazu bieten, dass die feingliedrige Steuerung nach den zugewiesenen Mitteln gelockert wird. Worin solche Neuen Steuerungsinstrumente bestehen und welche Schritte der Freistaat Sachsen auf dem Weg der

Haushaltsflexibilisierung bisher unternommen hat, ist in den Beiträgen Nr. 2 des Jahresberichts 1999 und des vorliegenden Jahresberichts dargestellt worden. Zuletzt hat der Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags im Juni 2000 einem Modellversuch zur Erprobung einer ergebnisorientierten Selbststeuerung an der TU Dresden nach § 11 Abs. 3 des HG 1999/2000 zugestimmt. Dabei bleibt es allerdings vorerst beim bisherigen Haushaltsaufstellungsverfahren, nur dass die feingliedrige Kontrolle über den Input aufgehoben wird. Dafür soll es eine andere Form der Steuerung über den Output geben, die freilich noch wesentlich weiterentwickelt werden muss, um Indikatoren zu liefern, an die das Budget der Hochschule künftig gebunden werden kann.

Eben an dieser Stelle ergibt sich ein wesentliches Problem für das Budgetrecht des Parlaments, also des Sächsischen Landtags. Artikel 93 und 99 Verfassung des Freistaates Sachsen übertragen dem Landtag das Budgetrecht, nämlich die legislative Aufgabe, Einfluss auf die Ausgabenwirtschaft der Exekutive auszuüben und diese einer Kontrolle zu unterziehen. Die Neuen Steuerungsinstrumente, die an die Stelle der Vorgaben treten sollen, die bisher durch die tiefe Gliederung des klassischen Haushalts geliefert wurden, sind eher Instrumente zur Steuerung innerhalb der Exekutive. Sollten der Landtag, dessen Haushalts- und Finanzausschuss oder ein zu diesem Zweck noch gesondert zu schaffender Ausschuss mit derartigen Instrumenten umgehen, entstünden nicht nur Probleme der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 3 Abs. 1 und 2 Verfassung des Freistaates Sachsen), sondern es wären in der parlamentarischen Arbeit auch neue Arbeitsweisen und Arbeitsmengen zu bewältigen. Hier gibt es noch erheblichen Klärungsbedarf.

Auch in diesem Jahr gilt vielen Stellen der staatlichen und der kommunalen Verwaltung mein Dank für gute Zusammenarbeit. Weiter hat der Rechnungshof allen Anlass, für die Unterstützung seiner Aussagen und Forderungen dem Sächsischen Landtag dankbar zu sein. Schließlich möchte ich allen danken, die beim Rechnungshof und den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in dem Zeitraum, über den hier berichtet wird, an der Finanzkontrolle im Freistaat Sachsen mitgewirkt haben.

Leipzig, im Juli 2000
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Dr. Hans-Günther Koehn

INHALTSÜBERSICHT

	Nr.	Seite
Einleitung		15
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1998	1	17
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	64
Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten	3	87
Sondervermögen Grundstock	4	95
II. Allgemeines		
Aufwand und Organisation der Personalverwaltung in der Landesverwaltung	5	97
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei		
AIV-Vorhaben „Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank“	6	105
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Förderung der Wiedereingliederung von Spätaussiedlern und der Kulturarbeit nach § 96 BVFG	7	112
Förderung von Kinder- und Jugendeinrichtungen im Rahmen des Landessanierungsprogramms „Städtebauliche Erneuerung“	8	116
Förderung der Landesverkehrswacht Sachsen e. V.	9	120
Zuwendungen aus dem Programm „Städtebauliche Planungsleistungen, Wettbewerbe und Gutachten“	10	123
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Veranlagungsstellen für sonstige Steuerpflichtige	11	135
Personalbedarf der für die Kraftfahrzeugsteuer zuständigen Stellen in sächsischen Finanzämtern	12	139

	Nr.	Seite
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Förderung des Kinder-, Jugend- und Leistungssports	13	145
Musikschulen	14	152
Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz		
Zuwendungen zur Straffälligen- und Opferhilfe	15	156
Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit		
Förderung der Errichtung und des Ausbaus von Technologie- und Gewerbezentren	16	158
Sächsische Entwicklungsgesellschaft für Telematik mbH	17	165
Förderung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen durch Beschäftigung von Innovationsassistenten	18	173
Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs	19	179
Weiterbildungseinrichtung der Sächsischen Straßenbauverwaltung	20	182
Ausschreibung und Abrechnung von Schutzplanken und Fahrbahnmarkierungen	21	187
Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie		
Haushalts- und Wirtschaftsführung in einem staatlichen Krankenhaus	22	194
Grundsätze der Förderung der Jugendarbeit	23	201
Förderung des freiwilligen sozialen Jahres	24	207
Förderung von Beratungsstellen	25	211
Einzelplan 10: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Nationalparkverwaltung Sächsische Schweiz	26	215
Verrechnungen mit der Abwasserabgabe	27	221

	Nr.	Seite
Einzelplan 12:		
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
Leipziger DOK-Filmwochen GmbH	28	224
Zuwendungen an das Rundfunkblasorchester Leipzig	29	231
Zuwendungen für die Denkmalschmiede Höfgen	30	242
Zuwendungen an die Batuz Foundation Nossen-Altzella des Haushaltsjahres 1997	31	251
Zuwendungen für das Projekt „Lessing in Kamenz“ des Lessing-Museums Kamenz	32	256
Aufbauorganisation und Personalstruktur der zentralen Verwaltungen der Universitäten des Freistaates Sachsen	33	263
Technische Universität Bergakademie Freiberg	34	272
Zuwendungen an ein Forschungsinstitut	35	275
Einzelplan 15:		
Allgemeine Finanzverwaltung		
Beraterverträge	36	277
Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH	37	282
IV. Kommunen		
Entwicklung der örtlichen und überörtlichen Kommunalprüfung	38	287
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	39	293
Kommunale Verschuldung	40	305
Personal in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	41	313
Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen - Arbeitsstand und Handlungsbedarf -	42	320
Kommunales Haushalts- und Kassenwesen	43	327
Kommunale Baumaßnahmen	44	335
Überörtliche Kommunalprüfung in Zweckverbänden	45	338

	Nr.	Seite
Eigenbetriebe und Zweckverbände	46	344
Sozialhilfeausgaben im Freistaat Sachsen	47	352
Landeswohlfahrtsverband Sachsen	48	356
Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung	49	359
Wirtschaftlichkeit des bodengebundenen Rettungsdienstes	50	364
Krankenhausprüfung	51	371
 V. Mitteldeutscher Rundfunk		
Wirtschaftsführung des Mitteldeutschen Rundfunks	52	377

Abkürzungen

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz	FAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme	Finanzausgleichsgesetz	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
AG	Aktiengesellschaft	FISCUS	Föderales Integriertes Standardisiertes Computerunterstütztes Steuersystem
AIV	Automatisierte Informationsverarbeitung	FKP	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms
AktG	Aktiengesetz	GA	Gemeinschaftsaufgabe
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen	GemHVO	Verordnung des SMI über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung)
ANBest-Gk	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften	GemKVO	Verordnung des SMI über die Kas senführung der Gemeinden des Freistaates Sachsen (Gemeindekassenverordnung)
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung	GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften	GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung	Gr.	Gruppe
apl.	außerplanmäßig	GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz	GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden)	GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
BAT-O	Arbeits- und Tarifrecht der Angestellten in den neuen Bundesländern	HAV	Haushaltsaufstellungsverfahren
BauGB	Baugesetzbuch	HBegIG	Haushaltsbegleitgesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz	HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
Bes.Gr.	Besoldungsgruppe	HGB	Handelsgesetzbuch
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	HGr.	Hauptgruppe
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
BGBI.	Bundesgesetzblatt	HIS	Hochschulinformationssystem
BMI	Bundesministerium des Innern	Hj.	Haushaltsjahr
BRKG	Bundesreisekostengesetz	HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
BSHG	Bundessozialhilfegesetz	HR	Haushaltsrechnung
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)	HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
DtA	Deutsche Ausgleichsbank	IfG	Investitionsförderungsgesetz
DV	Datenverarbeitung	IT	Informationstechnik
EDV	Elektronische Datenverarbeitung	Kap.	Kapitel
EFRE	Europäischer Fonds für Regionalentwicklung	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Einigungsvertrag	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31.08.1990	Kfz	Kraftfahrzeug
Epl.	Einzelplan	KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
EstG	Einkommensteuergesetz	KomPrO	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen
EU	Europäische Union		
EW	Einwohner		

KStG	Körperschaftsteuergesetz	SächsRKG	Sächsisches Gesetz über die Reisekostenvergütung der Beamten und Richter
kw	künftig wegfallend		
LFA	Länderfinanzausgleich	SächsTGV	Verordnung des SMF über das Trennungsgeld der Beamten und Richter
LfF	Landesamt für Finanzen	SäHO	Vorläufige Sächsische Haushaltsordnung
Lkw	Lastkraftwagen	SAKDG	Gesetz über die Errichtung der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung
LOK	Landesoberkasse	SHBA	Staatshochbauamt
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter	SHG	Sächsisches Hochschulgesetz
LT	Sächsischer Landtag	SK	Sächsische Staatskanzlei
LT-DS	Landtagsdrucksache	SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
LWV	Landeswohlfahrtsverband Sachsen	SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
MBS	Mittelbewirtschaftungssystem	SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk	SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
MTArb-O	Manteltarifvertrag für die Arbeiter des Bundes und der Länder in den neuen Bundesländern	SML	Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten (<i>bis 10.11.1998</i>)
MWSt.	Mehrwertsteuer	SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie
n. F.	neue Fassung	SMU	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (<i>bis 10.11.1998</i>)
OFD	Oberfinanzdirektion	SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (<i>ab 10.11.1998</i>)
OGr.	Obergruppe	SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr	SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
p. a.	per anno	SRH	Sächsischer Rechnungshof
PC	Personalcomputer	StHpl.	Staatshaushaltsplan
Pkw	Personenkraftwagen	StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen	StUFA	Staatliches Umweltfachamt
RP	Regierungspräsidium	TGV	Trennungsgeldverordnung des Bundes
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter	Tit.	Titel
SAB	Sächsische Aufbaubank GmbH	Tit.Gr.	Titelgruppe
SABwaG	Abwasserabgabengesetz des Freistaates Sachsen	TU	Technische Universität
SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt	TVK	Tarifvertrag für Musiker in Kulturorchestern
SächsBesG	Sächsisches Besoldungsgesetz	üpl.	überplanmäßig
SächsEigBG	Gesetz über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen	UStG	Umsatzsteuergesetz
SächsEigBVO	Sächsische Eigenbetriebsverordnung	VbE	Vollbeschäftigteneinheit
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen	VE	Verpflichtungsermächtigung
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt	Verg.Gr.	Vergütungsgruppe
SächsHG	Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulgesetz) vom 11.06.1999	VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz	VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A
SächsKHG	Sächsisches Krankenhausgesetz		
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit		
SächsKRG	Sächsisches Kulturraumgesetz		
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen		

VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil B
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A
Vorl. VV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 13.05.1992
Vorl. VwV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 20.10.1997
VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
VV-HWiF	Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
VVK	Verwaltungsvorschrift für Zuwen- dungen des Freistaates Sachsens an kommunale Körperschaften
VwV Bedarfszu- weisungen	VwV des SMF über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Ver- teilung und Verwendung der Mittel für Bedarfszuweisungen und über die Verwendung der investiven Schlüssel- zuweisungen zur außerordentlichen Kredittilgung nach dem FAG (jährlich)
VwV Gliederung und Gruppierung	VwV des SMI über die Gliederung und Gruppierung der Haushalte, die Fi- nanzplanung und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden im Freistaat Sachsen
VwV kommunale Haushaltswirt- schaft	VwV des SMI über die kommunale Finanzplanung und die kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung (jährlich)
VwV Personalak- ten	Gemeinsame VwV der SK und der sächsischen Staatsministerien zur Führung von Personalakten für Ange- stellte, Arbeiter und die zu ihrer Ausbil- dung Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

JAHRESBERICHT

Einleitung

In diesem Jahresbericht fasst der Sächsische Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Sachsen zusammen, so weit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann (§ 97 Abs. 1 SäHO).

Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 1999, aber auch aus früheren Jahren und dem Jahr 2000 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf 1998. Der Sächsische Rechnungshof berichtet überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Sächsischen Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus finanzwirksamen Vorfällen zu ziehen.

Der Sächsische Rechnungshof prüft nach Art. 100 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates. Er führt auch die überörtliche Kommunalprüfung für Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern und Landkreise sowie für kommunale Zusammenschlüsse und Stiftungen durch. Bei seiner Arbeit wird er von den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Chemnitz, Dresden, Leipzig, Löbau, Wurzen und Zwickau unterstützt (§ 13 Rechnungshofgesetz).

Der Umfang des Prüfungsstoffs und die Personalkapazität des Sächsischen Rechnungshofs lassen nicht zu, die Verwaltung vollständig zu prüfen. Der Rechnungshof muss daher von der Ermächtigung Gebrauch machen, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken (§ 89 Abs. 2 SäHO).

Die Entwürfe der Jahresberichtsbeiträge sind den zuständigen Ministerien und sonst betroffenen Stellen zuvor zur Stellungnahme zugeleitet worden. Die Stellungnahmen wurden in den Beiträgen berücksichtigt.

Der Sächsische Rechnungshof stellt zur Wahrung von Schutzrechten wie z. B. des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie des Steuer- und Geschäftsgeheimnisses seine Prüfungsergebnisse grundsätzlich und so weit wie möglich in anonymisierter Form dar. Natürliche und juristische Personen können auf diese Weise in aller Regel vor öffentlicher Identifizierung geschützt werden. In eher seltenen Fällen ist eine wirksame Anonymisierung nicht möglich. Über die Prüfungsergebnisse wird in diesen Fällen dennoch berichtet, wenn die genannten Schutzrechte gegenüber dem öffentlichen Interesse zurücktreten müssen.

Der Sächsische Rechnungshof hat von seinem Recht Gebrauch gemacht, aufgrund von Prüfungserfahrungen den Landtag, die Staatsregierung und einzelne Staatsministerien zu beraten (§ 88 Abs. 2 SäHO). Eine solche Beratende Äußerung legte der Sächsische Rechnungshof zum Thema „Alternative Finanzierungsformen kommunaler Investitionen“ vor (LT-DS 3/2126).

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags hat den Jahresbericht 1999 am 12.01.2000 grundsätzlich und die einzelnen Beiträge am 01. und 29.03.2000 beraten. Die vom Haushalts- und Finanzausschuss zu zwölf Beiträgen (Nr. 1, 5, 9, 11, 15, 16, 17, 22, 23, 25, 31 und 48) geforderten und von der Staatsregierung vorgelegten ergänzenden Stellungnahmen wurden in der 8. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 05.07.2000 abschließend beraten.

Der Sächsische Landtag hat in seiner 18. Sitzung am 12.07.2000 über den Jahresbericht 1999 des Sächsischen Rechnungshofs beschlossen und der Staatsregierung gem. § 114 Abs. 2 SÄHO Entlastung für das Hj. 1997 erteilt.

Die Rechnung des Sächsischen Rechnungshofs für das Hj. 1998 hat gem. § 101 SÄHO der Sächsische Landtag geprüft. Er hat in seiner Sitzung am 22.06.2000 dem Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs Entlastung erteilt.

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1998

1

1 Vorbemerkung

Der Staatsminister der Finanzen wird durch Art. 99 der Verfassung des Freistaates Sachsen verpflichtet, dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates jährlich Rechnung zu legen. Darüber hinaus sind der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss in einem Bericht zur Haushaltsrechnung (HR) zu erörtern (§ 84 SäHO).

Rechnungsprüfung für das Hj. 1998

Als Rechtsgrundlagen für die Prüfung dienen

- die SäHO vom 19.12.1990 (SächsGVBl. Nr. 5/1990 S. 21);
- die Vorl. VwV-SäHO vom 20.10.1997, veröffentlicht im Sonderdruck Nr. 13 des SächsABl. vom 31.12.1997;
- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Sachsen für das Hj. 1998 (HG 1998) vom 12.12.1997 (SächsGVBl. Nr. 24/1997, S. 669) in der berichtigten Fassung vom 16.01.1998 (SächsGVBl. Nr. 1/1998, S. 39);
- die aufgrund des HG 1998 verbindlichen Festlegungen im StHpl. 1998;
- die gem. § 12 HG 1998 vom SMF am 22.12.1997 erlassenen Bestimmungen zur Durchführung des Staatshaushalts 1998 (DBestHG 1998, SächsABl. Nr. 6/1998, S. 128);
- die VwV-HWiF 1998 vom 20.01.1998 (SächsABl. Nr. 7/1998, S. 141).

2 Staatshaushaltsplan 1998

Der StHpl. 1998 wurde durch § 1 HG 1998 in Einnahmen und Ausgaben auf 30.645.243.800 DM festgestellt. Gegenüber den Haushaltsbeträgen des Vorjahres von je 31.352.621.800 DM ergab sich eine Verringerung um 2,26 %. Verpflichtungsermächtigungen (VE) wurden im StHpl. 1998 in Höhe von 6.869.114.400 DM ausgewiesen.

2.1 Finanzwirtschaftliche Funktionen

Dem Haushaltsplan ist als Anlage gem. § 14 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b) SäHO eine Darstellung der Ausgaben in Form einer Gliederung derselben nach bestimmten Aufgabegebieten (Funktionenübersicht) beizufügen. Gleichmaßen werden die Ist-Ergebnisse im Vorbericht zur HR in einer Funktionenübersicht aufgegliedert. Nachstehend hat der SRH die Ausgaben nach Hauptfunktionen und einzelnen Oberfunktionen je EW Sachsens im Mittelwert von 1996 bis 1998 berechnet und den dem gleichen Zeitraum zugehörigen durchschnittlichen einwohnerbezogenen Ausgaben einiger westlicher Flächenländer für dieselben Aufgabenbereiche gegenübergestellt.

2.1.1 Vergleich mit westlichen Flächenländern nach Haupt- und ausgewählten Oberfunktionen

Ausgaben in DM/EW (Durchschnitt 1996 bis 1998)	Sachsen	wFL ¹⁾	Mehr/Weniger	%
0 Allgemeine Dienste ²⁾	687,46	731,83	-44,37	-6,1
1 Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	1.653,14	1.415,25	237,88	16,8
12 Schulen und vorschulische Bildung	814,32	828,30	-13,98	-1,7
13 Hochschulen	442,05	374,97	67,08	17,9
18 Kunst und Kulturpflege	162,75	53,98	108,77	201,5
2 Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wie- dergutmachung	638,74	495,95	142,79	28,8
23 Familien-, Sozial- und Jugendhilfe	306,38	362,38	-56,00	-15,5
3 Gesundheit, Sport und Erholung	285,43	119,37	166,06	139,1
4 Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Ge- meinschaftsdienste	322,85	123,50	199,34	161,4
41 Wohnungswesen	223,48	76,84	146,63	190,8
44 Städtebauförderung	77,82	14,07	63,75	453,2
5 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	201,14	93,61	107,54	114,9
6 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleis- tungen	653,26	144,58	508,68	351,8
69 Regionale Förderungsmaßnahmen (zugunsten gewerblicher Unternehmen, Infrastruktur)	535,32	51,07	484,25	948,1
7 Verkehrs- und Nachrichtenwesen	425,63	303,19	122,44	40,4
72 Straßen	185,83	96,37	89,46	92,8
8 Wirtschaftsunternehmen, allgemeines Grund- und Ka- pitalvermögen, Sondervermögen	219,55	83,75	135,80	162,1
9 Allgemeine Finanzwirtschaft ³⁾	1.705,66	2.428,37	-722,71	-29,8
	6.792,86	5.856,51	936,34	16,0

¹⁾ Westliche Flächenländer [Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland (1998 Soll), Schleswig-Holstein].

²⁾ Insbesondere politische Führung und zentrale Verwaltung, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz.

³⁾ Ausgaben für Schuldendienst, Versorgung, Beihilfen, Zuführung an Rücklagen, sonstige nicht aufteilbare Ausgaben.

2.1.2 Erläuterungen zu einzelnen Funktionen

Die Ausgabenstruktur des sächsischen Staatshaushalts nach finanzwirtschaftlichen Funktionen weicht z. T. erheblich von der in den westlichen Flächenländern ab.

In der Hauptfunktion 4 übertreffen die Ausgaben in Oberfunktion 41 (Wohnungswesen) den Durchschnitt in den westlichen Flächenländern um 190 %, die Ausgaben in Oberfunktion 44 (Städtebauförderung) den Mittelwert in den westlichen Flächenländern sogar um 453 %. Den Oberfunktionen 41 und 44 sind die Wohnungsbauförderung aus Landes- und Bund-Landes-Programmen sowie die Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Städten und Dörfern nach dem Städtebauförderungsgesetz zuzuordnen.

Die Ausgaben in Hauptfunktion 6 übersteigen diejenigen Ausgaben der westlichen Flächenländer für denselben Aufgabenbereich um 351,8 %. Darunter übertrifft die Oberfunktion 69, in der die globalen oder überregionalen Förderprogramme des Bundes und

der Länder zugunsten betrieblicher Investitionen und Verbesserung der Infrastruktur, z. B. EFRE, zusammengefasst sind, die Ausgaben für regionale Förderungsmaßnahmen in den westlichen Flächenländern um 948,1 %.

Weniger stark fallen demgegenüber die Mehranstrengungen im Freistaat für Bau und Unterhaltung von Straßen (Oberfunktion 72) im Vergleich zu den westlichen Flächenländern aus. In der Oberfunktion 72 übertreffen die Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 1998 den Vergleichswert aus den westlichen Flächenländern „nur“ um 92,8 %. Gleichwohl dürfte es sich bei den zu Oberfunktion 72 zählenden Ausgaben ebenfalls um solche handeln, die für den Aufbau von besonderer Bedeutung sind.

Eine weitere größere Abweichung ergibt sich aus dem Vergleich der Mittelwerte zu Oberfunktion 18 (Kunst- und Kulturpflege), die insbesondere Ausgaben für Theater, Berufsorchester und -chöre, sonstige Musikpflege, Museen, Sammlungen und Ausstellungen, Denkmalschutz und Naturschutz umfasst. Die Ausgaben des Freistaates in diesem Bereich sind dreimal so hoch wie im Durchschnitt der westlichen Flächenländer.

Die Gegenüberstellung der Ausgaben nach finanzwirtschaftlichen Funktionen mit denen der alten Bundesländer verdeutlicht den noch andauernden Aufholprozess im Freistaat. Insbesondere zeigt sich in einzelnen Bereichen der weiter bestehende Nachholbedarf zur Erneuerung und Neuschaffung öffentlicher Infrastruktur.

2.2 Haushaltsbegleitgesetz 1998

Nach der Begründung zum Kabinettsentwurf sollten mit dem HBegIG 1998 Vorkehrungen getroffen werden, um finanzpolitische Handlungsspielräume auch mittelfristig zu sichern, insbesondere, wenn im Jahr 2005 die Sonderbedarfs-BEZ und IfG-Mittel in Höhe von insgesamt 5,4 Mrd. DM wegfallen. Der Entwurf des HBegIG 1998 enthalte insofern Gesetzesänderungen zur Absenkung konsumtiver Ausgaben. Auch im Bereich der gesetzlich begründeten Leistungsverpflichtungen müsse es Einsparungen geben.

2.2.1 Das HBegIG 1998 sieht folgende Rechtsänderungen vor:

1. Änderung des Sächsischen **Aussiedlereingliederungsgesetzes** sowie des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Bundessozialhilfegesetz: Die Kosten der Eingliederung (Unterbringung und Hilfe zum Lebensunterhalt) im ersten Jahr nach der Aufnahme sollen den Landkreisen und Kreisfreien Städten durch den Freistaat nicht mehr nach einer Abrechnung aufgrund der entstandenen einzelnen Aufwendungen, sondern in pauschalierter Form im Sinne eines Finanzausgleichs ersetzt werden.
2. Änderung des Sächsischen **Brandschutzgesetzes**: Die Zweckbindung der Einnahmen aus der Feuerschutzabgabe entfällt, womit der Einsatz von IfG-Mitteln ermöglicht wird.
3. Errichtung eines **Sondervermögens** „Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz“.
4. Änderung des **Landesblindengeldgesetzes**: Aussetzung der Förderung von investiven Maßnahmen für Schwerbehinderte im Rahmen des Nachteilsausgleichs bis zum Jahr 2000.
5. Änderung des Sächsischen **Krankenhausgesetzes** (SächsKHG). Bislang wurde für die Bemessung der Höhe der Pauschale gem. § 11 Abs. 3 SächsKHG allein die Bettenzahl des jeweiligen Krankenhauses herangezogen. Künftig sollen neben der Bettenzahl auch andere Bezugsgrößen wie etwa die Vorjahresfallzahlen sowie eine

Abteilungspauschale Grundlage für die Bemessung der Gesamtpauschale sein können. Die Bemessungskriterien und die Höhe der Jahrespauschalen werden durch Rechtsverordnung des SMS mit Zustimmung des SMF festgelegt.

2.2.2 Der SRH hat auch in diesem Jahr eine Modellrechnung angestellt und damit die möglichen finanziellen Auswirkungen einer Fortsetzung der Finanzhilfen für die neuen Bundesländer zur Förderung des Aufbaus auf niedrigerem Niveau skizziert (siehe hierzu Pkt. 6). Danach wäre aufgrund der Neugestaltung des Solidarpakts einschließlich des LFA mit einem Rückgang der Gesamteinnahmen auf rd. 28,3 Mrd. DM zu rechnen. Im Vergleich zum Haushalts-Soll 2000 von 31,1 Mrd. DM bedeutete dies eine Verringerung der Gesamteinnahmen um rd. 9 %. Demgegenüber besteht im Haushalt des Freistaates ein hoher Grad der Bindung der Haushaltsmittel durch Rechts- oder Refinanzierungsverpflichtungen von 89,6 % der Gesamtausgaben, darunter allein 23,7 %-Punkte durch landesgesetzliche Leistungsverpflichtungen. Die Zusammensetzung des Haushalts 1998 nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen ist im Einzelnen im Beitrag Nr. 2 (Pkt. 3.1) aufgezeigt.

Dies verdeutlicht, in welchem Zusammenhang die Eingriffe in landesgesetzliche Leistungsverpflichtungen durch die HBeglG zu betrachten sind. Das SMF wurde um eine Übersicht über die mit dem HBeglG 1998 in Aussicht genommenen Einsparungen gebeten. In den übersandten Begründungen zum HBeglG 1998 werden zwar einzelne Einsparungen dargestellt. Eine Übersicht über die insgesamt erwarteten Ausgabenminderungen in künftigen Haushaltsjahren liegt jedoch nicht vor.

2.2.3 Bei den oben unter Nr. 2. und 3. aufgeführten Änderungen des HBeglG handelt es sich nicht um ausgabenmindernde Eingriffe in Leistungsverpflichtungen des Freistaates, sondern um eine Ausgliederung in einen Nebenhaushalt (Nr. 3) und um die Bereitstellung anderer Deckungsmittel durch den StHpl. durch Finanzierung der Ausgaben mit Bundeszuschüssen statt mit zweckgebundenen Abgaben (Nr. 2). Die Änderung des Landesblindengesetzes führte zwar zu einer Ausgabenkürzung im Soll, da 17 Mio. DM weniger als der angemeldete Bedarf im StHpl. 1998 veranschlagt wurden. Die Rechtsänderung wurde aber mit der Bereitstellung von Mitteln aufgrund von bundesgesetzlichen Rechtspflichten nach dem BSHG für denselben Zweck begründet. Sie setzte eine freiwillige vom Land gewährte Leistung außer Kraft, die sich an der Höhe der bundesgesetzlich festgelegten Leistung (Blinderhilfe nach BSHG) orientierte hatte.

Die geänderten Regelungen bezüglich der Ausgaben für die Eingliederung der Spätaussiedler (Nr. 1) führen gegenüber der vorherigen Regelung zu folgenden haushaltsmäßigen Auswirkungen im StHpl. 1998 (Kap. 0803 Tit. 643 01):

	Ansatz vorherige Regelung (SächsSpAEG) in TDM	Ansatz Haushaltsentwurf 1998/StHpl. 1998 in TDM	Nachrichtlich ¹⁾ Ist-Ergebnis HR 1998 in TDM
Unterbringung Sozialhilfe	49.420,0 27.000,0		
Gesamt	76.420,0	70.000,0	61.682,1

¹⁾ Vom Ressort wurde für das Hj. 1998 mit rückläufigen Zugangszahlen gerechnet. Ein stärkerer Rückgang der Zahl aufzunehmender Personen als bei der Haushaltsaufstellung erwartet, führt zu einer Ausgabenverminderung gegenüber dem Haushaltsansatz.

Durch die Bemessung der Landeszuschüsse nach pauschalen Jahresbeträgen bei den Leistungen nach dem Aussiedlereingliederungsgesetz und der investiven Förderung nach dem SächsKHG (Nr. 5) sollen eine Verwaltungsvereinfachung (Wegfall der nach-

träglichen Prüfung der Verwendung) und damit geringere Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben erzielt werden. Eine zahlenmäßige Darstellung ist in den begründenden Unterlagen zum Entwurf des HBegIG allerdings nicht enthalten.

Auch künftig ist aus Sicht des SRH zu empfehlen, die landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen im Rahmen der Haushaltsaufstellung auf den Prüfstand zu stellen und Möglichkeiten zur Verringerung des hohen Bindungsgrades der Ausgaben im sächsischen Staatshaushalt und eines wirksameren Mitteleinsatzes in diesem Bereich zu nutzen. Auch sollte überwacht werden, inwieweit die mit Verwaltungsvereinfachungen und anderen Maßnahmen angestrebten Einsparungen tatsächlich erzielt werden.

2.3 Haushaltswirtschaftliche Sperre

Das SMF kann durch eine haushaltswirtschaftliche Sperre gem. § 41 SäHO von seiner Einwilligung abhängig machen, ob Verpflichtungen eingegangen oder Ausgaben geleistet werden dürfen. Als Beitrag zur Abdeckung erkennbarer Einnahmen- und Ausgabenrisiken des Staatshaushaltes 1998 hat das SMF in der VwV-HWiF 1998 eine haushaltswirtschaftliche Sperre von 6 % erlassen.

Diese Bewirtschaftungsreserve wird nicht aus den gesamten, sondern nur aus einem Teil der Ausgabearten (Bemessungsgrundlage) errechnet. Bezieht man diese Ausgabensperre statt auf die Bemessungsgrundlage auf den Gesamthaushalt, so ergibt sich eine gesperrte Ausgabebefugnis von rd. 0,4 % der bereinigten Gesamtausgaben (Ist).

Bemessungsgrundlage und Bewirtschaftungsreserve nach Angaben des SMF (in TDM)	
Gesamthaushalt	30.956.401,1¹⁾
Ausgaben HGr. 4	8.888.463,6
Ausgaben Gr. 519	151.813,8
Vollständig von Dritten finanzierte Ausgaben	1.636.655,8
Gemeinschaftlich finanzierte Ausgaben	7.982.272,5
Gesetzliche Pflichtleistungen	9.679.117,1
Personalausgaben bei Zuwendungsempfängern	532.548,8
Bemessungsgrundlage	1.869.869,5
Sperre (Anteil der Bewirtschaftungsreserve an der Bemessungsgrundlage)	6,0 %
Bewirtschaftungsreserve	112.192,2

¹⁾ Erläuterung des SMF:

Die Differenz zum Gesamt-Soll gemäß StHpl. erklärt sich wie folgt:

Gesamt-Soll gemäß StHpl.	30.645.243,8 TDM	
+ globale Landesausgaben	389.284,1 TDM	(Kap. 1503 Tit. 462 01, 972 01)
- Gesamt-Soll Epl. 01	-56.912,8 TDM	(von Sperre nicht betroffenes Ressort)
- Gesamt-Soll Epl. 11	-21.214,0 TDM	(von Sperre nicht betroffenes Ressort)
	<u>30.956.401,1 TDM</u>	
	30.956.401,1 TDM	

Zieht man die Bewirtschaftungsreserve vom Haushaltsbetrag der Gesamtausgaben von 30.645.243,8 TDM ab, ergibt sich ein Gesamtausgaberahmen für das Hj. 1998 in Höhe von 30.533.051,6 TDM. Das SMF hat die Sperre in Einzelfällen aufgehoben und die Bewirtschaftungsreserve dadurch auf 89.400,7 TDM ermäßigt. Der Gesamtausgaberahmen wurde dadurch auf 30.555.843,1 TDM erhöht.

Die ermäßigte Sperre trägt rechnerisch zu 71,9 % zum Ausgleich der 1998 in der HR ausgewiesenen Steuermindereinnahmen gegenüber dem Soll von 123,8 Mio. DM bei.

3 Haushaltsrechnung

3.1 Zusammengefasste Gesamtrechnung

In der Gesamtrechnung wird die Ausführung des Staatshaushalts durch Abgleich des Ist-Ergebnisses unter Berücksichtigung der verbliebenen Reste mit dem Soll einschließlich der Vorjahresreste dargestellt.

Gesamtrechnung	Einnahmen in DM	Ausgaben in DM
StHpl. 1998	30.645.243.800,00	30.645.243.800,00
Vorjahresreste	1.868.388.635,41	1.235.765.103,57
Gesamt-Soll 1998	32.513.632.435,41	31.881.008.903,57
Ist-Ergebnisse 1998	30.954.713.130,35	30.322.089.598,51
Verbliebene Reste	1.564.890.474,41	1.564.890.474,41
Gesamt-Ist 1998	32.519.603.604,76	31.886.980.072,92

Somit ergaben sich im Vergleich zum Gesamt-Soll 1998 Mindereinnahmen und Minderausgaben in Höhe von jeweils 5.971.169,35 DM.

Gesamtrechnung	Einnahmen in DM	Ausgaben in DM
Gesamt-Soll 1998	32.513.632.435,41	31.881.008.903,57
./. Gesamt-Ist 1998	32.519.603.604,76	31.886.980.072,92
	5.971.169,35	5.971.169,35

Anmerkung: In den Vorjahren betragen die Mindereinnahmen und Minderausgaben gegenüber dem Soll 401.248.114,99 DM (1997), 794.058.192,31 DM (1996) und 1.033.781.032,72 DM (1995).

3.2 Kassenmäßiger Abschluss (§ 82 SäHO)

Im kassenmäßigen Abschluss für das Hj. 1998 sind folgende Beträge ausgewiesen:

Einnahmen	30.954.713.130,35 DM
Ausgaben	30.322.089.598,51 DM

Die Summe der Ist-Einnahmen übersteigt die Summe der Ist-Ausgaben um 632.623.531,84 DM. Das Hj. 1998 wurde mit einem Kassenüberschuss abgeschlossen. Auf diese Art und Weise konnte mit dem Jahresergebnis 1998 das von 1991 bis 1997 aufgelaufene kassenmäßig nicht abgewickelte Gesamtergebnis aus den Vorjahren, siehe § 82 Nr. 1 Buchstabe d) SäHO, von -632.623.531,84 DM auf 0 DM gestellt werden.

3.2.1 Ausgleichung der nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnisse aus den Jahren 1991 bis 1997

3.2.1.1 Entstehung der kassenmäßig bis 1998 nicht abgewickelten Vorjahresergebnisse

Der sächsische Staatshaushalt wies 1991 ein kassenmäßiges Jahresergebnis von -616,5 Mio. DM (Überschuss der Ist-Ausgaben über die Ist-Einnahmen) aus. In den folgenden Haushaltsjahren waren bei den Haushaltsabschlüssen z. T. ebenfalls gerin-

gere Ist-Einnahmen als Ist-Ausgaben zu verzeichnen. Dadurch ergab sich am Ende des Hj. 1997 ein kassenmäßig nicht abgewickeltes Jahresergebnis aus den Vorjahren von insgesamt -632,6 Mio. DM.

3.2.1.2 Abgrenzung zum Haushaltsdefizit bei Soll-Abschluss

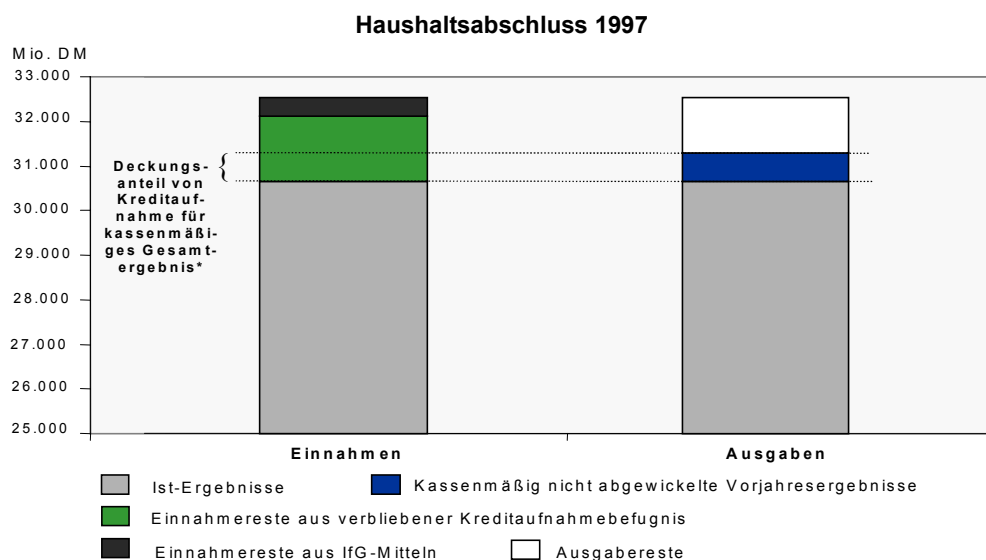
Trotz negativer Kassenergebnisse ergab sich bei der HR der Hj. 1991 bis 1997 kein Fehlbetrag und außerdem 1998 kein Überschuss im Sinne des § 25 Abs. 3 SÄHO, weil sich der Abschluss des sächsischen Haushalts nach dem so genannten Soll-Abschluss richtet. Kennzeichnend für einen Soll-Abschluss ist, dass den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben die Einnahmen- und Ausgabereste hinzugerechnet werden. Die sich so ergebenden Gesamtergebnisse müssen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein.

3.2.1.3 Haushaltsabschlüsse 1997, 1998 und 1999 (Ist-Ergebnisse):

Haushaltsabschluss in Mio. DM	1997			1998			1999	
	Einnahmen	Ausgaben	+/-	Einnahmen	Ausgaben	+/-	Einnahmen	Ausgaben
Ist-Ergebnis	30.656,8	30.656,8		30.954,7	30.322,1		30.900,4	30.900,4
Vorjaheresergebnisse	-632,6			-632,6			0,0	
Ist mit Vorjaheresergebnis	30.024,2	30.656,8	-632,6	30.322,1	30.322,1	0,0	30.900,4	30.900,4
Verbliebene Reste	1.868,4	1.235,8	632,6	1.564,9	1.564,9	0,0	***	***
davon: aus IfG-Einnahmen	395,7			495,7			***	
aus Kreditaufnahme	1.472,7			1.069,2			***	
Gesamt	31.892,6	31.892,6	0,0	31.887,0	31.887,0	0,0	***	***

3.2.1.4 Kreditfinanzierung der nicht abgewickelten kassenmäßigen Vorjaheresgebnisse

Aus den kassenmäßig nicht abgewickelten Vorjaheresergebnissen resultierte eine Haushaltsbelastung, denn durch die Technik des Soll-Abschlusses war es möglich, die Ausgaben in Höhe von 632,6 Mio. DM mit verbliebener Kreditaufnahmebefugnis abzudecken.



* Nicht in Anspruch genommene Kreditaufnahmebefugnis, die zur Abdeckung der nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnisse früherer Jahre übertragen wird. Siehe zur Gegenfinanzierung des kassenmäßigen Gesamtergebnisses, der Vorjahresreste und der nach 1998 zu übertragenden verbliebenen Reste im Hj. 1997 auch Jahresbericht 1999, Seite 32 (Pkt. 6.2.1).

Die fortlaufende Abdeckung von nicht abgewickelten Kassenergebnissen der Vorjahre mit den Einnahmeresten bedeutet nur ein Aufschieben der Gegenfinanzierung bereits geleisteter Ausgaben mit Ist-Einnahmen. Bei Übertragung von Einnahmeresten aus Kreditaufnahmeermächtigung zur Abdeckung des kassenmäßigen Gesamtergebnisses liegt keine wirkliche Verringerung der Schuldaufnahme, sondern nur eine Verschiebung notwendiger Aufnahme von Kassenmitteln in die Zukunft vor.

3.2.1.5 Ausgleichung des nicht abgewickelten kassenmäßigen Vorjahresergebnisses 1998

Das SMF hat beim Abschluss des Hj. 1998 den Ausgleich der kassenmäßig nicht abgewickelten Vorjahresergebnisse durch tatsächliche Kreditaufnahme bewirkt. An die Stelle der bisherigen jährlichen Abdeckung des kassenmäßigen Gesamtergebnisses mit nicht in Anspruch genommener Kreditermächtigung trat beim Haushaltsabschluss 1998 die kassenwirksame Abfinanzierung über Kreditmittel.

3.2.2 Einsatz der Kreditmarktmittel im Haushaltsjahr 1999

Wie unter Pkt. 3.2.1 dargelegt, hat das SMF Anfang 1999 vor Abschluss der Bücher für 1998 zu Lasten des abgelaufenen Haushaltsjahres noch Kredite in Höhe von 632,6 Mio. DM aufgenommen. Buchmäßig wurden die Einnahmen aus der Schuldaufnahme in der HR 1998 erfasst. Diese waren somit Teil der im Haushaltsabschluss des Jahres 1998 enthaltenen gesamten Nettokreditaufnahme in Höhe von 1.024,3 Mio. DM.

Aufgrund der eingehenden Kreditmarktmittel standen dem SMF ab Ende der Auslaufperiode des Hj. 1998 auf Bankkonten des Freistaates Kassenmittel in Höhe der aufgenommenen Kredite zur Verfügung. In Anbetracht des historisch niedrigen Zinsniveaus hat das SMF untersucht, ob es wirtschaftlich wäre, diese Kassenmittel zur Tilgung von Darlehen mit höheren Nominalzinssätzen (6,65 bis 7,54 %) einzusetzen, die erst ab 2000 und später fällig geworden wären. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung ergab keinen eindeutigen Vorteil der Tilgung. Trotz früherer Ablösung der Darlehensbeträge wären Ausgaben zur Entschädigung der Darlehensgeber angefallen, denn diese hätten Ausgleich für den entgangenen vertraglich geschuldeten Zins verlangen können.

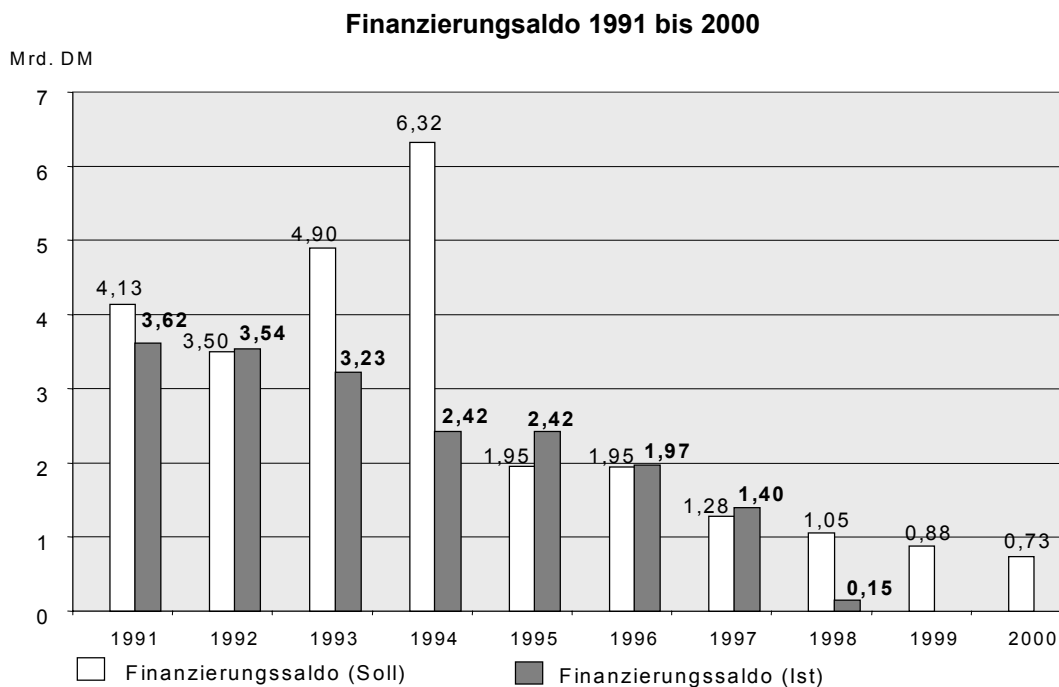
Die Kassenmittel wurden deshalb vorübergehend in Form von Geldanlagen genutzt. Im Rahmen des kassenmäßigen Haushaltsvollzugs musste dabei ohnehin von einem Kreditmittelbedarf im Laufe des Hj. 1999 ausgegangen werden. So war für 1999 eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 891,0 Mio. DM veranschlagt. Im Ist betrug die Nettokreditaufnahme letztlich 492,2 Mio. DM bei einer Schuldaufnahme von brutto 2.122,2 Mio. DM und Tilgungen von 1.630,0 Mio. DM. Durch die Kreditaufnahme zur Ausgleichung des nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnisses wurde insoweit die Schuldaufnahme für 1999 einige Zeit eher als gewöhnlich vollzogen.

Mit der Ausgleichung des kassenmäßig nicht abgewickelten Jahresergebnisses aus den Vorjahren hat das SMF einer Empfehlung des SRH entsprochen.

Künftig sollte das SMF beim Haushaltsabschluss entstehende Fehlbeträge im kassenmäßigen Gesamtergebnis so zeitnah wie möglich abwickeln. Dadurch würde die „Bugwelle“ aus nicht abgewickelten kassenmäßigen Ergebnissen früherer Jahre über mehrere Rechnungsperioden hinweg vermieden werden. Lediglich Ausnahmen aus kassenwirtschaftlichen Gründen, insbesondere aufgrund der Liquiditätsslage, erscheinen gerechtfertigt.

3.3 Finanzierungssaldo

Zur Errechnung des Finanzierungssaldos werden die bereinigten Einnahmen den bereinigten Ausgaben gegenübergestellt.¹⁾ Im Hj. 1997 ergab sich hierbei im Ist ein Betrag von 1.400.198.473,44 DM, der sich 1998 auf 145.680.823,03 DM verringerte. Im Soll waren die Finanzierungssalden für 1997 mit 1.280.860.000 DM und für 1998 mit 1.050.390.000 DM ausgewiesen. Die Gesamtentwicklung seit 1991 ist in nachfolgendem Schaubild dargestellt.



Zwar wurde auch 1998 insgesamt mehr ausgegeben als eingenommen, der Finanzierungssaldo fällt aber erheblich geringer aus als im Soll geplant und in den Vorjahren im Ist ausgewiesen. Dies deutet auf eine gute Haushaltsentwicklung im Hj. 1998 hin, was sich auch an den „ordentlichen Einnahmen“ ablesen lässt, die nach einem Rückgang von 1996 zu 1997 wieder im Hj. 1998 gestiegen sind (1,3 % mehr gegenüber dem Soll wie auch 2,3 % mehr gegenüber dem Ist im Vorjahr).

3.4 Haushaltsabschluss (§ 83 SÄHO)

Der Haushaltsabschluss ist, wie bereits bei der Darstellung über die Abfinanzierung des kassenmäßig nicht abgewickelten Ergebnisses der Vorjahre ausgeführt, der maßgebende Ergebnisbericht für die Rechnungslegungspflicht aus Art. 99 der Verfassung des Freistaates Sachsen. Er stellt den Stand der Ausführung des Haushaltsplanes am Ende des abgelaufenen Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Reste dar (Soll-Abschluss). Dabei werden die Haushaltsreste wie bereits geleistete Ausgaben und wie bereits eingegangene Einnahmen behandelt.

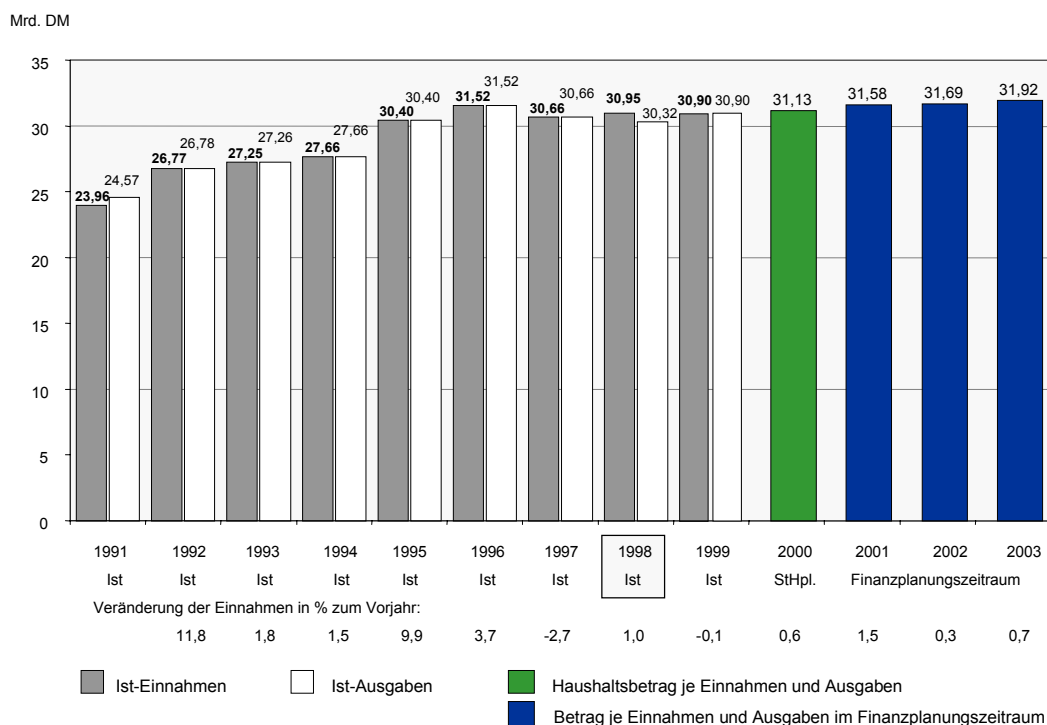
¹⁾ Die bereinigten Einnahmen ergeben sich durch Verminderung der Gesamteinnahmen um Schulaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Fonds und Stöcken und haushaltstechnische Verrechnungen; die bereinigten Ausgaben werden durch Verminderung der Gesamtausgaben um Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke und haushaltstechnische Verrechnungen ermittelt.

Bei einem ausgeglichenen kassenmäßigen Jahresergebnis (nach Abfinanzierung der kassenmäßig nicht abgewickelten Vorjahresergebnisse) und Einnahme- wie auch Ausgaberesten in gleicher Höhe von 1.564.890.474,41 DM beträgt der Saldo von Einnahmen und Ausgaben im rechnungsmäßigen Jahresergebnis 0 DM.

Das Hj. 1998 wurde mit Haushaltsausgleich abgeschlossen.

4 Haushaltslage des Freistaates Sachsen

Entwicklung des Staatshaushalts



4.1 Ist-Einnahmen 1998

Die Ist-Einnahmen 1998 sind gegenüber dem Vorjahr nach einem Rückgang um 2,7 % von 1996 auf 1997 wieder um 1,0 % gestiegen. Mit rd. 31,0 Mrd. DM haben diese ihren bisherigen Höchststand des Hj. 1996 von 31,5 Mrd. DM nicht wieder erreicht. Die Höhe der Ist-Einnahmen stellt auch eine Folge der Abfinanzierung des nicht abgewickelten Kassenergebnisses aus den Vorjahren dar (Pkt. 3.2.1). Dies zeigt der Vergleich mit der Entwicklung der Ist-Ausgaben, die 1998 im Verhältnis zum Ist 1997 um -1,1 % rückläufig waren und sich auf 30,3 Mrd. DM beliefen. Durch den sich hieraus ergebenden Überschuss bei den Einnahmen wurde das nicht abgewickelte Kassenergebnis aus den Vorjahren beim Haushaltsabschluss 1998 ausgeglichen.

4.2 Entwicklung der Haushaltswirtschaft bis 2003

Nach den im Doppelhaushalt 1999/2000 für das Jahr 2000 veranschlagten Einnahmen und der mittelfristigen Finanzplanung 1999 bis 2003 wird mit leichten Einnahmewachsen gerechnet. Schon 2001 und nicht erst 2002, wie noch in der mittelfristigen Finanzplanung 1998 bis 2002 angegeben, soll der Staatshaushalt in etwa wieder den Umfang des Hj. 1996 erreichen. Anschließend werden für 2002 und 2003 jährliche

Steigerungen von durchschnittlich 0,5 % der Einnahmen insgesamt und darunter der Steuereinnahmen von 2,6 % im Mittelwert prognostiziert.

Die in der mittelfristigen Finanzplanung dargestellten Zuwächse bei den Steuereinnahmen 2001 bis 2003 beruhen auf regionalisierten Angaben des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 1999. Die Steuerschätzungen bauen auf dem zum Zeitpunkt der Sitzung des Arbeitskreises geltenden Steuerrecht auf. Anschließend vorgenommene oder geplante Steuerrechtsänderungen müssen zusätzlich berücksichtigt werden.

Steuerrechtsänderungen des Bundes wie die Neuordnung der Familienbesteuerung, das Steuerbereinigungsgesetz, die Anpassung der Abschreibungstabellen u. a. belasten die Haushalte des Freistaates und seiner Kommunen. Besonders schwierig hinsichtlich des weiteren Einnahmenverlaufs ab 2001 dürfte auch für Sachsen die finanzielle Auswirkung der geplanten, aber noch nicht konkretisierten Reform der Unternehmensbesteuerung abzuschätzen sein.

Das SMF nimmt bei den Ansätzen für die Finanzplanung Abschlüsse vor. Mit diesen soll den bereits bekannten und den erwarteten Steuerrechtsänderungen sowie den konjunkturellen und sonstigen Risiken Rechnung getragen werden, um eine möglichst realitätsnahe Veranschlagung der Steuereinnahmen zu gewährleisten. Inwieweit diese Abschlüsse im Hinblick auf die gegebenen Planungsrisiken ausreichend sein werden, wird sich insbesondere erst nach Umsetzung der Reformvorhaben im Steuerrecht herausstellen können.

Nicht völlig auszuschließen wäre ein Aufzehren der in der mittelfristigen Finanzplanung 1999 bis 2003 um 423 Mio. DM (für 2001) und um 224 Mio. DM (für 2002) höher als noch in der mittelfristigen Finanzplanung 1998 bis 2002 angesetzten Steuereinnahmen. Dies könnte auch für künftige Einnahmewachse gelten, die wegen der Aufhellung des weltwirtschaftlichen Umfeldes besseren als vorhergesagten gesamtwirtschaftlichen Wachstums und infolge des Auslaufens von Sonderabschreibungstatbeständen im Finanzplanungszeitraum (vgl. Pressemitteilung des SMF zur Steuerschätzung vom November 1999) erwartet werden.

Die haushaltspolitischen Weichenstellungen im Freistaat werden mittelfristig an einer sich verstetigenden Einnahmelinie ohne geräumige Zuwächse ausgerichtet sein. Steigerungen bei einzelnen Ausgabenarten, insbesondere bei Personal- und Zinsausgaben wie auch aufgrund von sonstigen Rechtsverpflichtungen können somit nicht mehr in nennenswertem Umfang durch Mehreinnahmen im Gesamthaushalt aufgefangen werden, sondern gehen zu Lasten der Haushaltsmittel für andere staatliche Aufgaben und Maßnahmen.

5 Solidarpakt und Länderfinanzausgleich

Für die zukünftige Entwicklung der sächsischen Staatsfinanzen sind vor allem die zeitliche Begrenzung des Solidarpakts auf den 31.12.2004 und die vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls bis zu diesem Zeitpunkt geforderte Neuregelung des Finanzausgleichs von Bund und Ländern maßgeblich.

Der SRH hatte bereits im Vorjahresbericht (Beitrag Nr. 1, Pkt. 3.5) auf die gesetzliche Befristung der besonderen Finanzhilfen des Bundes für die neuen Länder (Sonderbedarfs-BEZ und Investitionsfördermittel Aufbau Ost) mit Ablauf des Jahres 2004 hingewiesen.

Mit den getroffenen Annahmen für eine mögliche Fortsetzung der Sonderfinanzierung des Aufbaus in den neuen Ländern im Rahmen eines „Solidarpakts II“ nach dem 31.12.2004 ergab die Modellberechnung im Jahresbericht 1999 des SRH für 2005 Gesamteinnahmen von 28,8 Mrd. DM. Bei einer Annahme von 26 % für die möglichst hohe Investitionsquote in 2005 würden konsumtive Ausgaben von 21,3 Mrd. DM veranschlagt werden. Danach wären unter Berücksichtigung von Folgeänderungen in Bezug auf den kommunalen Finanzausgleich im Modellhaushalt 2005 konsumtive Ausgaben von rd. 800 Mio. DM einzusparen, um eine Investitionsquote von 26 % erreichen zu können.

5.1 Veränderte Ausgangsbedingungen für die öffentliche Finanzwirtschaft ab 2005

Um die Treffsicherheit der im Vorjahresbericht vorgenommenen Modellberechnung zu verbessern, müssen die sich weiter abzeichnenden Änderungen in den Ausgangsbedingungen ab 2005 noch mit einbezogen werden. Dafür wird nachstehend eine neue Berechnung durchgeführt. Für diese sind zusätzlich zu den Annahmen für die Ausgestaltung eines künftigen „Solidarpakts II“ auch die Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über den Finanzausgleich von Bund und Ländern abzuschätzen.

5.1.1 „Solidarpakt II“

Die bevorstehenden Verhandlungen über einen „Solidarpakt II“ laufen seitens der neuen Länder unter Federführung der Sächsischen Staatsregierung, die insbesondere gesamtwirtschaftliche Daten zur Begründung einer weiterhin bestehenden Notwendigkeit von besonderen Finanzhilfen für die neuen Länder erheben ließ. Zum Stand der Vorbereitungen für die Verhandlungen zum „Solidarpakt II“ wird auf Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2.2 verwiesen. Für die nachstehende Modellberechnung soll von einem infrastrukturellen Nachholbedarf der neuen Länder ausgegangen werden, der grundsätzlich eine Fortsetzung der finanziellen Aufbauhilfen des Bundes und der Länder im Rahmen eines „Solidarpakts II“ (wie schon im Jahresbericht 1999 dargestellt) rechtfertigt. Danach sollen folgende Annahmen als Ausgangsbedingungen für die öffentliche Finanzwirtschaft im Jahr 2005 gelten:

- geringe Zuwächse im Aufkommen bei Steuern und steuerinduzierten Einnahmen;
- unveränderte Fortführung aufgabenbezogener laufender und investiver Finanzhilfen für die neuen Länder auf dem derzeitigen Stand (vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2.1);
- stetige Fortschreibung allgemeiner investiver Zuweisungen nach dem IfG im Rahmen eines „Solidarpakts II“ in Anbetracht des weiterhin bestehenden Aufholbedarfs bei der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern;
- Verringerung der Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder auf 50 % der gegenwärtigen Leistungen des Bundes;
- Fortschreibung der in der Finanzplanung für 2003 vorgesehenen Neuverschuldung von 250 Mio. DM auch für 2005;
- Abflachen der Investitionsquote von 29,8 % (1998) auf nicht unter 26 % (2005), womit auch 2005 aufbaugerecht ein hoher Anteil investiver Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben gewährleistet wäre.

5.1.2 Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

Aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 über die Vereinbarkeit des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern mit dem Grundgesetz gilt dieses in seiner gegenwärtigen Fassung längstens bis 31.12.2004. Voraussetzung für die vorübergehende Weitergeltung ist der Erlass eines Bundesgesetzes bis zum 31.12.2002, mit dem die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts „notwendigen verfassungskonkretisierenden und verfassungsergänzenden allgemeinen Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens und für den Finanzausgleich einschließlich der BEZ“ (Art. 106, 107 GG) bestimmt werden.

Für die Modellberechnung bedeutet dies, dass ergänzende Annahmen über die Neugestaltung des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems im Rahmen der föderalen Finanzverfassung erforderlich sind. Grundsätzlich wird sich dabei die Reform auf alle drei Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Umsatzsteuerausgleich, horizontaler LFA, Fehlbetrags-BEZ; siehe auch Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2.2) beziehen und auch die Sonderbedarfs-BEZ des Bundes auf den Prüfstand stellen müssen.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, langfristig anwendbare Maßstäbe zu begründen, aus denen dann die konkreten, in Zahlen gefassten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen abgeleitet werden können. Diese Ausgleichsmaßstäbe sollen künftig als sachliche Vorgabe für die Bemessung der Leistungen im Rahmen des Finanzausgleichs dienen, damit eine „rein interessenbestimmte Verständigung über die Geldsummen“ erschwert oder ausgeschlossen wird.

Die Definition geeigneter Maßstäbe für den zukünftigen bundesstaatlichen Finanzausgleich kann im Rahmen der Modellrechnung nicht vorweggenommen werden. Möglich ist aber, die Grundzüge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts summarisch in finanzielle Auswirkungen für den Freistaat umzulegen.

Entgegen der bisherigen Ausgleichsregelung dürfen nach dem Votum des Bundesverfassungsgerichts finanzschwächere von den finanzstarken Ländern sowie vom Bund nicht uneingeschränkt einen Ausgleich in Höhe von insgesamt bis zu 99,5 % des durchschnittlichen Finanzaufkommens erhalten. Die Gesamthöhe der Ausgleichszahlungen kann vielmehr nur in Ausnahmefällen die 95 %-Grenze des durchschnittlichen Länderfinanzaufkommens überschreiten. In welchen Fällen eine Ausnahme gerechtfertigt ist, lässt das Bundesverfassungsgericht offen.

Die diesjährige Modellrechnung geht deshalb davon aus, dass die Fehlbetrags-BEZ, die zur Aufstockung des föderativen Finanzausgleichs von 95 auf 99,5 % führen, ab 2005 entfallen könnten.

Hinsichtlich der Sonderbedarfs-BEZ, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Ausgleich von Sonderlasten einzelner Länder „situationsabhängig und insoweit zeitlich begrenzt“ im Falle besonderen Nachholbedarfs eingesetzt werden dürfen, werden die oben zur Ausgestaltung des „Solidarpakts II“ getroffenen Annahmen beibehalten. Es wird in der nachfolgenden Berechnung daher von einer in Einklang mit den zu normierenden Maßstäben für die Bemessung von Transferleistungen des Bundes im Rahmen des Finanzausgleichs stehenden Fortschreibung der Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von 50 % des gegenwärtigen Betrages ausgegangen.

6 Haushaltsentwicklung bis 2005 (mit Modellberechnungen)

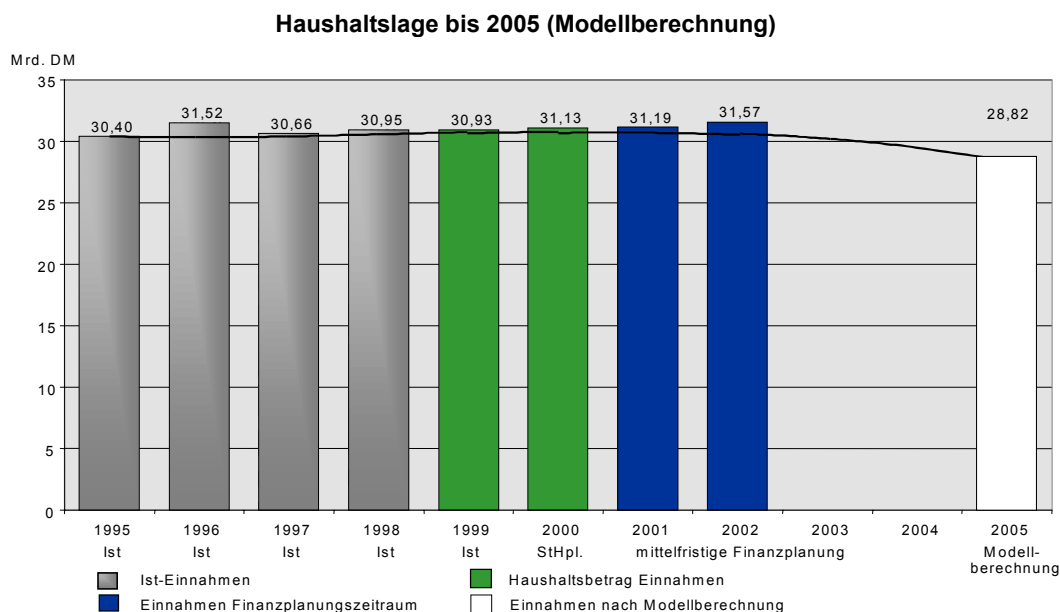
Aufgrund der angeführten finanzpolitischen Annahmen könnten sich die Gesamteinnahmen des Freistaates für das Jahr 2005 auf rd. 28,3 Mrd. DM belaufen.

		1998	2003	Mittelwert 1998/2003 Annahme für 2005
		Ist-Ergebnis	Finanz- planung	
Steuern und steuerähnliche Abgaben	HGr. 0	15.078,1	17.183,0	16.130,5
Steuerabhängige Einnahmen, darunter:				
LFA	HGr. 2	1.943,9	2.294,0	2.119,0
Fehlbetrags-BEZ	HGr. 2	861,4	988,0	0,0
Steuern und steuerabhängige Einnahmen		17.883,4	20.465,0	18.249,5
Sonderbedarfs-BEZ (50 % des derzeitigen Betrages ab 2005)	HGr. 2	3.658,0	3.658,0	1.829,0
Aufgabenbezogene Zuweisungen und Zuschüsse	HGr. 2	2.139,7	2.048,3	2.094,0
Verwaltungseinnahmen	HGr. 1	1.154,8	1.045,0	1.099,9
Investive Zuweisungen und Zuschüsse ohne Net- tokreditaufnahme	HGr. 3 oh- ne OGr. 32	5.094,6	4.452,0	4.773,3
Ordentliche Einnahmen		29.930,4	31.668,3	28.045,7
Nettokreditaufnahme (begrenzt auf Stand von 2003)		1.024,3	250,0	250,0
Gesamteinnahmen		30.954,7	31.918,3	<u>28.295,7</u>

Gegenüber 1998 könnte sich danach schätzungsweise eine um rd. 2,7 Mrd. DM (-8,6 %) geringere Finanzausstattung des Freistaates ergeben.

6.1 Projektion der Haushaltsentwicklung 1995 bis 2005

Die Haushaltsentwicklung bis zum Jahr 2005 würde sich auf der Einnahmenseite modellhaft unter Berücksichtigung des Ist-Ergebnisses 1999, des Gesamtansatzes für 2000 (StHpl. 1999/2000) und der mittelfristigen Finanzplanung bis 2003 folgendermaßen darstellen:



Da der Staatshaushalt in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist, wird auch die Ausgabenseite im Jahr 2005 durch die geschätzte Einnahmenhöhe auf den Betrag von 28,3 Mio. DM begrenzt sein.

6.2 Ausgabenstruktur im Modellhaushalt

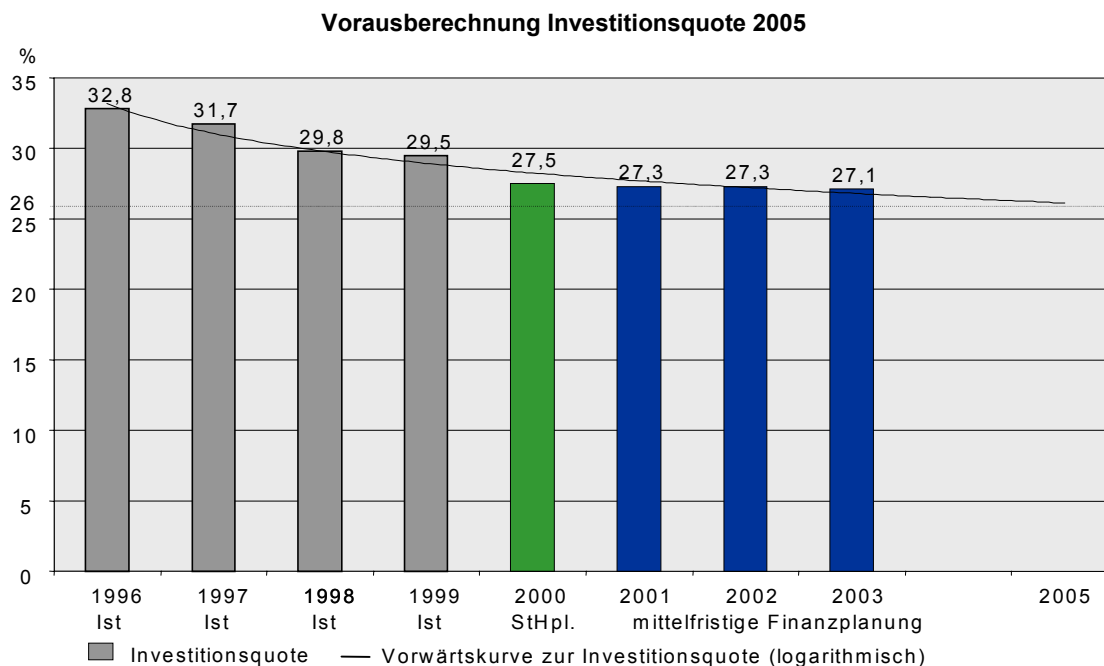
Der errechnete Gesamtumfang der möglichen Ausgaben eines Modellhaushalts 2005 stellt noch nicht dar, welche Anteile auf die einzelnen Ausgabearten entfallen würden. Ohne eine Einschätzung zum künftigen Verhältnis von konsumtiven zu investiven Ausgaben ist eine Modellrechnung jedoch nur eingeschränkt aussagefähig. Erst der Vergleich der Höhe dieser Ausgabearten mit den Ist-Beträgen in den Haushaltsjahren bis 1999 und den Planwerten bis einschließlich 2003 gibt annähernd Aufschluss darüber, welche haushaltspolitischen Maßnahmen bis 2005 angegangen werden müssten, um den Haushalt und die Finanzpolitik auf Gleichgewichtskurs zu halten.

6.2.1 Entwicklung der investiven Ausgaben bis zum Haushaltsjahr 2005

Für die Jahre nach 2003 besteht noch keine aus den Einzelansätzen des Staatshaushalts abgeleitete Finanzplanung. Eine tatsächliche Berechnung des Verhältnisses von investiven zu konsumtiven Haushaltsmitteln kann somit nicht vorgenommen werden.

Da für den Modellhaushalt 2005 eine plausible Annahme über die Investitionsquote zu treffen war, hat der SRH diese schätzweise im Wege einer Fortschreibung (logarithmische Vorwärtskurve) der zahlenmäßigen Entwicklung der Investitionsquote seit 1996 einschließlich Finanzplanungsdaten bis 2003 ermittelt.

Nachstehendes Schaubild gibt die Entwicklung der investiven Ausgaben Sachsens anhand dieser Vorwärtskurve aus den Investitionsquoten der Hj. 1997 bis 1999 einschließlich der veranschlagten Ausgaben für 2000 im Doppelhaushalt 1999/2000 und den Ansätzen in der mittelfristigen Finanzplanung 1999 bis 2003 wieder:



Danach würde der investive Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben in 2005 rd. 26 %, der konsumtive dementsprechend 74 % betragen.

Nach dem oben ermittelten Gesamtumfang von 28,3 Mrd. DM könnten an konsumtiven Ausgaben im Modellhaushalt 2005 somit

20,9 Mrd. DM

veranschlagt werden.

6.2.2 Abgleich mit konsumtiven Ausgaben bis 2003

In den Haushalten 1997 bis 1999 sowie in den Planansätzen im StHpl. 1999/2000 und in der mittelfristigen Finanzplanung sind den konsumtiven Ausgaben folgende Beträge zuzuordnen:

Konsumtive Staatsausgaben in Mrd. DM						
1997 HR	1998 HR	1999 Ist	2000 StHpl.	2001 mittelfristige Finanzplanung	2002 mittelfristige Finanzplanung	2003
20,9	21,1	21,4	22,6	22,9	23,0	23,3

Bereits 1998 wurde der oben berechnete Schwellenwert von 20,9 Mrd. DM für konsumtive Ausgaben um 200 Mio. DM überschritten, am Ende des Finanzplanungszeitraums werden mit 23,3 Mrd. DM schon 2,4 Mrd. DM mehr konsumtive Ausgaben angesetzt.

Nach den Ergebnissen der Modellberechnung für den sächsischen Staatshaushalt 2005 müssten die konsumtiven Ausgaben auf das Niveau von 1997 zurückgefahren werden, um die bisherige Finanzpolitik der Staatsregierung einschließlich einer Investitionsquote von 26 % fortschreiben zu können.

6.3 Folgerungen für den kommunalen Finanzausgleich

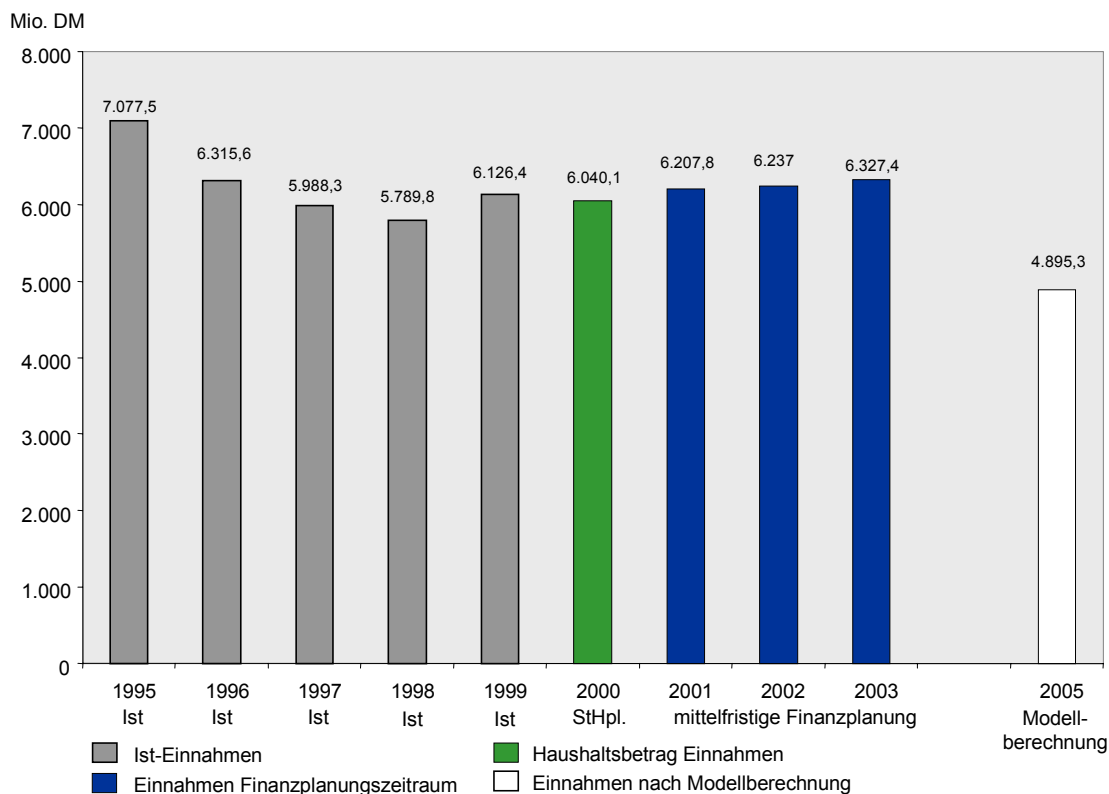
In der Modellberechnung ist weiterhin zu berücksichtigen, wie sich das mutmaßliche Auslaufen der Fehlbetrags-BEZ und die angenommene Absenkung der Sonderbedarfs-BEZ im Rahmen eines „Solidarpakts II“ auf die Leistungen des Freistaates an die Kommunen auswirken würde.

Aufgrund des nach § 2 Abs. 1 FAG vom 08.12.1998 geltenden Gleichmäßigkeitsgrundsatzes würden die Ausgaben des Freistaates für den kommunalen Finanzausgleich bei einer 50 %igen Verringerung der Sonderbedarfs-BEZ und einem Auslaufen der Fehlbetrags-BEZ ebenfalls zurückgehen. Berechnet man auf der Basis der Steuerschätzung, die der mittelfristigen Finanzplanung für den Freistaat und die sächsischen Kommunen für 2003 zugrunde lag, die zu verteilende Finanzausgleichsmasse neu, ergeben sich 4.895,3 Mio. DM als Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich im Jahr 2005.

in Mio. DM		Finanzplanung für 2003	Modellrechnung für 2005
Steuereinnahmen	aus HGr. 0	17.137,0	16.107,6
Bund-/Länderfinanzausgleich	aus HGr. 2	2.294,0	2.119,0
Fehlbetrags-BEZ	aus HGr. 2	988,0	0,0
Sonderbedarfs-BEZ	aus HGr. 2	3.658,0	1.829,0
kommunale Steuern (Schätzung für 2003)		3.489,0	3.489,0
Finanzausgleichsmasse (gemäß FAG)		27.566,0	23.544,6
davon 35,61 % nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz		9.861,4	8.384,3
verringert um die kommunalen Steuern		-3.489,0	-3.489,0
Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich		6.327,4	4.895,3

Insgesamt würde sich die Entwicklung der Leistungen des Freistaates im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs damit folgendermaßen darstellen:

Kommunaler Finanzausgleich einschließlich Modellhaushalt 2005



Die geringeren Einnahmen des Freistaates an Fehlbetrags- und Sonderbedarfs-BEZ vermindern die gesetzlich bestimmte Finanzausgleichsmasse und damit auch die Größenordnung der Verpflichtung des Freistaates zu Ausgaben im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Vermindert sich die finanzielle Leistungsfähigkeit des Freistaates ab 2005 entsprechend den Annahmen des SRH für die Neuordnung der Bund-/Länderfinanzbeziehungen, so werden also die gesetzlich bedingten Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich zurückgehen. Dies wird auch nicht ohne Einfluss auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände in Sachsen bleiben.

6.4 Gesamtbetrachtung

6.4.1 Nach der vorstehenden Modellberechnung werden die Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen 2005 schätzweise 28,3 Mrd. DM betragen und damit gegenüber der Finanzplanung für 2003 um 3,6 Mrd. DM geringer ausfallen. Zugleich würde sich zwar eine Entlastung aufgrund verminderter Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich, die nach den getroffenen Annahmen von 6,3 Mrd. DM auf 4,9 Mrd. DM sinken könnten, ergeben. Diese Entlastung von rd. 1,4 Mrd. DM würde den möglichen Rückgang aber noch nicht einmal zur Hälfte auffangen.

Ein auf 4,9 Mrd. DM verringerter kommunaler Finanzausgleich würde bei einer durchschnittlich auf 10 % gehaltenen Investitionsförderung in Kap. 1530 konsumtive Ausgaben von rd. 4,4 Mrd. DM enthalten. Im Finanzausgleich des Freistaates mit Gemein-

den und Gemeindeverbänden für 2005 wären statt 5,7 Mrd. DM wie in 2003 um 1,3 Mrd. DM geringere gesetzlich normierte konsumtive Ausgaben angesetzt. Wie oben dargestellt, müssten 2005 gegenüber den Ansätzen in der Finanzplanung für 2003 die konsumtiven Ausgaben aber um 2,4 Mrd. DM abgebaut werden, falls eine Investitionsquote von 26 % eingehalten werden soll.

Mit diesen Ergebnissen würde sich gegenüber der Modellberechnung im Vorjahresbericht eine Verschlechterung der haushaltswirtschaftlichen Lage des Freistaates ab 2005 ergeben. Die Kernresultate beider Rechenansätze werden nachfolgend gegenübergestellt:

	Modellberechnung Jahresbericht 1999	Modellberechnung Jahresbericht 2000
Gesamtausgaben Staatshaushalt	28.828,1 TDM	28.295,7 TDM
<i>Unterschied zu Finanzplanung für 2003</i>	-9,7 %	-11,3 %
Ausgaben für konsumtive Zwecke (bei 26 % Investitionsquote)	21.332,8 TDM	20.938,8 TDM
<i>Unterschied zu Finanzplanung 2003</i>	-8,3 %	-10,0 %
Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich	5.095,2 TDM	4.895,3 TDM
<i>Unterschied zu Finanzplanung 2003</i>	-20,0 %	-22,6 %

Die seit Frühjahr 2000 laufenden Solidarpaktverhandlungen sind schon wegen der Befristung des derzeitigen Finanzausgleichssystems auf den 31.12.2004 eng mit dem Gesetzgebungsverfahren zur Neufassung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs verbunden. Soweit dies zum gegenwärtigen Stand vorhergesagt werden kann, wird die Neugestaltung der Bund-/Länderfinanzbeziehungen deutlichen Einfluss auf die künftige Haushaltswirtschaft der öffentlichen Hände im Freistaat nehmen. Nach vorstehender Modellberechnung sind Maßnahmen erforderlich, mit denen der Haushaltsentwicklung bei den rein konsumtiven Ausgaben gegen-gesteuert wird, wenn das von der Staatsregierung angestrebte Ziel einer auch zukünftig hohen Investitionsquote erreicht werden soll.

6.4.2 Das SMF nimmt für seine Vorausschau auf die finanzielle Entwicklung ab 2005 noch schlechtere Ausgangsbedingungen an. Obwohl gegenwärtig der allgemeine politische Wille zur Fortsetzung der Unterstützungsleistungen des Bundes und der westdeutschen Bundesländer für den weiteren infrastrukturellen Aufbau in den ostdeutschen Bundesländern bekundet werde, müsse mit einer wesentlichen Verringerung des West-Ost-Transfers gerechnet werden. Dies gelte nicht nur für die Sonderbedarfs-BEZ, sondern auch für die IfG-Mittel und für die Mischfinanzierungsprogramme. Über die vom SRH dargestellten Mindereinnahmen hinaus rechnet das SMF ab 2005 nur noch mit 50 % der 1,52 Mrd. DM IfG-Mittel p. a. (ohne Krankenhausfinanzierung) und mit einem Rückgang bei Mischfinanzierungsprogrammen um 570 Mio. DM p. a.

Das SMF geht außerdem zwar von höheren Steuereinnahmen für 2005 als der SRH aus, aber zu den o. g. Mindereinnahmen komme ein Ausfall von 20 % der Einnahmen aus Umsatzsteuer- bzw. Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ in Höhe von rd. 600 Mio. DM.

Nach diesen Annahmen schätzt das SMF die Verringerung der nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz ermittelten Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auf rd. 850 Mio. DM bis zum Jahr 2005.

Zu dem vom SRH angenommenen Wegfall der Fehlbedarfs-BEZ weist das SMF darauf hin, dass nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Fehlbedarfs-BEZ künftig zwar nicht lediglich den horizontalen Finanzausgleich mit Bundesmitteln fortsetzen dürfen. Eine allgemeine Anhebung der Finanzkraft leistungsschwacher Länder würde aber insbesondere in Betracht kommen, wenn die Finanzkraft der neuen Länder im wieder vereinigten Deutschland so weit vom Finanzkraftdurchschnitt entfernt sei, dass eine angemessene Annäherung aus den Finanzmitteln der alten Länder nicht erreicht werden könne. Die Gesamthöhe der Ausgleichszahlungen könne im Ergebnis somit auch 95 % des durchschnittlichen Länderfinanzaufkommens überschreiten.

6.4.3 Die Annahmen des SRH für die finanzpolitischen Rahmenbedingungen ab 2005 sind nicht die denkbar ungünstigsten. Ungeachtet anderer auch vorstellbarer Szenarien, die noch größere Ausfälle von Transfers für den Freistaat abbilden, zeichnet sich schon nach der in vorstehender Modellberechnung vom SRH getroffenen vorsichtigen Prognose ein Handlungsbedarf für die mittelfristige Finanzplanung ab.

Je nachdem, ob man Minderungen im Finanztransfer zwischen Bund, Ländern und dem Freistaat innerhalb oder außerhalb der für den kommunalen Finanzausgleich maßgeblichen Finanzausgleichsmasse ansetzt, vermindern sich die Ausgaben für den Ausgleich unterschiedlich stark. Der vom SRH angenommene Wegfall der Fehlbedarfs-BEZ würde zu einer entsprechenden Verringerung der kommunalen Finanzausgleichsmasse führen. Der Ausnahmecharakter der Finanzlage der neuen Länder müsste dafür gesetzlich als Begründung für einen über 95 % hinausgehenden Ausgleich anerkannt werden. Ob dies der Fall sein wird, ist offen.

Laut Pressemitteilung des SMF vom 28.06.2000 wird ab 2001 im Rahmen des FAG ein „Vorsorgemodell zur Ausrichtung der kommunalen Haushalte auf veränderte Rahmenbedingungen durch das Auslaufen des Solidarpaktes“ gelten. Nach diesem Modell werden die Zuwächse nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz größtenteils als investive Schlüsselzuweisungen veranschlagt. Damit werden diese lediglich temporär aufgestockt. Im Jahr 2005 können sie auf ein Niveau abgesenkt werden, dass sich aus der Fortschreibung der Basis von 2000 ergibt.

Alle Schritte, die zur Sicherung des bestehenden Gleichgewichtskurses für die Haushaltswirtschaft im Freistaat nach Auslaufen des Solidarpakts erfolgen, sind zu begrüßen. Dabei wäre auch ein „Vorsorgemodell“ als strategisches Rüstzeug willkommen, das über den kommunalen Finanzausgleich hinaus eine haushaltsübergreifende Richtschnur für Maßnahmen zur Abfederung eines ab 2005 verringerten Einnahmenniveaus darstellen könnte.

7 Haushaltsstruktur

Die Struktur des sächsischen Staatshaushalts ist in Einnahmen und Ausgaben nach haushaltswirtschaftlichen Hauptgruppen aufgegliedert.

7.1 Einnahmengruppen

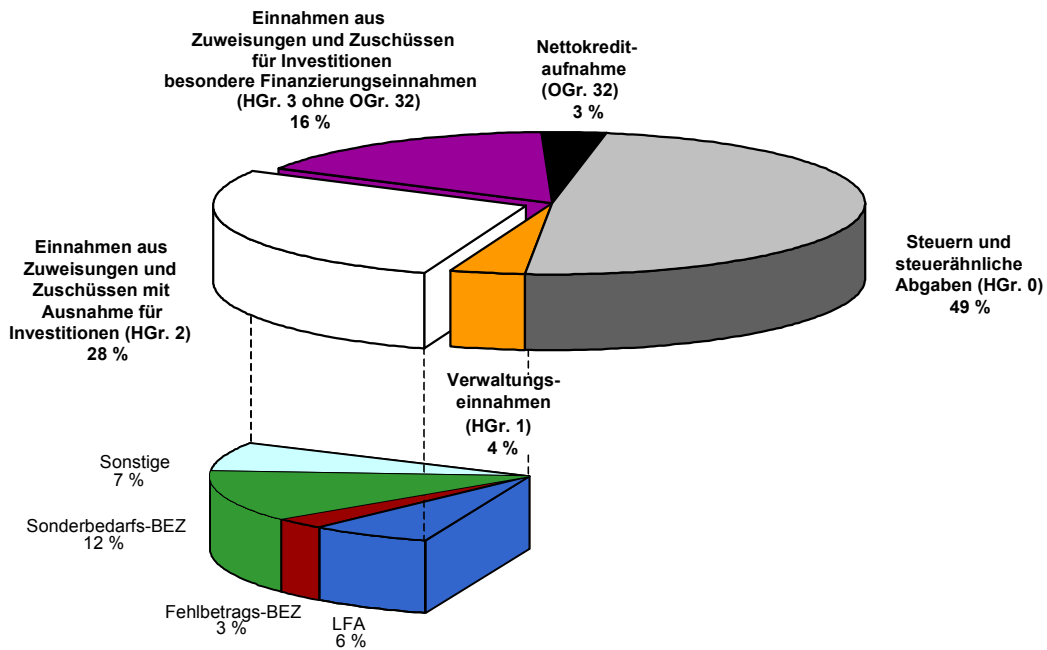
HGr./ OGr.		HR 1996	HR 1997	in Mio. DM HR 1998	Ist 1999	StHpl. 2000
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	14.597,8	14.782,0	15.078,1	15.741,7	15.832,6
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-4,3	1,3	2,0	4,4	0,6
	- darunter Steuern	14.564,9	14.747,8	15.039,2	15.692,1	15.785,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-4,1	1,3	2,0	4,3	0,6
1	Verwaltungseinnahmen	1.126,4	1.234,1	1.154,8	1.102,2	1.000,6
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	3,5	9,6	-6,4	-4,5	-9,2
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	8.334,9	8.546,2	8.603,0	8.749,1	8.788,2
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	18,3	2,5	0,7	1,7	0,4
	- darunter:					
	Bund-/Länderfinanzausgleich	2.005,8	1.905,3	1.943,9	2.134,5	2.245,0
	Fehlbetrags-BEZ	846,7	829,7	861,4	920,5	941,0
	Sonderbedarfs-BEZ	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0
3 ohne 32	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besonderen Finanzierungseinnahmen	5.476,0	4.684,7	5.094,6	4.815,1	4.758,6
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	19,4	-14,5	8,7	-5,5	-1,2
	„Ordentliche“ Einnahmen	29.535,2	29.247,0	29.930,4	30.408,1	30.380,0
32	Nettokreditaufnahme	1.986,0	1.409,8	1.024,3	492,2	750,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-18,0	-29,0	-27,3	-51,9	52,4
	Ist-Ergebnis/Gesamteinnahmen	31.521,2	30.656,8	30.954,7	30.900,4	31.130,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	3,7	-2,7	1,0	-0,2	0,7
	Übertragene Einnahmereste	1.573,8	1.868,4	1.564,9		
	Gesamt-Ist	33.095,0	32.525,2	32.519,6		
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	1,8	-1,7	0,0		
	<u>Nachrichtlich</u>					
	Steuern und steuerinduzierte Einnahmen (LFA, Fehlbetrags-BEZ)	17.417,3	17.482,6	17.844,4	18.747,1	18.971,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	1,2	0,4	2,1	5,1	1,2
	Bereinigte Einnahmen	29.525,1	29.237,7	29.926,8	30.406,8	30.379,7

7.2 Ausgabengruppen

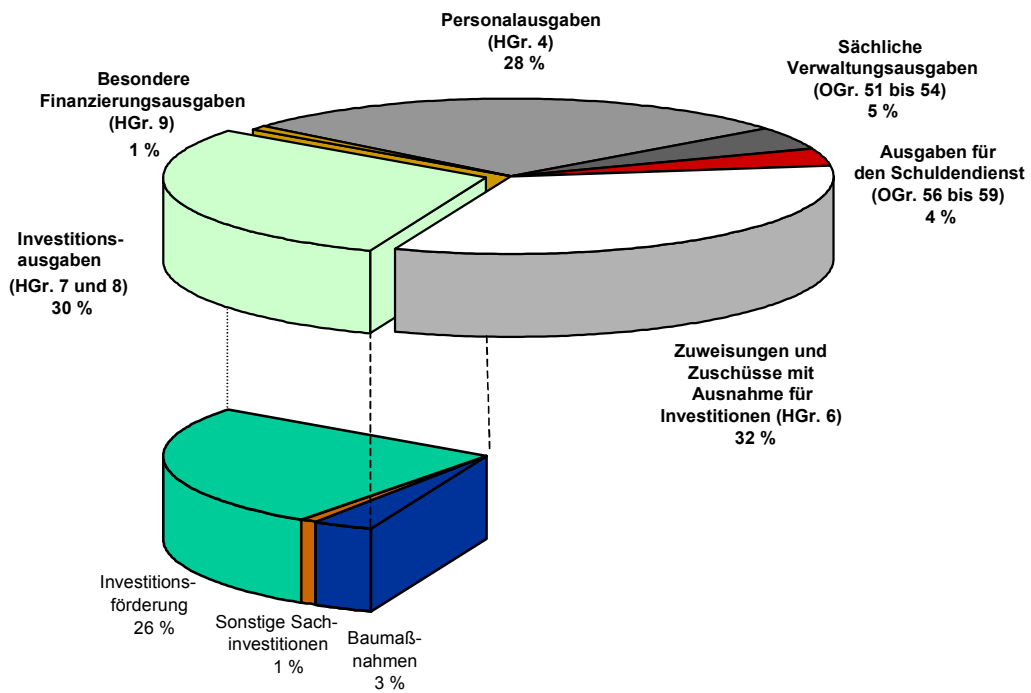
HGr.	Ausgaben	in Mio. DM				
		HR 1996	HR 1997	HR 1998	Ist 1999	StHpl. 2000
4	Personalausgaben	8.305,2	8.475,8	8.606,3	8.806,7	9.424,6
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	3,4	2,1	1,5	2,3	7,0
51 bis						
54	Sächliche Verwaltungsausgaben	1.470,1	1.434,1	1.402,9	1.448,7	1.415,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	4,9	-2,4	-2,2	3,3	-2,3
57	Zinsausgaben an den Kreditmarkt	955,1	1.085,0	1.127,0	1.138,0	1.324,5
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	27,4	13,6	3,9	1,0	16,4
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	10.428,0	9.945,5	9.974,0	10.038,4	10.394,2
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-3,8	-4,6	0,3	0,6	3,6
7, 8	Investitionsausgaben	10.336,9	9.697,4	8.962,4	8.978,7	8.554,2
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	10,5	-6,2	-7,6	0,2	-4,7
	- darunter:					
	Baumaßnahmen	1.073,2	935,1	977,7	1.080,5	1.030,7
	Sonstige Sachinvestitionen	255,2	215,6	235,1	269,0	258,0
	Investitionsförderung	9.008,5	8.546,7	7.749,6	7.629,2	7.265,5
9	Besondere Finanzierungsausgaben	28,4	18,9	249,6	490,0	17,5
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	+165,4	-33,5	1.220,6	96,3	-96,4
	Ist-Ergebnis/Gesamtausgaben	31.523,6	30.656,8	30.322,1	30.900,4	31.130,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	3,7	-2,7	-1,1	1,9	0,7
	Übertragene Ausgabereste	941,2	1.235,8	1.564,6		
	Gesamt-Ist	32.464,8	31.892,6	31.887,0		
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	1,8	-1,8	0,0		
	<u>Nachrichtlich</u>					
	Kommunaler Finanzausgleich	6.315,6	5.988,3	5.789,8	6.126,4	6.040,1
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-10,8	-5,2	-3,3	5,8	-1,4
	Bereinigte Ausgaben	31.495,3	30.637,9	30.072,5	30.410,4	31.112,5

7.3 Zusammengefasste Darstellung

Ist-Einnahmen 1998 nach Einnahmearten



Ist-Ausgaben 1998 nach Ausgabearten



8 Haushaltswirtschaftliche Quoten

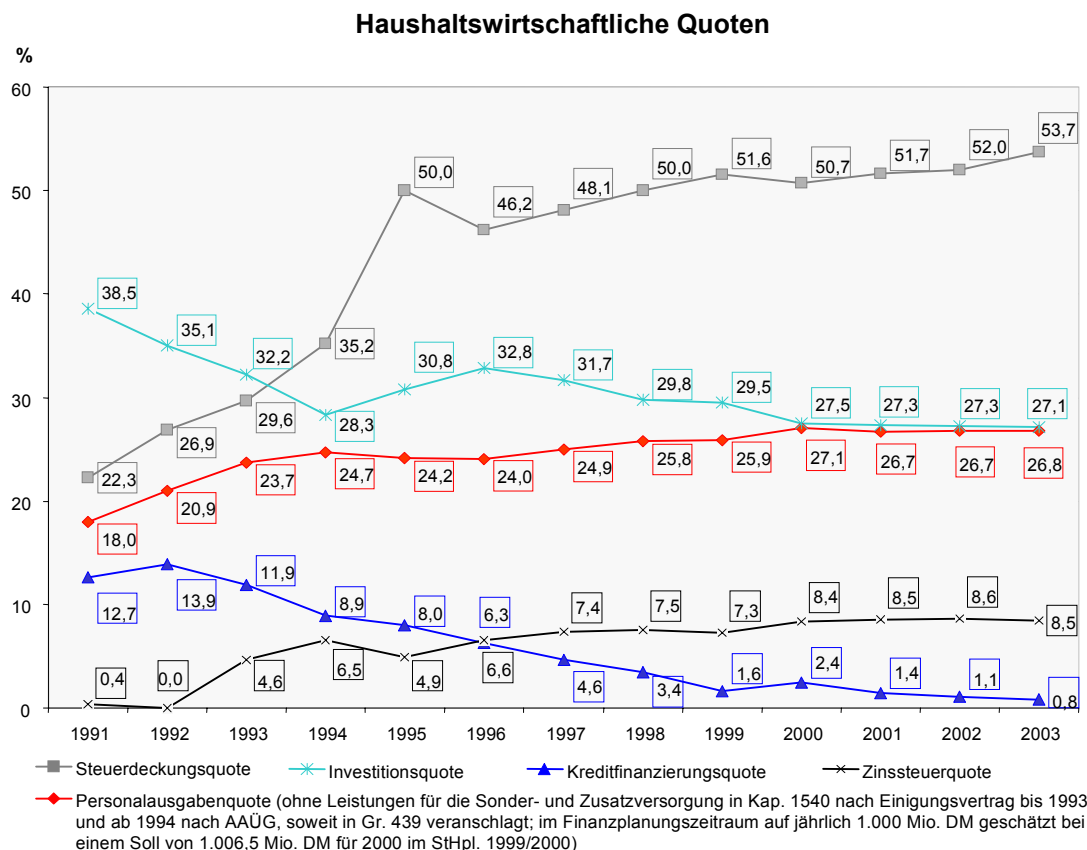
Bei der Berechnung der haushaltswirtschaftlichen Quoten werden ausgewählte Ausgabegruppen ins Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben und die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel ins Verhältnis zu den Steuereinnahmen gesetzt. Nachstehend werden die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Hj. 1998 für den Freistaat Sachsen und die der anderen neuen Länder sowie die der westlichen Flächenländer im Durchschnitt dargestellt.

Haushaltswirtschaftliche Quoten 1998	Sachsen	Thüringen	in % Sachsen- Anhalt	Branden- burg	Mecklen- burg-Vor- pommern	wFL ⁶⁾ (Durch- schnitt)
Steuerdeckungsquote ¹⁾	50,0	43,6	45,0	44,7	42,0	70,6
Kreditfinanzierungsquote ²⁾	3,4	9,4	9,0	8,2	9,0	4,1
Personalausgabenquote ³⁾	25,8	24,9	26,1	25,8	25,3	40,4
Zinssteuerquote ⁴⁾	7,5	11,9	13,1	14,7	12,4	14,1
Investitionsquote ⁵⁾	29,8	26,6	25,4	25,3	25,1	11,7

Anmerkungen:

- 1) Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben.
- 2) Anteil der durch Nettokreditaufnahme (Kreditaufnahme vermindert um die Schuldentilgung) finanzierten bereinigten Gesamtausgaben.
- 3) Anteil der Personalausgaben (HGr. 4) an den bereinigten Gesamtausgaben. Personalausgabenquote für Sachsen einschließlich Versorgungsleistungen und Erstattungen nach den Bestimmungen des Gesetzes zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (AAÜG). In den anderen neuen Ländern werden diese der HGr. 6 zugeordnet, wodurch die entsprechenden Leistungen nicht in die Berechnungen der Personalausgabenquoten mit einbezogen werden. Mit den in Kap. 1540 Gr. 439 veranschlagten Leistungen nach AAÜG ergibt sich für Sachsen eine Personalausgabenquote von 28,6 %. Siehe dazu Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.2.1.
- 4) Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den Steuereinnahmen.
- 5) Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Gesamtausgaben.
- 6) Westliche Flächenländer: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

Die Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Quoten im sächsischen Staatshaushalt ist im nachfolgenden Schaubild aufgezeichnet:



Die nach wie vor für den infrastrukturellen Aufholprozess im Freistaat Sachsen entscheidende Investitionsquote übertraf 1998 wieder die Investitionsquoten der anderen neuen Länder. Sie betrug 29,8 % und soll am Ende des Finanzplanungszeitraums im Hj. 2003 noch bei 27,1 % liegen. Die Abstände der Investitionsquoten in den neuen Ländern zur durchschnittlichen Investitionsquote in den westlichen Flächenländern veranschaulichen die dem weiteren Aufbau geschuldeten hohen Eigeninvestitionen und Investitionsförderungen im Beitrittsgebiet.

Die Kreditfinanzierungsquote konnte gegenüber den Vorjahren erneut deutlich gesenkt werden und belief sich 1998 auf 3,4 %. Damit wurde die Kreditfinanzierungsquote der westlichen Flächenländer, im Mittelwert 4,1 %, unterschritten. Zukünftig soll die Schuldaufnahme noch weiter gesenkt werden und sich eine Kreditfinanzierungsquote von unter 1,0 % am Ende des Finanzplanungszeitraums ergeben.

Die Zinssteuerquote nahm 1998 gegenüber 1997 leicht von 7,4 auf 7,5 % zu. Im Freistaat Sachsen wird ein besseres Verhältnis von Steuereinnahmen zu Zinsausgaben als in den anderen neuen Ländern erzielt, bei denen der Durchschnitt der westlichen Flächenländer z. T. bereits übertroffen wird. Die Zinssteuerquote war im Freistaat hingegen nur etwa halb so hoch wie der Mittelwert in den westlichen Flächenländern. Den Einnahmen stehen im Freistaat somit deutlich geringere Ausgaben für den Schuldendienst in Form von Kapitalmarktzinsen gegenüber.

Die Eckwerte des Haushalts des Freistaates Sachsen für 1998 lassen, wie schon in den Vorjahren, eine sich verstetigende Nettokreditaufnahme bei weiterhin hohem Anteil investiver Ausgaben erkennen.

9 Haushaltsreste

Ausgabeermächtigungen, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht in Anspruch genommen worden sind, können durch Bildung von Ausgaberesten auf das nächstfolgende Haushaltsjahr übertragen werden (§ 45 SäHO). Von der Gesamtsumme der Ausgabereste sind als so genannte „negative Ausgabereste“ diejenigen Beträge abzusetzen, die im Wege des Vorgriffs auf die nächstjährigen Bewilligungen für den gleichen Zweck anzurechnen sind (§ 37 Abs. 6 SäHO).

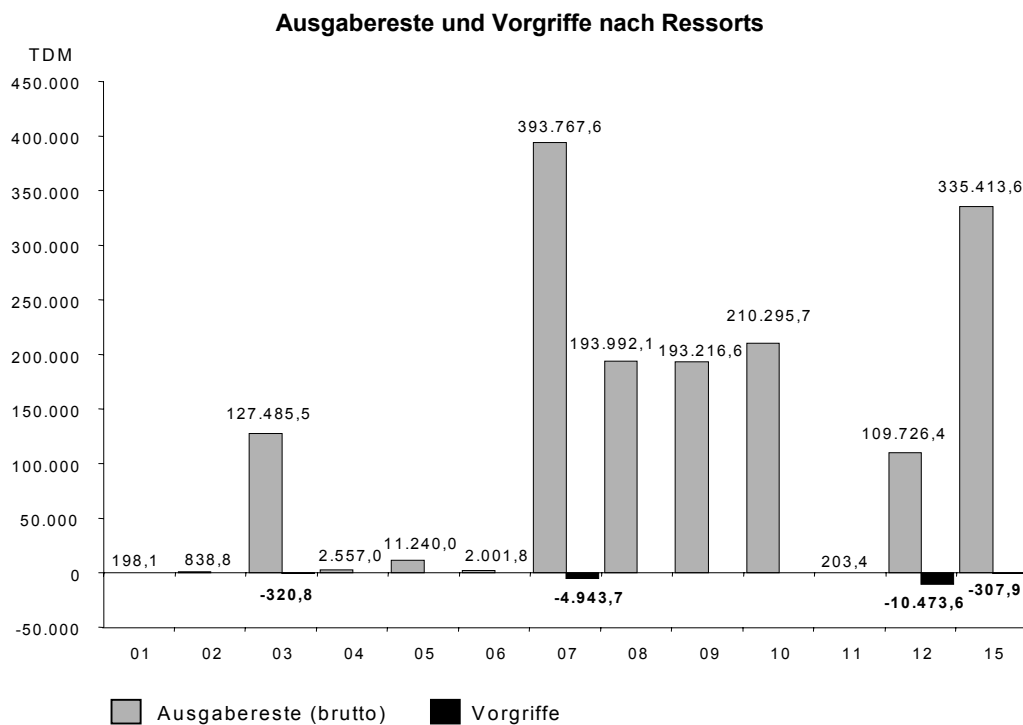
Einnahmereste sind Beträge, um welche die tatsächlichen Einnahmen eines Haushaltsjahres hinter den im Haushaltsplan veranschlagten Beträgen zurückgeblieben sind, mit deren Eingang im folgenden Haushaltsjahr aber sicher gerechnet werden kann. Die Bildung von Einnahmeresten erfolgt in der Regel bei veranschlagter, aber tatsächlich nicht in Anspruch genommener Ermächtigung zur Kreditaufnahme.

9.1 Ausgabereste

Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8) und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind gem. § 19 Abs. 1 Satz 1 SäHO übertragbar. Die Ausgaben der anderen Hauptgruppen können für übertragbar erklärt werden, wenn sie für eine mehrjährige Maßnahme bestimmt sind und die sparsame Bewirtschaftung der Mittel gefördert wird.

Als verbliebene Reste sind in der HR 1998 insgesamt 1.564.890.474,41 DM ausgewiesen. Gegenüber dem Vorjahr ist bei diesen so genannten Nettoausgaberesten (Bruttoausgabereste minus Vorgriffe in Höhe von 16.045.965,73 DM) ein Anstieg um 26,6 % zu verzeichnen.

9.1.1 Bruttoausgabereste und Vorgriffe 1998



Anmerkung: Bei den Vorgriffen in Epl. 03 ist die durch den Haushaltsplan zugelassene Übertragung des Wertes verbliebener Vorräte für die Verpflegung der Bereitschaftspolizei ins nächste Jahr enthalten, siehe Kap. 0316 Tit. 522 14.

9.1.2 Ausgabereste über 10 Mio. DM

Den größten Anteil an den in das Hj. 1998 übertragenen Ausgaberesten von brutto 1.580,9 Mio. DM hatte der Epl. 07 mit 24,9 %. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Mittel des SMWA zur Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Kap. 0703 Tit.Gr. 77 bis 80) in Höhe von 123,0 Mio. DM. Weitere 50,6 Mio. DM wurden für Zuwendungen zur Förderung von Forschung und Technologie, 46,5 Mio. DM für investive Zuschüsse an Gemeinden und Gemeindeverbände aus Mitteln des EU-Regionalfonds und 28,0 Mio. DM für Zuwendungen an private Unternehmen für Einzelprojekte im Rahmen der Wirtschaftsförderung übertragen. In Kap. 0704 (Zuschüsse für Investitionen und Betriebskosten im ÖPNV) sind überdies 99,9 Mio. DM Ausgabereste ausgewiesen.

Im Epl. 15, dem 21,2 % der Bruttoausgabereste zuzurechnen sind, wurden Ausgabe-reste für Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts (125,1 Mio. DM) und des öffentlichen Rechts (11,8 Mio. DM) gebildet. Außerdem wurden in Kap. 1521 weitere 53,5 Mio. DM Ausgabereste zum Zweck der Gewährung von Darlehen an privat-rechtliche Unternehmen übertragen. Dem Sonderprogramm Straßenbau aus EFRE-Mitteln (Kap. 1503 Tit. 780 01) standen aus Hj. 1998 Haushaltsreste von 24,7 Mio. DM zur Verfügung. Aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs (Kap. 1530) konnten Ausgabeermächtigungen in Höhe von 67,5 Mio. DM (Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs) und von 10,9 Mio. DM (Zuweisungen an Gemeinden als Baulastträger von Gemeindestraßen) im nächsten Haushaltsjahr fortgelten.

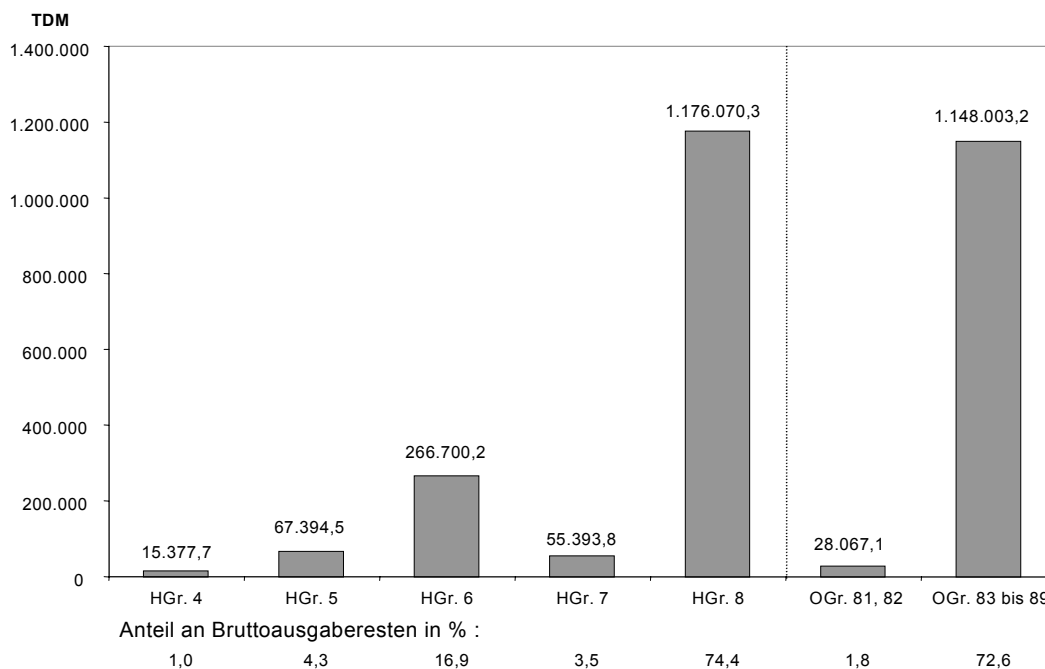
Der Anteil der Ausgabereste im Epl. 10 beträgt 13,3 % (darunter 159,2 Mio. DM aus Kap. 1003 für Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Wasserbau sowie 40,5 Mio. DM für Altlastenbehandlung), der des Epl. 08 12,3 % (darunter Ausgabereste in Höhe von 111,1 Mio. DM für das Investitionsprogramm nach Art. 52 Pflegeversicherungsgesetz und die Leistungen nach dem Sächsischen Pflegegesetz, 35,8 Mio. DM Ausgabereste für Maßnahmen, Dienste und Einrichtungen im Rahmen der Behindertenhilfe und 13,3 Mio. DM für die Förderung von Einrichtungen der forensischen Psychiatrie). Im Epl. 09 wurden verbliebene Reste in Höhe von 12,2 % der Gesamtsumme ausgewiesen, die sich auf die Zuschüsse zur Förderung der Marktstruktur zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Förderkonzepts der EU 1991 bis 1993 und 1994 bis 1999 (85,4 Mio. DM), Fördermittel zur Entwicklung des ländlichen Raums und zur Dorfentwicklung (10,9 Mio. DM), Investitionszuschüsse zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Förderkonzepts der EU 1994 bis 1999 zur Entwicklung des ländlichen Raums (19,2 Mio. DM) und für sonstige EU-Maßnahmen (29,4 Mio. DM) beziehen.

Beim Epl. 03 fiel vor allem ein Ausgaberest in Höhe von 100,0 Mio. DM in Kap. 0323 (Zuweisungen aus dem Landesprogramm zur Wiedergewinnung, Erhaltung, Erneuerung und Erweiterung von Mietwohnungen) ins Gewicht. Das Ressort war insgesamt zu 8,1 % an der Übertragung von Ausgaberesten beteiligt. Beim Epl. 12 standen 6,9 % (darunter 50,1 Mio. DM insgesamt an einzelnen Ausgaben für die Universitäten und Fachhochschulen in Kap. 1207 bis 1215 und 17,5 Mio. DM Zuschüsse zum Ausbau der Forschungs-und-Entwicklung-Infrastruktur an ausgewählten Forschungsstandorten) der gebildeten Ausgabereste zu Buche.

9.1.3 Aufgliederung nach der Haushaltssystematik

Wie der Gesamthaushalt können auch die Ausgabereste nach den Hauptgruppen des StHpl. eingeteilt werden, je nachdem für welchen haushaltswirtschaftlichen Zweck die Ausgabebefugnis übertragen wurde.

Zusammensetzung der Ausgabereste nach haushaltswirtschaftlichen Gruppen



1998 wurden Haushaltsreste für laufende konsumtive Ausgaben (HGr. 4 bis 6) von rd. 349,5 Mio. DM gebildet. Dies entspricht einem Anteil von 22,1 % der Bruttoausgabereste (Vorjahr 250,7 Mio. DM, 18,2 %).

9.1.4 Vorbelastung durch Ausgabereste

Die Ausgabereste werden beim Abschluss des Haushalts in der Regel nicht mit Kassennitteln, sondern mit Einnahmeresten gedeckt. Einnahmereste resultieren zumeist aus nicht in Anspruch genommener Kreditaufnahmeermächtigung. Daraus ergibt sich eine Vorbelastung für den Haushaltsvollzug in den nachfolgenden Haushaltsjahren, da entsprechend Einnahmen für die Abdeckung der Ausgaben, die 1999 aufgrund der Ausgabereste des Hj. 1998 geleistet werden, erforderlich werden. Im Vergleich zum Vorjahr ist im Hj. 1998 im Rahmen des Soll-Abschlusses die bisher notwendige Deckung des haushaltsmäßig nicht abgewickelten Kassenergebnisses der Vorjahre (Pkt. 3.2.1) mit Einnahmeresten aus Kreditaufnahmebefugnis entfallen.

Beiträge zur Deckung der Ausgabereste beim Abschluss des Haushalts 1998		DM
Abzudecken waren		2.197.514.006,25
Unterschied von ins Hj. 1998 übertragenen Einnahmen und Ausgaben des Vorjahres (haushaltsmäßig nicht abgewickelter Kassenergebnis aus den Vorjahren; siehe auch oben Pkt. 3.2.1)		632.623.531,84
Ausgabereste (netto), die 1998 gebildet und ins Hj. 1999 übertragen wurden		1.564.890.474,41
Zur Deckung trugen beim Abschluss des Haushalts 1998 bei		
Ist-Ergebnis 1998 (Kassenergebnis des Hj. 1998; Saldo von Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben)		632.623.531,84
Verbliebene Einnahmereste 1998		
aus Kreditermächtigung		1.069.185.298,87
aus Zuweisungen des Bundes nach IfG		495.705.175,54
Gesamt		2.197.514.006,25

Zum Ende des Hj. 1998 wurden Einnahmereste in Höhe von 1.564,9 Mio. DM ausgewiesen, davon nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen von 1.069,2 Mio. DM und nicht vereinnahmte IfG-Mittel von 495,7 Mio. DM.

9.2 Einnahmereste

Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Einnahmerest aus investiven Finanzhilfen des Bundes nach dem IfG um rd. 100 Mio. DM erhöht. Die nicht abgerufenen und als Einnahmerest übertragenen IfG-Mittel sind projektgebunden bewilligt, dürfen aber erst zur Begleichung fälliger Rechnungen und somit nach Fortschritt der Projektrealisierung angefordert werden. Für die Mittel gilt das Jährlichkeitsprinzip nicht. Sie verfallen am Jahresende nicht, sondern werden als Haushaltsreste in das folgende Haushaltsjahr übertragen. Seit 1995 ergaben sich jährlich Einnahmereste bei den IfG-Zuweisungen in folgender Höhe:

IfG-Mittel	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Haushaltsbetrag	1.520,6	1.520,6	1.520,6	1.520,6	1.503,1	1.503,1
Ist-Einnahmen	1.393,6	1.572,3	1.200,2	1.420,6	1.822,5	-
Einnahmereste	127,0	75,3	395,7	495,7	176,3¹⁾	-

¹⁾ Rechnerischer Rest für 1999.

Zur Beschleunigung des Mittelabflusses hat das SMF gem. Abschnitt C. Nr. 3.2. VwV-HWiF 1998 unterjährige, vorübergehende Vorfinanzierungen bei mischfinanzierten Ausgaben, insbesondere bei IfG-Einnahmekoppelung, mit Landesmitteln zugelassen. Soweit zweckgebundene Einnahmen dennoch nicht mehr verausgabt werden können, werden diese nach Nr. 9 Satz 3 DBestHG 1998 als Ausgabereste in der HR nachgewiesen.

Dem Einnahmerest von 495,7 Mio. DM stehen Ausgabereste aus Bewilligungen mit IfG-Bindung von 379,8 Mio. DM gegenüber.

Epl.	Haushaltsbeträge 1998 der IfG-Ausgabebetitel	davon IfG-Betrag	Ausgabereste	davon IfG-Bindung
01	-	-	-	-
02	-	-	-	-
03	802.239.200,00	612.689.200,00	112.417.448,22	102.146.089,87
04	-	-	-	-
05	79.180.000,00	60.000.000,00	7.603.354,66	3.789.334,25
06	-	-	-	-
07	228.500.000,00	205.085.600,00	0,00	0,00
08	67.900.000,00	25.000.000,00	61.256.702,31	46.821.167,40
09	51.316.000,00	37.846.800,00	12.827.462,94	11.769.565,49
10	209.607.200,00	120.000.000,00	49.421.858,84	45.431.316,28
11	-	-	-	-
12	73.339.000,00	67.429.500,00	784.700,00	776.700,00
15	558.054.300,00	392.548.900,00	190.045.448,49	169.110.464,38
	2.070.135.700,00	1.520.600.000,00	434.356.975,46	379.844.637,67

Somit ergab sich ein Unterschiedsbetrag von 115,9 Mio. DM von IfG-Einnahmeresten und der Summe der IfG-gebundenen Ausgabereste.

Die IfG-Ausgabereste waren vollständig durch IfG-Einnahmereste abgedeckt. Darüber

hinaus dienten IfG-Einnahmereste beim Abschluss des Haushalts 1998 z. T. auch für die Abdeckung anderer, nicht IfG-gebundener Ausgaben.

Das SMF erklärt den Unterschied zwischen IfG-Einnahmeresten und IfG-gebundenen Ausgaberesten damit, dass Anfang des Jahres 1999 noch IfG-Mittel für Ausgaben, die 1998 geleistet wurden, beim Bund abgerufen werden konnten. In Höhe des Differenzbetrags habe deshalb eine Bindung der Ausgabereste an die Refinanzierung mit IfG-Mitteln entfallen können. Dies Verfahren sei u. a. durch den früheren Kassenabschluss beim Bund bedingt.

Dazu wird aus Sicht des SRH ergänzend bemerkt, dass der jeweilige Stand der Einnahmereste aus IfG-Mitteln zum 31.12. insofern kein getreues Bild des Grades der Inanspruchnahme der IfG-Förderung vermittelt, als nicht aufgrund verzögerter Projektrealisierung Einnahmereste gebildet werden, sondern aus haushaltstechnischen Gründen ein Abruf bereits gebundener IfG-Mittel erst im Folgejahr zu Einnahmen führt.

9.3 Ordnungsmäßigkeit der Übertragung von Haushaltsmitteln 1998

9.3.1 Übertragbarkeit der Ausgaben

Im Hinblick auf den Grundsatz der zeitlichen Bindung der Haushaltsansätze ist die Übertragbarkeit von Ausgaben gesetzlich eingeschränkt. Gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 SäHO sind Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen übertragbar. Übertragbarkeit von Ausgaben kann sich aufgrund des § 19 Abs. 1 Satz 2 SäHO auch aus Haushaltsvermerk ergeben, durch den ansonsten nicht übertragbare Ausgaben für übertragbar erklärt werden. Weiterhin kann das SMF in besonders begründeten Ausnahmefällen Übertragbarkeit zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind (§ 45 Abs. 4 SäHO).

Ausgabereste 1998 nach Art der Übertragbarkeit	DM	%
Investive Ausgaben (auch soweit Zweckbindung und Übertragungsvermerk)	1.231.464.116,05	77,9
Zweckbindung (auch soweit Übertragungsvermerk)	236.151.590,73	14,9
Übertragungsvermerk*	106.446.340,94	6,7
<i>Zwischensumme</i>	<i>1.573.754.915,72</i>	<i>99,6</i>
Sonstige Übertragungen	6.874.392,42	0,4
Gesamt (Bruttoausgabereste)	1.580.936.440,14	100,0

* Übertragungsvermerke waren insbesondere auch im Rahmen der Modellprojekte Budgetierung (Kap. 0961 Tit.Gr. 55 bis 59, Kap. 1008 Tit.Gr. 95) ausgebracht.

Gegenüber dem Vorjahr ist der Anteil der übertragenen investiven Ausgaben und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen mit zusammen 92,8 % höher ausgefallen. 1997 wurden 82,8 % der Ausgabereste bei übertragbaren Ausgaben dieser Fallgruppe gebildet. Die sonstigen Übertragungen insbesondere gem. § 45 Abs. 4 SäHO waren rückläufig. 1997 wurden 9,7 % der Ausgabereste übertragen, ohne dass Übertragbarkeit gem. § 19 SäHO gegeben war.

Nachdem es sich bei § 45 Abs. 4 SäHO um nur ausnahmsweise und in Einzelfällen zulässige Übertragungen handelt, sollte deren Anteil an den Bruttoausgaberesten so gering wie möglich ausfallen. Dafür bedarf es stets einer strengen Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen für Übertragungen gem. § 45 Abs. 4 SäHO, wie auch nachstehende Feststellungen zeigen.

9.3.2 Bemerkungen des Sächsischen Rechnungshofs zu Ausgaberesten in Einzelfällen

Ausgabereste in Kap. 0323 in Höhe von 39.750 DM (Tit. 883 58)

Bei Tit. 883 58 hat es sich um einen Leertitel gehandelt, bei dem das SMF dem SMI üpl. Ausgaben in Höhe von 444.500 DM gem. § 37 Abs. 1 SäHO bewilligt hat. Aus dieser Bewilligung wurde ein Ausgabereist von 39.750 DM gebildet und ins nächste Haushaltsjahr übertragen.

Bei der Befugnis des SMF zur Übertragung gem. § 45 Abs. 2 SäHO handelt es sich um eine Ausnahme vom Grundsatz der sachlichen und zeitlichen Bindung der im StHpl. veranschlagten Ausgaben. Nachdem für üpl. bewilligte Ausgaben keine haushaltsgesetzliche Ermächtigung besteht, muss nicht ausgeschöpfte üpl. Ausgabebefugnis in Abgang gestellt werden (Vorl. VwV Nr. 4.4 zu § 45 SäHO). Die üpl. Bewilligung kann somit auch nicht gem. § 45 Abs. 4 SäHO als Haushaltsrest ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

Künftig muss stärker darauf geachtet werden, dass es nicht zu unzulässigen Übertragungen von üpl. bewilligten Ausgaben kommt.

Das SMI meint, der Ausgabereist sei richtigerweise nicht aufgrund der Einwilligung in eine üpl. Ausgabe bei Tit. 883 58 als Leertitel gebildet worden, sondern zur Rückzahlung von zweckgebundenen Mehreinnahmen bei Tit. 331 18 an den Bund.

Aus Sicht des SRH wäre bei Tit. 883 58 eine Bewilligung gem. § 10 Abs. 1 HG 1998 möglich gewesen. Nachdem dies kein Gebrauchmachen vom Notbewilligungsrecht erfordert hätte, wäre auch Übertragbarkeit gegeben gewesen. Allerdings würde eine Rückzahlung zweckgebundener Bundesmittel stets zur Minusbuchung (Rotabsetzung nach DBestHG 1998) führen, womit die Übertragung ohnehin nicht zulässig wäre.

Ausgabereste in Kap. 0901 Tit.Gr. 99

In Kap. 0901 wurde bei den Kosten der Datenverarbeitung (Tit.Gr. 99) ein Ausgabereist in Höhe von 520.012,84 DM gebildet. Davon betrafen 359.578,43 DM nicht investive Ausgaben. Das SMF hat der Übertragung des Ausgabereistes zugestimmt (§ 45 Abs. 4 SäHO). Der Ausgabereist beinhaltet auch Post- und Fernmeldegebühren in Höhe von 27.021,47 DM und Kosten für Verbrauchsmittel in Höhe von 35.635,24 DM. In der Regel handelt es sich bei solchen Ausgaben um jährlich anfallenden Bedarf, weshalb die Haushaltsmittel jedenfalls gem. § 45 Abs. 2 SäHO nicht übertragen werden können.

Das SMF sollte künftig bei Anwendung des § 45 Abs. 4 SäHO ausführlicher begründen, inwieweit der Zweck der Ausgaben fort dauert.

10 Verpflichtungsermächtigungen

Der Haushaltsgesetzgeber erteilt mit der VE die Befugnis, im laufenden Haushaltsjahr Verpflichtungen einzugehen, die erst in künftigen Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Verpflichtungsermächtigungen stellen somit Haushaltsbewilligungen zum Eingehen von Verträgen, Aufträgen, Bestellungen u. a. dar, soweit diese nicht zu den „laufenden Geschäften“ der Dienststellen des Freistaates gehören.

Gemäß § 6 SäHO werden VE wie Barmittel im StHpl. veranschlagt, womit diesen die Rechtsnatur einer der Verwaltung vom Gesetzgeber übertragenen haushaltsrechtlichen Befugnis zukommt. Soweit Verpflichtungen zu Lasten mehrerer Haushaltsjahre veranschlagt werden, sollen gem. § 16 Satz 2 SäHO die Jahresbeträge im StHpl. angegeben werden.

10.1 Entwicklung der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen

	VE in Mio. DM	<i>Veränderung zum Vorjahr in %</i>	Gesamtausgaben (StHpl.) in Mio. DM	<i>Veränderung zum Vorjahr in %</i>	VE zu Haus- haltsbetrag in %
1991	4.652,8		26.342,2		17,7
1992	5.959,9	28,1	25.936,0	-1,5	23,0
1993	8.863,3	48,7	29.944,7	15,5	29,6
1994	10.720,5	21,0	30.678,6	2,5	34,9
1995	9.727,0	-9,3	31.345,0	2,2	31,0
1996	8.993,1	-7,5	31.760,2	1,3	28,3
1997	6.567,9	-27,0	31.352,6	-1,3	20,9
1998	6.869,1	4,6	30.645,2	-2,3	22,4
1999	6.532,2	-4,9	30.933,6	0,9	21,1
2000	5.003,8	-23,4	31.130,9	0,6	16,1

Die in den Haushaltsplänen veranschlagten VE sind seit 1995 rückläufig. Eine Ausnahme stellt das Hj. 1998 mit einer Steigerungsrate von 4,6 % gegenüber dem Vorjahr dar.

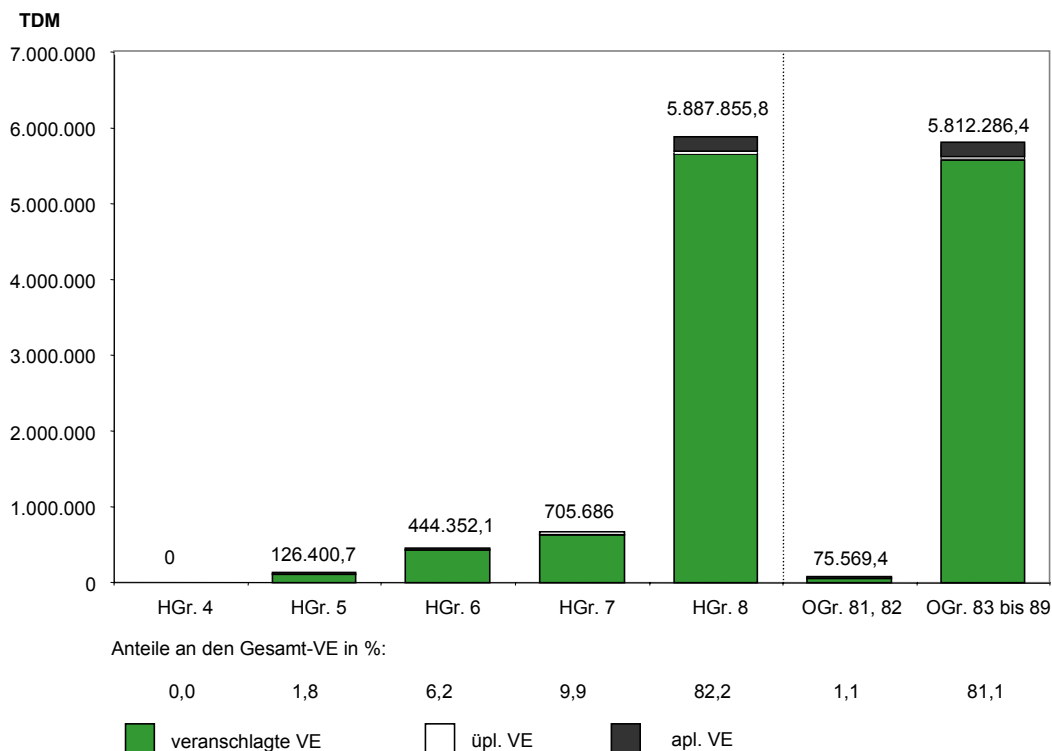
10.2 Zusammensetzung der Verpflichtungsermächtigung 1998

Die 1998 in Höhe von 6.869.114,4 TDM ausgebrachten und zusätzlich üpl. in Höhe von 85.143,1 TDM und apl. in Höhe von 210.037,1 TDM vom SMF bewilligten VE verteilen sich folgendermaßen auf die Ressorts:

Verpflichtungsermächtigungen 1998 nach Ressorts					
	StHpl. 1998	üpl. VE	apl. VE	gesamt	%
01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02	2.280,0	0,0	0,0	2.280,0	0,0
03	1.362.912,7	1.600,0	186.095,4	1.550.608,1	21,6
04	500,0	650,0	10.484,0	11.634,0	0,2
05	100.725,0	5.000,0	0,0	105.725,0	1,5
06	4.565,0	0,0	536,0	5.101,0	0,1
07	2.224.462,0	5.500,0	2.592,5	2.232.554,5	31,2
08	1.170.675,0	10.701,0	0,0	1.181.376,0	16,5
09	365.650,0	11.692,1	8.029,2	385.371,3	5,4
10	656.514,0	0,0	0,0	656.514,0	9,2
11	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	148.572,7	0,0	0,0	148.572,7	2,1
15	832.258,0	50.000,0	2.300,0	884.558,0	12,3
	6.869.114,4	85.143,1	210.037,1	7.164.294,6	100,0

Nach der Hauptgruppengliederung der Haushaltssystematik angeordnet, ergeben die VE 1998 folgendes Bild:

**Zusammensetzung der Verpflichtungsermächtigungen 1998
nach haushaltswirtschaftlichen Gruppen**



Gegenüber dem Vorjahr hat der Anteil der im StHpl. ausgebrachten VE in den OGr. 83 bis 89 (Investitionsförderung) noch zugenommen. 1997 waren 76,3 % der gesamten VE für investive Zuweisungen und Zuschüsse veranschlagt, 1998 betragen diese 81,4 % ohne üpl. und apl. VE.

10.3 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigung

Die Aufsummierung von veranschlagten üpl. und apl. bewilligten VE stellt nur ein „Soll“ dar. In der HR braucht über die Inanspruchnahme der VE-Befugnisse kein Nachweis erbracht werden. Bei einer realistischeren Abbildung der Vorbelastung durch die VE wäre demnach zu berücksichtigen, dass diese nach Feststellungen von Rechnungshöfen anderer Länder oftmals wesentlich höher ausgebracht werden als später tatsächlich Kassenmittel für den jeweiligen Zweck benötigt werden.

Die nachstehende Übersicht stellt den Stand der Inanspruchnahme der VE des Hj. 1998 nach Angaben der Ressorts dar. Grundlage dafür sind dem SMF jeweils bis zum 15.02. des Folgejahres zu übersendende Nachweisungen über vorhandene Verpflichtungen, die aufgrund der VE eingegangen worden sind.

Verpflichtungsermächtigung 1998

Inanspruchnahme nach Angaben der Ressorts

Epl.	gesamte VE (Soll)	Inanspruchnahme	Mehr/Weniger in %
01	0,0	0,0	-
02	2.280,0	457,8	-79,9
03	1.550.608,1	905.805,1	-41,6
04	11.634,0	4.701,2	-59,6
05	105.725,0	78.681,1	-25,6
06	5.101,0	1.351,7	-73,5
07	2.232.554,5	1.844.300,0	-17,4
08	1.181.376,0	420.310,2	-64,4
09	385.371,3	320.838,0	-16,7
10	656.514,0	288.298,4	-56,1
11	nachrichtlich 0,0	0,0	-
12	148.572,7	93.448,5	-37,1
15	884.558,0	403.862,6	-54,3

Nach vorstehenden Angaben der Ressorts im Meldeverfahren über eingegangene Verpflichtungen im Hj. 1998 gem. Vorl. VwV Nr. 9 zu § 34 SÄHO sind z. T. erhebliche Abweichungen vom VE-Soll zu vermuten. Der SRH wird die Inanspruchnahme der VE in den Folgejahren weiter beobachten.

11 Globale Minderausgaben

Globale Minderausgaben sind allgemeine Kürzungsansätze für im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben (Negativausgaben). Sie werden anstelle einer titelgenauen Kürzung als titelübergreifende Einsparungsverpflichtung im Haushaltsplan ausgebracht und dienen so als Mittel zur Herstellung des Haushaltsausgleichs.

11.1 Veranschlagte globale Minderausgaben 1998

Als so genannte Negativausgaben wurden insgesamt 429,4 Mio. DM in den Haushaltsplan 1998 eingestellt. Wie nachfolgend dargelegt wird, waren globale Minderausgaben z. T. in den Epl. der Ressorts wie auch haushaltsübergreifend in Kap. 1503 veranschlagt.

Kapitel	Titel	Einsparung		Betrag* (in TDM)
Ressortspezifische globale Minderausgaben				
0402	462 01	Personalausgaben Epl. 04	HGr. 4	-18.713,5
0602	462 01	Personalausgaben Epl. 06	HGr. 4	-9.443,1
0502	549 01	Sächliche Verwaltungsausgaben Epl. 05	HGr. 5	-1.500,0
0702	549 01	Sächliche Verwaltungsausgaben Epl. 07	HGr. 5	-5.000,0
0802	972 01	Ausgaben des Epl. 08 in den	HGr. 5 bis 8	-5.500,0
Zwischensumme				-40.156,6
Ressortübergreifende globale Minderausgaben				
1503	462 01	Personalausgaben im Gesamthaushalt	HGr. 4	-117.189,7
1503	972 01	Ausgaben der Epl. (ohne 01 und 11) in den	HGr. 5 bis 8	-272.094,4
Zwischensumme				-389.284,1
Gesamt				-429.440,7

* Quelle: VwV-HWiF 1998.

Die Einsparverpflichtungen im StHpl. 1998 übersteigen bei weitem die im Vorjahr in Höhe von zusammen 47,6 Mio. DM veranschlagten globalen Minderausgaben.

Die globale Minderausgabe Kap. 1503 Tit. 972 01 war Teil eines Maßnahmenbündels, das im Zuge des parlamentarischen Verfahrens zum Haushaltsentwurf 1998 zur Schließung einer Deckungslücke von insgesamt 465 Mio. DM ergriffen wurde. Diese ergab sich nach der Begründung (siehe hierzu Abschnitt A. VwV-HWiF 1998) aus Steuermindereinnahmen und zusätzlichen Ausgaben in Höhe von 32 Mio. DM.

11.2 „Erwirtschaftung“ der globalen Minderausgaben

Im Haushaltsvollzug wird die Einsparverpflichtung durch Minderausgaben bei den Titeln erfüllt, auf die sich die globale Minderausgabe bezieht. Buchmäßig erfolgt in diesem Fall der Ausweis eines Ist-Ergebnisses von 0 DM auf der Haushaltsstelle, auf der die globale Minderausgabe mit ihrem negativen Haushaltsbetrag veranschlagt ist. In den Anlagen wird durch Angabe der Einsparstellen und der Beträge der Minderausgaben das Ist-Ergebnis erläutert. Wird die Einsparverpflichtung der veranschlagten globalen Minderausgabe nicht erfüllt, liegt eine Haushaltsüberschreitung vor (§ 37 SäHO).

Bei den in Pkt. 11.1 genannten Titeln sind entsprechende Minderausgaben in der HR 1998 dargestellt.

11.3 Grundsätzliches zu globalen Minderausgaben

Die Veranschlagung von globalen Einsparverpflichtungen bedarf stets einer kritischen Betrachtung, da sie mit den haushaltsrechtlichen Grundprinzipien des Vollständigkeitsgebotes, Fälligkeitsprinzips und weiteren tragenden Haushaltsgrundsätzen wie Haushaltsklarheit und Spezialisierung in Einklang zu bringen sind.

11.3.1 Globale Minderausgabe Kapitel 1503 Titel 462 01

Die globale Minderausgabe zielte auf eine Einsparung „aus dem Gesamthaushalt“ ab. Das Ist-Ergebnis beläuft sich zwar auf 0 DM, ein Nachweis über konkrete titelbezogene Einsparung von Personalausgaben brauchte vom SMF nicht geführt werden. In der Anlage zur HR für den Epl. 15 wurde insoweit nur auf das Gesamtergebnis der Ausgaben in HGr. 4 hingewiesen, wonach summarisch Personalausgaben in Höhe von 436,5 Mio. DM nicht in Anspruch genommen wurden.

Das bedeutet eine Minderung der Transparenz, die durch fehlende Nachweisung konkreter Minderausgaben bedingt ist. Abgesehen davon, lässt eine Einsparung von Personalausgaben beliebig „aus dem Gesamthaushalt“ auf einen Widerspruch der bei Personalausgaben angewendeten Veranschlagungsmethode mit dem Fälligkeitsprinzip gem. § 11 Abs. 2 SäHO schließen. Nach diesem Haushaltsgrundsatz sind im StHpl. nur diejenigen Ausgaben durch Baransatz auszuweisen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam (fällig) werden.

Bei der Haushaltsaufstellung ordnet das SMF eine Soll-Veranschlagung der Ausgaben in der OGr. 42 (Bezüge, Gehälter, Löhne u. dgl.) an. Die Anzahl der Planstellen nach Wertigkeit wird mit Pauschbeträgen vervielfacht, welche die alljährlich zu erwartende lineare Erhöhung und Ost-West-Angliederung beinhalten. Soweit Tarifvereinbarungen und Regelungen zum Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz bis zur Ergänzungsvorlage vorliegen, werden die Pauschbeträge angepasst.

Insbesondere bei nicht besetzten Stellen ergeben sich somit „Reserven“. Die Möglichkeit, Personalausgaben nach der Methode der Ist-Veranschlagung zu bemessen, verringert die Reserven und trägt eher dem Fälligkeitsprinzip Rechnung.

Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben findet keine ausdrückliche Rechtsgrundlage im geltenden Haushaltsrecht. Gleichwohl wird sie als generelle Einsparverpflichtung in Haushaltspläne eingestellt, um Haushaltsausgleich zu gewährleisten, ohne gezielte Ausgabenkürzungen vornehmen zu müssen. Es handelt sich um eine Verlegenheitslösung, mit der eine summarische Ausgabenkürzung erfolgt; es bleibt dem Vollzug überlassen, die pauschale Minderausgabe zu erwirtschaften.

Dieses Verfahren beeinträchtigt das Budgetrecht des Landtages, nachdem aber wenigstens eine Globalentscheidung über die Höhe des Haushaltsvolumens getroffen wird, dürfte es verfassungskonform sein, solange sich die globale Minderausgabe auf den so genannten Bodensatz beschränkt (vgl. Pkt. 11.3.3). Dieser Teil der veranschlagten Ausgaben fließt erfahrungsgemäß ohnehin nicht innerhalb des Haushaltsjahres ab, ohne dass im Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung schon konkret erkennbar wäre, wo und wann mit einem Minderbedarf zu rechnen ist.

Wird eine globale Minderausgabe mit „Einsparung aus dem Gesamthaushalt“ veranschlagt, könnte dies darauf hindeuten, dass aus systematischen Gründen wie bei HGr. 4 aufgrund der Soll-Veranschlagung nur eine teilweise Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln erwartet werden kann.

Anderenfalls würde eine mehr konkrete Einsparverpflichtung bestimmt, die im Vollzug auch mit Bewirtschaftungsmaßnahmen sichergestellt werden kann. Die Vollzugssteuerung ist besonders wichtig, da stets ein verwaltungsaufwändiger Nachtragshaushalt erforderlich ist, wenn die Einsparverpflichtung nicht erbracht wird.

Globale Minderausgaben sollen nicht zur pauschalen Kürzung ganzer haushaltswirtschaftlicher Gruppen ohne nähere Unterscheidung eingesetzt werden. Das SMF muss, um die Erfüllung der Einsparverpflichtung sicherzustellen, konsequent geeignete Bewirtschaftungsmaßnahmen treffen. Hierzu bedarf es grundsätzlich eines Mindestmaßes an Bestimmtheit der Einsparverpflichtung.

Das SMF teilt in seiner Stellungnahme mit, der Mittelabfluss 1998, insbesondere bei den Personalausgaben, sei vom SMF fortlaufend analysiert worden. Aufgrund der Inanspruchnahme der Ausgabemittel für Personalausgaben sei eingeschätzt worden, dass Bewirtschaftungsmaßnahmen zu der bei Kap. 1503 Tit. 462 01 veranschlagten globalen Minderausgabe nicht erforderlich seien.

Das SMF könne sich zwar Titel herausuchen und als Einsparstelle benennen. Dieses Vorgehen erscheine aber nicht sinnvoll und auch zu aufwändig, zumal eine titelgenaue Einsparung vom Landtag nicht beschlossen wurde.

Zur Soll-Veranschlagung der Personalausgaben weist das SMF darauf hin, dass auch eine Ist-Veranschlagung eine Personalkostenhochrechnung voraussetze, die mit Unsicherheiten behaftet sei. In einer Personalkostenhochrechnung würden Personalausgaben für jeden einzelnen Beschäftigten prognostiziert werden müssen.

Die Hochrechnung müsste

- die laufenden Personalausgaben (ohne Versorgung und Beihilfe),
- bekannte tarifvertraglich oder besoldungsrechtlich festgelegte Veränderungen sowie
- Prognosen, z. B. zu
 - Steigerung Lebensaltersstufen, Stufen des Grundgehalts,
 - Zeit- und Bewährungsaufstiege, Beförderungen,
 - Familienständen,
 - Abgängen,
 - freien Stellen

enthalten.

Eine Vollzugssteuerung bei globalen Minderausgaben kann auch erst im Laufe des Haushaltsjahres erfolgen, zumal eine Beobachtung des Mittelabflusses vorausgehen muss. Vom SRH wird gerade die durch den StHpl. dem SMF auch nach dessen Auffassung übertragene Befugnis, beliebig Titel für eine Einsparung in HGr. 4 sei es bei einer Bewirtschaftungsmaßnahme und somit auch beim Nachweis der Einsparung in der HR heranzuziehen, als Einschränkung des Grundsatzes der sachlichen Spezialität eingestuft.

Für die bei Ist-Veranschlagung notwendige Personalkostenhochrechnung trifft die Entgegnung des SMF zu, solange starke Veränderungen im Personalkörper des Freistaates an der Tagesordnung sind. Die angesprochenen Prognoseunsicherheiten dürften sich aber rückläufig entwickeln, z. B. weil immer weniger freie Stellen jährlich noch zur Besetzung anstehen.

Einer Ist-Veranschlagung wäre mit Blick auf das Fälligkeitsprinzip dann der Vorrang einzuräumen, wenn hinreichend sichere Prognosen mit geringerem Aufwand getroffen werden können und damit der verfahrensbedingte Vorsprung der Soll-Veranschlagung aufgewogen wird.

11.3.2 Ressortspezifische globale Minderausgaben

Die oben (Pkt. 11.1) mitgeteilten ressortspezifischen globalen Minderausgaben beziehen sich nur auf einen begrenzten haushaltswirtschaftlichen Bereich. Sie sind deshalb nicht eigentlich „global“.

Die auf jeweilige Einzelpläne eingeschränkte Einsparverpflichtung lässt die Frage entstehen, ob stattdessen - was nahe liegend ist - eine Kürzung von einzelnen Titeln bei der Aufstellung der Haushaltsplanentwürfe in den betreffenden Einzelplänen möglich gewesen wäre.

Der SRH verkennt nicht die effektive wie auch „erzieherische“ Wirkung der Veranschlagung von Minderausgaben als pragmatisches Instrument zur Erzielung notwendiger zusätzlicher Einsparungen. Allerdings legen o. g. Haushaltsgrundsätze wie auch die Alibifunktion der veranschlagten Minderausgaben als „Verlegenheitslösung“ nahe, konkreten Ansatzkürzungen den Vorrang vor dem Ausbringen unspezifischer Einsparverpflichtungen einzuräumen. Bei im Haushaltsplanentwurf enthaltenen begrenzten Minderungsansätzen sollte stets besonders kritisch deren Erforderlichkeit geprüft werden.

11.3.3 Obergrenze für globale Minderausgaben

In der haushaltsrechtlichen Literatur und in der Praxis der Finanzkontrolle wird erörtert, inwieweit die Veranschlagung globaler Minderausgaben mit dem Verfassungsrecht vereinbar ist. Dahinter steht die Überlegung, dass durch diese Veranschlagungsmethode eine Kompetenzverlagerung vom Haushaltsgesetzgeber auf das Finanzministerium erfolgt, das die Einsparverpflichtung im Haushaltsvollzug zu erfüllen hat und somit über geeignete Bewirtschaftungsmaßnahmen zu entscheiden hat. Die Vornahme der Kürzungen im Haushaltsplanentwurf stellt aber eine nicht übertragbare Aufgabe des Parlaments aufgrund des Budgetbewilligungsrechts dar.

Dennoch wird die Veranschlagung von globalen Minderausgaben für zulässig erachtet, weil erfahrungsgemäß ein so genannter „Bodensatz“ an Haushaltsmitteln ohnehin nicht wie vorgesehen abfließt und sich dieser Teil des tatsächlichen Haushaltsgeschehens insoweit der Planung durch den Budgetgeber entzieht. Solange die veranschlagten Minderausgaben im Gesamtbetrag den „Bodensatz“ nicht überschreiten, sollen diese mit dem Verfassungsrecht konform sein.

Diese theoretisch nachvollziehbare Obergrenze für globale Minderausgaben birgt in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten, weil nicht festgestellt werden kann, welchen Umfang der „Bodensatz“ einnimmt.

Im Durchschnitt waren die Ist-Ergebnisse seit 1995 zwar um 1,77 % geringer als die veranschlagten Ausgaben. Daraus ist aber nicht zu folgern, dass sich der „Bodensatz“ nach diesem Durchschnittswert von 1,77 % bei der Haushaltsaufstellung vorausberechnen ließe. Vergleicht man die Ist-Ausgaben mit dem Gesamtbetrag der Haushaltsansätze, so sind seit 1995 bis einschließlich 1998 Minderausgaben von 0,7 bis 3,0 % aufgetreten. In den Jahren 1992 und 1993 war wegen des Übersteigens der Ist-Ausgaben über die veranschlagten Ausgaben darüber hinaus kein „Bodensatz“ gegeben. Ein Erfahrungswert für den „Bodensatz“ kann somit aus den vergangenen Haushaltsjahren nicht abgeleitet werden.

Es erscheint deshalb ratsam, von der Veranschlagung globaler Minderausgaben grundsätzlich keinen Gebrauch zu machen. Sollte dies im Haushaltsprozess unvermeidlich sein, würden sie nach Auffassung des SRH und bei aller gebotener Vorsicht betragsmäßig auf höchstens 1 % des Haushalts-Solls begrenzt werden müssen. Eine entsprechende Normierung in § 11 SäHO erscheint denkbar.

12 Haushaltsüberschreitungen und besondere Prüfergebnisse

Bei Haushaltsüberschreitungen handelt es sich um üpl. und apl. Ausgaben sowie um Vorgriffe (§ 37 SäHO). Die Befugnis, diese Ausgaben zu Lasten der Ausgabebefugnis des folgenden Haushaltsjahres zu leisten, ergibt sich nicht aus dem Haushaltsplan. An die Stelle der Budgetermächtigung durch den LT tritt im Haushaltsvollzug das haushaltsrechtlich normierte Notbewilligungsrecht des SMF.

12.1 Bemerkungen zum Haushaltsvollzug

Auch 1998 waren für den Haushaltsvollzug eine Reihe von Erleichterungen durch Haushaltsvermerke und die Art und Weise der Veranschlagungen festzustellen. Wie auch in den Vorjahren war bei Kap. 1503 Tit. 461 01 ein Titel zur Verstärkung der Personalausgaben in allen Einzelplänen veranschlagt. Im Hj. 1998 handelte es sich dabei um einen Leertitel, nachdem globale Minderausgaben für die HGr. 4 in Höhe von

117,2 Mio. DM in Kap. 1503 eingestellt werden mussten. Verstärkungsmittel dienen in der Regel dazu, Mehrausgaben bei den verstärkungsfähigen Haushaltsstellen zu decken. Dies ist ausgeschlossen, wenn wie im Hj. 1998 der zur Leistung von Verstärkungsmitteln veranschlagte Titel keinen Baransatz aufweist.

Im Haushaltsvollzug wird anstelle der Verstärkung auf eine andere Art eine Lockerung der sachlichen Bindung in Anspruch genommen. Bei der Erläuterung der Mehrausgaben werden vom Ressort alle verstärkungsfähigen Titel in einer Summe zusammengefasst und ein sich trotz einzelner Mehrausgaben ergebender positiver Saldo mit Kap. 1503 Tit. 461 01 „abgerechnet“. Dadurch werden die verstärkungsfähigen Personalausgaben haushaltswirtschaftlich wie die gemeinsam bewirtschafteten Personalausgaben (§ 12 Nr. 1 HG 1998 i. V. m. Nr. 2.2 DBestHG 1998) behandelt. Eine titelweise Nachweisung von Deckung der Mehrausgaben erfolgt nicht.

12.2 Übersicht über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe

Beim Haushaltsvollzug ergaben sich im Hj. 1998 genehmigte Überschreitungen von insgesamt 210,8 Mio. DM. Im Verhältnis zum Soll-Volumen des StHpl. in Höhe von 30.645,2 Mio. DM betragen diese 0,7 %. Die Überschreitungen des Hj. 1998 waren gegenüber den Vorjahren geringer und liegen somit ebenfalls im vertretbaren Rahmen (1997 waren 1,8 % der Gesamtausgaben aufgrund des § 37 SäHO erst im Haushaltsvollzug bewilligt worden).

Ausgaben aufgrund des Notbewilligungsrechts des SMF in DM				
Epl.	Ressort	üpl. Ausgaben	apl. Ausgaben	Vorgriffe
01	LT	3.538,78	0,00	0,00
02	SK	0,00	0,00	0,00
03	SMI	47.238.199,67	0,00	320.790,90
04	SMF	242.911,68	2.338.352,78	0,00
05	SMK	13.462.296,56	54.202,12	0,00
06	SMJus	6.405.840,52	15.855,14	0,00
07	SMWA	24.092.990,97	759.120,46	0,00
08	SMS	23.233.684,69	0,00	0,00
09	SML	3.545.792,07	0,00	0,00
10	SMU	36.712.091,85*	85.754,38	0,00
11	SRH (nachrichtlich)	50.837,11	0,00	0,00
12	SMWK	25.367.219,60	84.130,92	10.473.592,36
15	Allgemeine Finanzverwaltung	9.706.075,98	6.344.254,94	307.909,13
Summe		190.061.479,48	9.681.670,74	11.102.292,39
Gesamt			210.845.442,61	

* Siehe hierzu aber die Erläuterungen unten zu Epl. 10.

Die üpl. und apl. Ausgaben sowie die Vorgriffe der Ressorts sind im Einzelnen aus Anlage I/1 mit den haushaltsmäßigen Zusammenhängen (Inanspruchnahme der Minder- und Mehreinnahmen) ersichtlich. Im Einzelfall ergaben sich im Rahmen der Prüfung Beanstandungen, die in den Bemerkungen des SRH zu den Haushaltsüberschreitungen dargestellt sind (siehe Pkt. 12.3).

Genehmigte üpl. und apl. Ausgaben sowie Vorgriffe waren insbesondere bei folgenden Haushaltsstellen zu verzeichnen:

- Einzelplan 03

- | | |
|--------------|--|
| 25,3 Mio. DM | Kap. 0323 Tit. 681 01 (üpl.)
Wohngeld nach dem WoGG/Wohngeldüberleitungsgesetz |
| 8,6 Mio. DM | Kap. 0323 Tit. 883 53 (üpl.)
Zuweisungen aus dem Bund-/Länderprogramm für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und zur Weiterentwicklung großer Neubaugebiete |

- Einzelplan 05

- | | |
|--------------|--|
| 12,3 Mio. DM | Kap. 0503 Tit. 684 15 (üpl.)
Förderung von Schulen in freier Trägerschaft |
|--------------|--|

- Einzelplan 07

- | | |
|--------------|---|
| 18,1 Mio. DM | Kap. 0703 Tit. 683 78 (üpl.)
Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen und berufliche Bildung |
|--------------|---|

- Einzelplan 08

- | | |
|-------------|---|
| 5,1 Mio. DM | Kap. 0804 Tit. 681 01 (üpl.)
Landeserziehungsgeld |
| 5,0 Mio. DM | Kap. 0840 Tit. 682 04 (üpl.)
Betriebskostenzuschüsse an Gesundheits- und Sozialeinrichtungen |

- Einzelplan 10

In Anlage I/1 zu Epl. 10 sind üpl. Ausgaben bei Kap. 1005 Tit. 425 01 von 9,1 Mio. DM und bei Kap. 1008 Tit. 425 01 von 16,4 Mio. DM angegeben. Diese Darstellung ist so nicht zutreffend. Bei den Tit. 425 01 handelt es sich um Haushaltsmittel, die zu den gemeinsam bewirtschafteten Personalausgaben gehören (§ 5 Abs. 1 HG 1998 i. V. m. Nr. 2.2 DBestHG 1998). Die Ist-Ergebnisse der gemeinsam bewirtschafteten Personalausgaben sind in Anlage IV zu Epl. 10 zusammengefasst. Insgesamt betragen die üpl. Ausgaben 2.135.229,90 DM nach Inanspruchnahme der gegenseitigen Deckungsfähigkeiten im Rahmen der gemeinsamen Bewirtschaftung. Die Bewilligung des SMF gem. § 37 SäHO belief sich auf 3,1 Mio. DM (Antrags-Soll lt. Mitteilung an den LT gem. § 37 Abs. 4 SäHO; Übersicht über die üpl. und apl. Ausgaben ab 100.000 DM, 2. Halbjahr 1998, Seite 24).

- Einzelplan 12

- | | |
|--------------|---|
| 11,1 Mio. DM | Kap. 1204 Tit. 681 53 (üpl.)
Ausbildungsförderung im Schulbereich nach dem BAföG |
| 5,2 Mio. DM | Kap. 1207 Tit. 812 06 (üpl.)
Modernisierung der Hochschulbibliotheken |

12.3 Zusammenfassung und Bewertung des Haushaltsvollzugs

Unbeschadet auch der nachfolgend dargestellten Prüfungsergebnisse ist eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung für das Hj. 1998 festzustellen. Die Ergebnisse der rechnungsabhängigen Finanzkontrolle durch den SRH wurden gem. § 96 SäHO den geprüften staatlichen Dienststellen mitgeteilt.

Haushaltsüberschreitungen (üpl./apl. Ausgaben sowie Vorgriffe) bedürfen gem. § 37 SäHO der vorherigen Einwilligung des SMF, die nur im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden darf. Vorherige Einwilligung kann nur durch rechtzeitige Antragstellung gewährleistet werden. Nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen und sonstige Verstöße gegen das Haushaltsrecht, wie auch Anregungen zur Verbesserung des Haushaltsvollzugs werden in den nächsten beiden Abschnitten mitgeteilt.

12.3.1 Haushaltsvollzug im Kapitel 0323

Titel 681 01 Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz/Wohngeldüberleitungsgesetz

Vorfinanzierung der Bundesmittel

Nach dem Haushaltsvermerk kann das SMI von der Ausgabebefugnis aus Tit. 681 01 Gebrauch machen, soweit Ist-Einnahmen auf Tit. 241 01 zu Buche stehen. Die Ermächtigung von Tit. 681 01 ist jedoch von dem vorherigen Eingang von Bundeszuschüssen abhängig. Die Bundeszuschüsse gehen gem. § 34 WoGG im Wege der Erstattung und damit im Nachhinein ein. Der Freistaat muss somit die entstehenden Aufwendungen für Wohngeldzahlungen zunächst vollständig tragen. Dies stellt eine fortlaufende Vorfinanzierung von Bundeszuschüssen mit Landesmitteln dar.

Die Vorfinanzierung von Bundesmitteln ist im Rahmen der Bewirtschaftungsvorschriften nicht ausdrücklich zugelassen (Abschnitt B. Nr. 4. VwV-HWiF 1998). Eine Ausnahme gilt insbesondere nach Abschnitt C. Nr. 3.2. Buchstabe b) VwV-HWiF 1998, die sich aber nur auf Ausgaben der HGr. 7 und 8 bezieht und somit für die Wohngeldzahlungen aus einem Titel der HGr. 6 nicht einschlägig ist.

Das SMI benötigt künftig zu der aus dem Wohngeldgesetz (WoGG) folgenden Vorfinanzierung der Bundeszuschüsse mit Landesmitteln eine haushaltmäßige Ermächtigung, insbesondere aufgrund eines Haushaltsvermerks zu Tit. 681 01.

Nach Auffassung des SMI bestehe nach dem im StHpl. 1999/2000 bei Tit. 681 01 ausgebrachten Haushaltsvermerk und wegen der aus Bundesgesetz (§ 34 WoGG) folgenden, gegenüber den VwV-HWiF höherrangigen Verpflichtung zur Vorfinanzierung keine Notwendigkeit mehr, den vom Rechnungshof geforderten Haushaltsvermerk auszubringen.

Nach dem Haushaltsvermerk im StHpl. 1999/2000 besteht anders als noch im Hj. 1998 keine Kopplung der Ausgaben an Einnahmen mehr. Nachdem es sich bei der in Tit. 681 01 veranschlagten Förderung um eine Mischfinanzierung von Bund und Freistaat handelt, sollte aus Sicht des SRH zur Wahrung erhöhter Transparenz und der Zweckgebundenheit der Bundesmittel (§§ 8, 1. Alternative, 17 Abs. 3 SäHO) künftig wieder ein Kopplungsvermerk gelten. In diesem Fall wäre die Vorfinanzierung besonders auch haushaltsmäßig zuzulassen.

Titel 883 53 Zuweisungen aus dem Bund-/Länderprogramm für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und zur Weiterentwicklung großer Neubaugebiete

Mehrausgaben in Höhe von 3,5 Mio. DM

Bei dieser Haushaltsstelle waren 217,7 Mio. DM angesetzt. Durch höhere Ist-Einnahmen aus Bundeszuweisungen auf Tit. 331 13 als geplant und hinzutretende Komplementärmittel wurde die Ausgabebefugnis auf 231,4 Mio. DM angehoben. Tatsächlich wurden 234,9 Mio. DM ausgereicht.

Rechtzeitige Einwilligung des SMF

Das SMI hat aufgrund einer Mitteilung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 15.05.1998 mit Mehreinnahmen an Zuweisungen für die Städtebauförderung gerechnet und darüber am 05.06.1998 das SMF informiert. Dieses hat am 12.06.1998 eine Einwilligung gem. § 10 Abs. 1 HG 1998 in Aussicht gestellt. Nach dieser Vorschrift kann das SMF, ohne das Notbewilligungsrecht (§ 37 Abs. 1 Satz 1 SäHO) zu gebrauchen, Landesmittel zur Komplementärfinanzierung bewilligen, wenn der Freistaat mehr als die veranschlagten Einnahmen zweckgebunden vom Bund erhält.

Das SMI hat am 12.11.1998 beim SMF einen Antrag auf Einwilligung in eine üpl. Ausgabe in Höhe von 10.339.000 DM gestellt, dem nicht zugestimmt wurde. Am 12.01.1999 wurde das SMI vom SMF über die Bereitstellung von Komplementärmitteln „für die vom Bund zusätzlich zur Verfügung gestellten Kassenmittel“ informiert.

Nach dem Haushaltsvermerk bestand die Befugnis, Mehrausgaben einschließlich des Komplementäranteils bei Buchung von Mehreinnahmen auf Tit. 331 13 zu leisten. Wie auch aus Vorl. VwV Nr. 1.1 zu § 37 SäHO zu folgern ist, stellen diese Mehrausgaben keine üpl. Ausgaben dar. **Künftig muss die nach dem Haushaltsvermerk zusätzlich notwendige Einwilligung des SMF vor Leistung der Ausgaben vorliegen, damit die zeitgemäße Bereitstellung von Komplementärmitteln gewährleistet bleibt und für den Gesamthaushalt nachteilige Fehlbeträge vermieden werden.**

Das SMI meint, die Einwilligung habe rechtzeitig vorgelegen. Mit der Inaussichtstellung vom 12.06.1998 habe das SMF der Bereitstellung der Komplementärmittel faktisch zugestimmt. Das SMF habe lediglich die Frage offen gelassen, ob die Deckung aus dem Epl. 03 oder dem Gesamthaushalt zu erfolgen habe. Damit sei klar gewesen, dass die Bereitstellung der Komplementärmittel zur Finanzierung des Bund-/Länderprogramms aus dem Landeshaushalt erfolge. Eine andere Interpretation sei praxisfremd, da nur mit der Sicherstellung der Kofinanzierung die Durchführung eines Bund-/Länderprogramms möglich sei.

Der Auffassung des SMI, das SMF habe faktisch eingewilligt, widerspricht der spätere Antrag des SMI gem. § 37 Abs. 1 SäHO. Dieser hätte nicht gestellt zu werden brauchen, wenn das SMI damals von einer erteilten Bewilligung gem. § 10 Abs. 1 HG 1998 ausgegangen wäre.

Folgen einer Falschbuchung

Einnahmen in Form von Bundeszuschüssen zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Bund-/Länderprogramms für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und zur Weiterentwicklung großer Neubaugebiete waren auf Tit. 331 13 zu

buchen. Im Hj. 1998 wurden 1,75 Mio. DM irrtümlich dem Tit. 331 14 zugeordnet. Eine Absetzung des fehlgebuchten Betrags bei Tit. 331 14 gem. Vorl. VwV Nr. 2.1 Buchstabe c) zu § 35 SÄHO und dessen Buchung bei der zutreffenden Haushaltsstelle sind nicht erfolgt.

Das SMI hat über den Mehrbetrag von 1,75 Mio. DM aus mehr gebuchten, aber nicht dem Tit. 883 53 zufließenden Ist-Einnahmen an Bundesmitteln und den vermeintlich zugehörigen Komplementäranteilen aus Landesmitteln in selber Höhe verfügt. Die in Anspruch genommene Ausgabebefugnis aus Tit. 883 53 lag infolge der Falschbuchung der Einnahmen in Höhe von 1,75 Mio. DM nicht vor.

Bei Kopplung der Ausgabebefugnis an zweckgebundene Ist-Einnahmen ist eine strikte Überwachung von Zahlungseingängen erforderlich. Anstehende Korrekturbuchungen sind unmittelbar zu veranlassen. Bleiben Fehlbuchungen in Fällen wie dem vorliegenden vom Ressort unentdeckt, führt dies zwangsläufig zu ungenehmigten Haushaltsüberschreitungen.

Das SMI weist darauf hin, dass es sich bei der Titelverwechslung um einen Einzelfall handele, die vom Gesetzgeber eingeräumte Ausgabebefugnis insgesamt nicht überschritten worden und dem Freistaat auch kein Schaden entstanden sei.

Bei Kopplung von Ausgabenbefugnis an Einnahmen hat der SRH häufiger Vollzugsdefizite festgestellt. Damit zusammenhängende Haushaltsüberschreitungen sind auch wegen der Vielzahl der Kofinanzierungsprogramme im Haushalt des Freistaates über den Einzelfall hinaus für den Haushaltsvollzug allgemein von Bedeutung.

Titel 883 58 Zuweisungen aus dem Bund-/Länderprogramm zur Erschließung von Wohngebieten

Für das Hj. 1998 wurde im Haushaltsplan unter dem Tit. 883 58 ein Leertitel zur „Abfinanzierung des Bund-/Länderprogramms“ zur Erschließung von Wohngebieten eingebracht. In Kap. 0323 war weiterhin ein Einnahmen-Leertitel 331 18 für Zuweisungen des Bundes zur erstmaligen Erschließung von Wohngebieten veranschlagt. Koppelungsvermerke (§ 17 Abs. 3 SÄHO) waren nicht ausgebracht.

Zur abschließenden Förderung der Erschließungsmaßnahmen von drei Gemeinden hat das SMI am 03.09.1998 einen Antrag auf üpl. Ausgaben in Höhe von 444.500 DM gestellt, den das SMF mit Schreiben vom 29.09.1998 bewilligt hat (§ 37 Abs. 1 SÄHO).

Grundsatz der Vorherigkeit (§ 37 Abs. 2 SÄHO)

Nach Angaben des SMI im üpl. Antrag war bei den drei Erschließungsvorhaben der Bewilligungszeitraum aufgrund interner Planungen vom 31.12.1997 auf den 31.12.1998 verlängert worden. Die Bereitstellung der nötigen Kassenmittel müsse, so das SMI in der Begründung zum Antrag, daher noch in diesem Jahr erfolgen.

Für die Festsetzung des Bewilligungszeitraums ist eine haushaltsrechtliche Ermächtigung (Baransatz oder VE) erforderlich (vgl. Vorl. VwV Nr. 4.2.5 zu § 44 SÄHO). Nachdem es sich bei Tit. 883 58 um einen Leertitel gehandelt hat und für das gesamte Programm keine VE veranschlagt waren, steht die üpl. Bewilligung mit dem Grundsatz der Vorherigkeit in Widerstreit.

Einwilligung im Sinne von § 37 SÄHO bedeutet vorherige Zustimmung. Ein üpl. Antrag ist nach Vorl. VwV Nr. 2.3 zu § 37 SÄHO zu stellen, bevor eine Maßnahme eingeleitet

wird (hier: Verlängerung des Bewilligungszeitraumes), die zu einer üpl. Ausgabe führt.

Das Ressort wird künftig bei notwendig werdenden üpl. Ausgaben die nicht gegebene Befugnis des SMF zu einer nachträglichen Zustimmung beachten müssen.

12.3.2 Weitere Haushaltsüberschreitungen in den Einzelplänen

- Kapitel 0304

In der Tit.Gr. 99 wurden aus den Tit. 515 99 und 522 99 Mehrausgaben in Höhe von zusammen 66.917,04 DM geleistet, die z.T. durch Minderausgaben in den Tit. 514 01, 546 49, 515 01 und 517 01 von insgesamt 65.468,65 DM gedeckt sein sollten. Diese Titel wiesen weder durch Haushaltsvermerk noch aufgrund § 12 Nr. 1 HG 1998 i. V. m. Nr. 1 DBestHG 1998 Deckungsfähigkeit auf. Für die üpl. Ausgaben bestand keine haushaltsmäßige Ermächtigung.

- Kapitel 0554

Mehrausgaben bei Tit. 812 01 von insgesamt 191.978,03 DM durften nur in Höhe von 175.800 DM aufgrund einer genehmigten üpl. Bewilligung geleistet werden. Die Beantragung einer Folgebewilligung für weitere notwendige üpl. Ausgaben wurde versäumt. Die zusätzlich verausgabten 16.178,30 DM stellen eine ungenehmigte Ansatzüberschreitung dar.

- Kapitel 0518, 0523 und 0551

Aus nachfolgend aufgeführten Leertiteln wurden Ausgaben in Höhe von insgesamt 19.348,23 DM ohne haushaltsmäßige Bewilligung geleistet.

Kapitel/Titel	nicht genehmigte üpl. Ausgabe
0518/651 03	1.366,00 DM
0518/684 78	4.021,81 DM
0523/547 02	12.251,22 DM
0523/547 07	239,20 DM
0551/522 01	1.470,00 DM
Gesamt	19.348,23 DM

Nach Angaben des Ressorts in der Anlage I/1 zur HR hätten im Fall einer rechtzeitigen Beantragung von üpl. Ausgaben (§ 37 Abs. 1 SäHO) Einsparungen innerhalb des Einzelplans erbracht werden können.

- Kapitel 0604

Für die Mehrausgabe bei Tit. 459 21 in Höhe von 778.116,77 DM liegt keine Einwilligung des SMF gem. § 37 Abs. 1 SäHO in die Haushaltsüberschreitung vor. Die Ausgabebefugnis von Tit. 459 21 war an Mehreinnahmen auf Tit. 111 01 gekoppelt. Auf diesem Titel waren zweckgebundene Einnahmen für Tit. 459 21 wie auch für einen anderen Titel zu buchen. Nach Angaben des SMJus sind anteilig auf Tit. 111 01 mehr Einnahmen, als planmäßig Tit. 459 21 zufließen sollten, zu verzeichnen. Zugleich ergaben sich Mindereinnahmen von Haushaltsmitteln, die für die andere Zweckbestimmung zu verwenden waren. Insgesamt wies Tit. 111 01 per Saldo aber Mindereinnahmen als Ist-Ergebnis auf. Die Ausgabebefugnis von Tit. 459 21 war

deswegen nicht über den Baransatz erhöht, weshalb die Mehrausgabe ohne haushaltsmäßige Ermächtigung geleistet wurde.

Die Einnahmen sollten künftig getrennt nach der Zweckbindung (§§ 8, 11 Abs. 2 SäHO) veranschlagt werden.

- Kapitel 0605

Für die Mehrausgabe bei Tit. 682 01 für Ausbildungsbeihilfen für Gefangene im Justizvollzug in Höhe von 54.361,78 DM liegt keine Einwilligung des SMF zur Leistung der üpl. Ausgaben vor. Nach Angaben des SMJus hätte bei rechtzeitiger Beantragung von üpl. Ausgaben § 37 Abs. 1 SäHO eine Einsparung im Kap. 0604 geleistet werden können.

- Kapitel 0610

Die Ausgabebefugnis bei Tit.Gr. 99 (Kosten der Datenverarbeitung in den Sozialgerichten) wurde um 24.463,81 DM überschritten. Es lag keine Einwilligung des SMF in üpl. Ausgaben vor.

- Kapitel 1205

In Kap. 1205 wurden als Fördermittel für „Investitionen/Baumaßnahmen“ investive Ausgaben in Höhe von 36.502,68 DM aus Tit. 653 57 geleistet. Nach § 35 Abs. 1 SäHO sind alle Einnahmen und Ausgaben bei dem nach Haushaltsplan vorgesehenen Titel zu buchen. Bei den in der Tit.Gr. 57 veranschlagten Titeln der HGr. 6 handelt es sich um Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen. Für die Zahlung bestand somit keine Ausgabebefugnis.

Der Bedarf an investiven Ausgaben ist, soweit vorhersehbar, in den StHpl. einzustellen. Bei einem unvorgesehenen und unabweisbaren Bedarf muss ggf. ein Antrag gem. § 37 Abs. 1 SäHO gestellt werden.

- Kapitel 1207

Vorgriffe stellen üpl. geleistete übertragbare Ausgaben dar und bedürfen als solche, wie auch sonstige üpl. Ausgaben, der Einwilligung des SMF (§ 37 Abs. 6 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 und 2 SäHO). Vorgriffe sind grundsätzlich durch Bildung von so genannten negativen Ausgaberesten (siehe oben Pkt. 9.1) in der HR auszuweisen und auf die Bewilligung des nächsten Jahres anzurechnen. In Kap. 1207 wurden folgende Vorgriffe in Höhe von insgesamt 3.357.209,56 DM ohne vorherige Einwilligung des SMF in Anspruch genommen:

Tit. 812 03	1.760.181,96 DM
Tit. 891 07	1.159.527,60 DM
Tit. 893 01	437.500,00 DM

Nach Angaben des Ressorts handelte es sich um Vorgriffe „auf Bundesmittel“. Die Bundeszuschüsse waren auf den Tit. 331 03, 331 07 und 331 14 zu vereinnahmen und sollten lt. Haushaltsvermerk den Ausgaben im Wege der Koppelung zufließen.

Vorfinanzierungen der Bundesanteile mit Landesmitteln waren zugelassen [Abschnitt C. Nr. 3.2. Buchstabe b) VwV-HWiF 1998], aber nur soweit ein Ausgleich rechtzeitig vor Ende des Haushaltsjahres sichergestellt gewesen wäre. Anderenfalls

führt die Nichtbeachtung der Kopplung von Einnahmen an Ausgaben zu nicht genehmigten Vorgriffen (siehe Abschnitt B. Nr. 4. VwV-HWiF 1998).

Das SMF teilt mit, es habe eine Einwilligung in eine üpl. Ausgabe bei Tit. 812 03 bis zur Höhe von 1,2 Mio. DM erteilt. Dies sei mit der Maßgabe erfolgt, dass keine Vorfinanzierung vorliege und die Mehrausgabe nach § 37 Abs. 6 Satz 1 SÄHO behandelt werde.

Weitere Einwilligungen in Vorgriffe seien nicht erteilt worden; seitens des SMWK seien über die o. g. Einwilligung hinaus auch keine entsprechenden Anträge gestellt worden.

Mit Schreiben vom 16.02.1999 sei das SMWK aufgefordert worden, einen Weg zu finden, der das Anwachsen des Vorfinanzierungsbetrags des Freistaates Sachsen und eine entsprechende Entlastung des Bundes vermeidet. Zwischenzeitlich sei die Vorfinanzierung bis zum Ende des Hj. 1999 auf 41.930,32 DM in Tit. 891 07 abgebaut.

Die Vorfinanzierung sollte auch nach Auffassung des SRH weiterhin so gering wie möglich gehalten werden.

- Kapitel 1521

Im StHpl. 1998 wurden Tit. 831 01 (Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts) und Tit. 831 02 (Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts) für einseitig deckungsfähig zugunsten Kap. 1520 Tit. 916 01 (Zuführung an den Grundstock) erklärt. Die Deckungsfähigkeit von Tit. 831 01 war dabei auf bis zu 25 Mio. DM durch Haushaltsvermerk begrenzt. Im Haushaltsvollzug wurde Kap. 1520 Tit. 916 01 durch Tit. 831 01 um 25 Mio. DM und durch Tit. 831 02 um weitere 201,6 Mio. DM verstärkt. Tit. 831 01 nahm das SMF dabei u. a. im Rahmen gegenseitiger Deckungsfähigkeit in Höhe von 29,7 Mio. DM zugunsten des in seiner Deckungsfähigkeit gegenüber Tit. 916 02 nicht limitierten Tit. 831 02 in Anspruch.

Aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Tit. 831 01 und 831 02 wurde die im StHpl. 1998 durch Haushaltsvermerk auf 25 Mio. DM begrenzte einseitige Deckungsfähigkeit des Tit. 831 01 für Kap. 1520 Tit. 916 01 aufgehoben.

In der HR sind aber bei Tit. 831 02 Minderausgaben von 143.999.693 DM ausgewiesen. Neben der o. g. Verstärkung aus Tit. 831 01 wurde Tit. 831 02 auch aus Tit. 862 01 um 18,4 Mio. DM und aus Tit. 862 02 um 9,4 Mio. DM verstärkt.

Gemäß der Vorl. VwV zu § 46 SÄHO darf ein deckungsberechtigter Ansatz aus einem deckungspflichtigen Ansatz nur verstärkt werden, wenn über die Mittel des deckungsberechtigten Ansatzes verfügt ist.

Nach Auffassung des SMF sei über die Mittel des Ansatzes bei Tit. 831 02 vollständig verfügt worden, und zwar für Tit. 831 02 und für Kap. 1520 Tit. 916 01.

Herkömmlich versteht man unter einer Verfügung haushaltsrechtlich die Festlegung über die Ausgabenbefugnis in Form z. B. eines Vertrags, eines Bescheids, einer konkreten Maßnahme oder Auszahlung, nicht hingegen die Inanspruchnahme eines Titels im Rahmen von Deckungsfähigkeit.

Das SMF sollte durch Änderung der Vorl. VwV zu § 46 SÄHO klarstellen, dass eine Verfügung im Sinne dieser Vorschrift auch in der Verstärkung eines ande-

ren Titels bestehen darf. Der SRH hat schon in den Vorjahren auf die erforderliche Verringerung der zahlreichen Deckungsvermerke im StHpl. hingewiesen. Dies gilt insbesondere bei „Verkettung“ von Verstärkungsmöglichkeiten wie im oben dargestellten Fall.

Insgesamt wurde dem Kap. 1520 Tit. 916 01 ein Betrag von 226,6 Mio. DM aufgrund von Deckungsfähigkeit zugeführt.

Nach § 20 Abs. 2 SäHO können Ausgaben für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht. Gemäß Vorl. VwV Nr. 3 zu § 20 SäHO kann ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang angenommen werden, wenn die Ausgaben der Erfüllung ähnlicher oder verwandter Zwecke dienen.

Für die Zuführung an den Grundstock und für Kapitalzuführungen, Zuschüsse und Darlehen an Beteiligungsunternehmen besteht kein ähnlicher oder verwandter Zweck. Da der Grundstock als Sondervermögen im Haushalt mit einem Zuführungstitel und einem Abführungstitel dargestellt wird, ist auch nicht erkennbar, für welche Zweckbestimmung die Mittel letztlich im Rahmen der Ausgabebefugnis gem. § 113 Abs. 2 SäHO (Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten oder Erwerb von Beteiligungen) eingesetzt werden. Zudem ist das SMF nach § 9 Abs. 5 HG 1998 abweichend von § 113 Abs. 2 Satz 2 SäHO ermächtigt, Grundstockmittel auch noch für weitere Zwecke zu verwenden.

Künftig sollten die Ausgaben für Kapitalzuführungen, Zuschüsse und Darlehen an Beteiligungsunternehmen nicht mehr durch Haushaltsvermerk mit den Zuführungen an den Grundstock für deckungsfähig erklärt werden.

12.4 Erfordernis eines Nachtragshaushaltsplans

Unterschreitet eine Mehrausgabe im Einzelfall einen Betrag von 10 Mio. DM oder erfolgt diese zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen, so kann das SMF von dem Notbewilligungsrecht gem. § 37 Abs. 1 SäHO Gebrauch machen. Darüber hinaus bedarf es der Prüfung, ob ein Nachtragshaushaltsgesetz herbeigeführt werden muss. Das SMF kann dabei von der Aufstellung eines Nachtragshaushalts absehen, wenn eine Ausgabe so eilbedürftig ist, dass die Einbringung eines Nachtragshaushaltsplanes bei vernünftiger Beurteilung der Lage nicht mehr vertretbar ist (Abschnitt E. Nr. 1. VwV-HWiF 1998).

Die genannte Betragsgrenze von 10 Mio. DM (beantragte üpl. oder apl. Ausgabe oder Vorgriff) wurde in insgesamt drei Fällen mit einem Gesamtbetrag von 55,8 Mio. DM überschritten (0,18 % des Haushaltsvolumens).

Kapitel/Titel	Zweckbestimmung	Ist - üpl. Ausgaben (Antrags-Soll) in DM
0323 681 01	Wohngeld nach dem WoGG/Wohngeldüberleitungsgesetz	25.326.608,61 (53.000.000,00)
0503 684 15	Förderung von Schulen in freier Trägerschaft	12.348.248,90 (14.824.100,00)
0703 683 78	Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen und berufliche Bildung	18.129.850,34 (21.129.000,00)
Summe üpl. Ist		55.804.707,85 (88.953.100,00)

Mit den üpl. Ausgaben waren Rechtsverpflichtungen insbesondere gem. § 1 WoGG i. V. m. § 7 SGB I bei Kap. 0323 Tit. 681 01 und aufgrund des Anspruchs der Schulträger auf die Förderung gem. den §§ 14, 15 des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG) zu erfüllen, weshalb es insoweit eines Nachtragshaushalts nicht bedurfte. Bei Kap. 0703 Tit. 683 78 hat das SMF die besondere Eilbedürftigkeit bejaht. Dies wurde mit der offenkundigen angespannten Ausbildungssituation im Freistaat Sachsen begründet, die zu einer unerwartet hohen Inanspruchnahme der neu aufgelegten Programmkomponente „Bereitstellung zusätzlicher Berufsausbildungsplätze 1997/1998“ geführt hat. Eine zeitliche Verzögerung der Förderung der Ausbildungsplätze durch ein Nachtragshaushaltsverfahren war wegen des schon fortgeschrittenen Ausbildungsjahres nicht zu vertreten.

1 Allgemeine Bemerkungen

1.1 Weiterentwicklung des Haushaltsrechts

Durch die Haushaltsrechtsreform von 1969 wurde das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder grundlegend neu gestaltet. Der Gesetzgeber hat dabei das Haushaltsrecht an die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung angepasst. Kern der Haushaltsrechtsreform war eine Abkehr des öffentlichen Haushaltsrechts von einer rein fiskalischen Betrachtungsweise hin zu einer gesamtwirtschaftlichen Ausrichtung.

Seither hat sich das Haushaltsrecht in seinen Grundzügen in der Umsetzung konsolidiert. Nach der Herstellung der Einheit Deutschlands wurde es in den östlichen Ländern in Gestalt deren Landshaushaltsordnungen weitgehend übernommen. Im Freistaat erfolgte dies durch den Erlass der SÄHO vom 19.12.1990.

Mit der gegenwärtigen Fortentwicklung des Haushaltsrechts soll die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung verbessert und der Ressourceneinsatz optimiert werden. Die Änderungen des HGrG durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997 ermöglichen den Einsatz flexibler Instrumente wie erweiterte Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit von Haushaltsmitteln. Nach der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz dürfen jedoch trotz aller Flexibilisierung die parlamentarischen Bewilligungs- und Kontrollrechte und die Transparenz der öffentlichen Finanzwirtschaft nicht durch geringere Haushaltsdisziplin gefährdet werden. Gleichlaufend mit flexiblerer Mittelbewirtschaftung muss die Haushaltsrechtsfortentwicklung die Einführung und Anwendung wirksamer ergebnisorientierter Steuerungs- und Kontrollmechanismen gewährleisten.

Die durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz im HGrG verankerte Weiterentwicklung wurde im Haushaltsrecht des Freistaates Sachsen noch nicht umgesetzt.

Das SMF erarbeitet derzeit einen Regierungsentwurf für die Angleichung der betreffenden Vorschriften der SÄHO an die Rechtslage nach dem HGrG.

1.2 Neue Steuerungsinstrumente

Mit § 11 HG 1999/2000 hat der sächsische Haushaltsgesetzgeber ausgehend von den Grundlagen im Kabinettsbeschluss Nr. 02/0887 die Voraussetzungen für „Dezentrale Budgetverantwortung mit Kosten- und Leistungsrechnung“ haushaltsrechtlich normiert.¹⁾ Danach können mit Einwilligung des SMF und des Haushalts- und Finanzausschusses „Modellvorhaben flexiblerer Budgetierungsverfahren“ durchgeführt werden, um in ausgewählten Haushaltskapiteln zu erproben, ob durch höhere Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung nachweislich Einsparungen oder ein höherer Wirkungsgrad erreicht werden können. Außerhalb von Modellvorhaben kann das SMF mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses im Haushaltsvollzug einzelnen Behörden flexi-

¹⁾ Siehe das Rahmenkonzept der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in die sächsische Verwaltung („Neues Steuerungsmodell“); Kabinettsbeschluss vom 14.03.2000.

ble Mittelbewirtschaftung gestatten, wenn so genannte vom SMF näher zu bestimmende Controlling-Bausteine nachweisbar vorliegen.

Mit Beschluss vom 14.03.2000 bestätigte die Sächsische Staatsregierung das „Rahmenkonzept des SMF zur koordinierten Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in die sächsische Staatsverwaltung („Neues Steuerungsmodell“). Seitdem obliegt dem SMF die Federführung zur koordinierten Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“. Die Kompetenzen für die Durchführung von Modellprojekten liegen bei den Ressorts.

Grundlagen

Ziel des Rahmenkonzeptes ist u. a. eine einheitliche konzeptionelle Grundlage für die Reformaktivitäten in der sächsischen Staatsverwaltung. Dazu hat das SMF konkretisierende Richtlinien über den Einsatz der betriebswirtschaftlichen Elemente zu erarbeiten. Die haushaltsrechtlichen Grundlagen sollen im Wege einer künftigen Novellierung der SÄHO geschaffen werden. Gemäß Rahmenkonzept ist das SMF beauftragt, Richtlinien zu folgenden Elementen zu entwickeln:

- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Produktbildung,
- Budgetierung,
- Zielvereinbarungen,
- Berichtswesen mit Nachweis über den Zielerreichungsgrad und Erfolgskontrolle,
- Controlling und
- ergebnisorientierte Gestaltung von Haushaltsplanung, -vollzug und Rechnungslegung.

Das SMF teilt mit, nach dem Rahmenkonzept sei für die ergebnisorientierte Steuerung ein Controlling zu entwickeln, welches die Planung, Kontrolle und Informationsversorgung systematisch verknüpfe. Das Controlling basiere auf den Informationen der Fachebene aus der Kosten- und Leistungsrechnung, den Zielvereinbarungen, dem Berichtswesen und dem daraus abzuleitenden Handlungsbedarf. Mit der Entwicklung der Richtlinien für die Elemente des „Neuen Steuerungsmodells“ und der Anwendung dieser Richtlinien innerhalb des Gesamtsystems des „Neuen Steuerungsmodells“ verknüpfe das Controlling alle wesentlichen Elemente des „Neuen Steuerungsmodells“ und ermögliche eine Gesamtsteuerung.

Eine Ableitung jeden Einsatzes öffentlicher Mittel vom Parlament als Träger des Budgetrechts und eine wirksame Rückanbindung des finanzrelevanten Handelns der Verwaltung an den Haushaltsgesetzgeber müssen auch bei Nutzung von betriebswirtschaftlichen Methoden gewährleistet bleiben. Dies kann grundsätzlich mit einer ergebnisorientierten Gesamtsteuerung und Kontrolle im Sinne des Rahmenkonzepts bewirkt werden.

Modellversuche

Derzeit wird anhand von Modellverfahren erprobt, ob durch erhöhte Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung nachweislich Einsparungen oder ein höherer Wirkungsgrad erreicht werden können. Die Modellversuche können durchgeführt werden, wenn diese anhand eines Konzeptes, das die Grundlagen für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle enthält, vorbereitet wurden.

Bislang angelaufene Maßnahmen hat der SRH im letztjährigen Bericht (Jahresbericht 1999, Beitrag Nr. 2, Pkt. 1.2) mitgeteilt. Unter Beteiligung des SMF befinden sich nunmehr folgende Modellprojekte in Vorbereitung:

- RP Chemnitz,
- 1 Finanzamt.

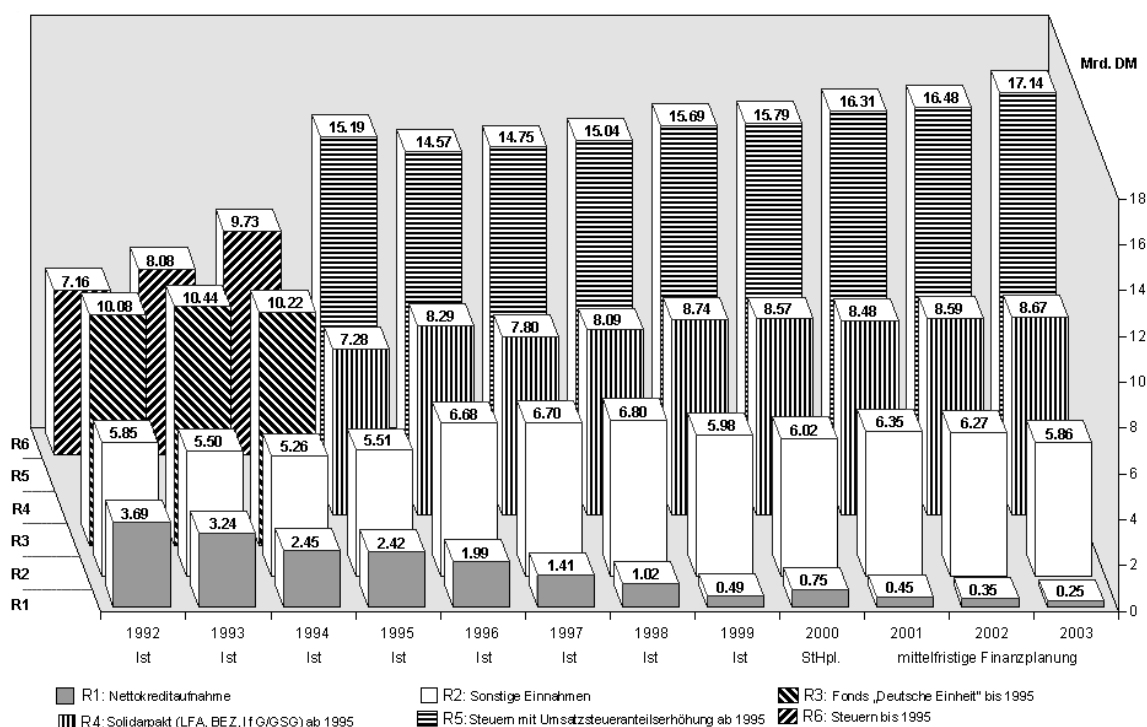
Der Haushalts- und Finanzausschuss hat am 07.06.2000 auf Antrag des SMF dem Modellversuch zur Erprobung einer ergebnisorientierten Selbststeuerung an der TU Dresden zugestimmt.

Die entsprechend § 11 HG 1998 genehmigten Modellprojekte beim StUFA Plauen und fünf Forstämtern werden fortgeführt.

Der SRH hält in diesem Zusammenhang folgende Bedingungen für unverzichtbar:

1. **Das Budgetrecht des Parlaments darf durch die Anwendung von neuen Steuerungsinstrumenten nicht beeinträchtigt werden.**
2. **Als Vorbedingung einer flexibleren Mittelbewirtschaftung bedarf es in jedem Fall einer haushaltsrechtlichen Rahmenergmächtigung.**
3. **Der SRH begrüßt, dass anhand von Modellprojekten geeignete Instrumente neuer Steuerung praktisch erprobt werden. Für die Bewertung sollte unbedingt eine nachvollziehbare Erfolgskontrolle durchgeführt werden.**
4. **Auch bei einer ergebnisorientierten Gesamtsteuerung muss die Finanzkontrolle, d. h. die Kontrolle jedes finanzrelevanten Handelns der Verwaltung durch den Haushaltsgesetzgeber wie auch durch den Rechnungshof gewährleistet sein.**

2 Einnahmenstruktur



2.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Der bereits im Jahre 1997 zu verzeichnende Anstieg beim Gesamtaufkommen der den sächsischen Finanzämtern zugeflossenen Landes- und Gemeinschaftsteuern setzte sich im Jahre 1998 um 421,7 Mio. DM auf 12.842,6 Mio. DM fort.

Träger dieser günstigen Entwicklung waren mit Steigerungen von insgesamt 459,5 Mio. DM vor allem die Lohn-, Körperschaft- und Umsatzsteuer (Gemeinschaftsteuern), deren Aufkommen zunächst dem Finanzverbund aus Bund und Ländern zufließt. Aber auch das Aufkommen aus der Gewerbesteuerumlage stieg um 12,6 auf 16,8 Mio. DM an.

Mehreinnahmen erbrachten auch die ausschließlich dem Freistaat Sachsen zufließenden Landessteuern; hier vor allem die Grunderwerb-, Kfz- sowie die Rennwett- und Lotteriesteuer mit insgesamt über 38 Mio. DM.

Die Steigerung des Lohnsteueraufkommens gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 1,60 % korrelierte mit der Höhe der Tarifabschlüsse. Die Steigerungen bei der Körperschaft- und der Gewerbesteuer dürften auf den Verbrauch der steuerlichen Verlustvorträge zurückzuführen sein.

Bei der Umsatzsteuer trug die Erhöhung des Regelsteuersatzes von 15 auf 16 % zum 01.04.1998 zu der Aufkommensverbesserung von 150,3 Mio. DM bei. Das entsprach einer Steigerung von 3,14 %.

Vergleich des Steueraufkommens 1998 und 1997¹⁾

Steuerarten	1997 Mio. DM	1998 Mio. DM	Veränderungen 1998/1997 Mio. DM
I. Gemeinschaftsteuern			
Lohnsteuer	7.366,6	7.484,8	118,2
Lohnsteuererlegung			
Veranlagte Einkommensteuer	-1.598,7	-1.712,6	-113,9
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	137,6	135,6	-2,0
Zinsabschlagsteuer	45,3	43,6	-1,7
Zinsabschlagzerlegung			
Körperschaftsteuer	96,8	287,8	191,0
Körperschaftsteuererlegung			
Umsatzsteuer	4.786,9	4.937,2	150,3
Gewerbesteuerumlage	4,2	16,8	12,6
Sonstige (nach DDR-Recht)	4,4	35,9	31,5
Summe I.	10.843,1	11.229,1	386,0
II. Landessteuern			
Vermögensteuer	0,0	0,0	-
Erbschaftsteuer	19,2	21,9	2,7
Grunderwerbsteuer	626,9	639,7	12,8
Kfz-Steuer	656,2	670,9	14,7
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	93,7	104,6	10,9
Feuerschutzsteuer	28,5	25,9	-2,6
Biersteuer	132,3	135,3	3,0
Summe II.	1.556,8	1.598,3	41,5
Gesamtaufkommen (Summe I. und II.)	12.399,9	12.827,4	427,5
III. Spielbankenabgabe	21,0	15,2	-5,8
Gesamtaufkommen (Summe I. + II. + III.)	12.420,9	12.842,6	421,7

¹⁾ Angaben des SMF lt. Bestätigungen gem. § 16 FAG.

Die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen in den Hj. 1992 bis 1998 entwickelten sich wie folgt:

Entwicklung der Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen

Jahr	Soll	Ist-Einnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Steuer- deckungsquote
	lt. Haushaltsplan		Haushaltsplan	Vorjahr	
	Mio. DM	Mio. DM	%	%	%
1992	7.126,8	7.157,6	0,4	-	26,9
1993	7.871,6	8.077,2	2,6	12,7	29,6
1994	8.878,7	9.727,0	9,6	20,4	35,2
1995	15.743,0	15.186,8	-3,5	56,1	50,0
1996	15.616,7	14.564,9	-6,7	-4,1	46,2
1997	15.361,9	14.747,8	-4,0	1,3	48,1
1998	15.163,0	15.039,1	-0,8	2,0	50,0

Die bereits im Jahre 1997 beim Steueraufkommen eingetretene Trendumkehr setzte sich auch 1998 durch einen Anstieg von 2,0 % fort. Damit blieben die Steuereinnahmen nur -0,8 % hinter dem Soll-Ansatz im Haushaltsplan. 1996 waren es noch -6,7 % und 1997 -4,1 % gewesen.

Folgende Mehr- oder Mindereinnahmen wurden 1998 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

Mehr- und Mindereinnahmen des Freistaates Sachsen 1998 gegenüber 1997

	Ist 1997	Ist 1998	Veränderung gegenüber 1997	
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	%
Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern				
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	2.716,2	2.908,3	192,1	7,1
Veranlagte Einkommensteuer	-679,4	-727,8	-48,4	7,1
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	56,4	46,8	-9,6	-17,0
Zinsabschlag	130,2	137,5	7,3	5,6
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	135,6	330,3	194,6	143,4
Steuern vom Umsatz einschließlich Einfuhrumsatzsteuer	10.827,5	10.710,5	-117,0	-1,1
Gewerbsteuerumlage	2,1	17,3	15,2	723,8
Sonstige (nach DDR-Recht)	2,3	0,0	-2,3	-100,0
zusammen	13.190,9	13.422,9	232,0	1,8
Landessteuern				
Vermögensteuer	0,0	0,0	-	-
Erbschaftsteuer	19,2	21,9	2,7	14,1
Grunderwerbsteuer	626,9	639,7	12,8	2,0
Kfz-Steuer	656,2	670,9	14,7	2,2
Totalisator u. a. Rennwett-, Lotterie- und Sportwettsteuer	93,7	104,6	10,9	11,6
Feuerschutzsteuer	28,5	25,9	-2,6	-9,1
Biersteuer	132,3	135,3	3,0	2,3
Sonstige	0,0	17,9	17,9	-
zusammen	1.556,8	1.616,2	59,4	3,8
Länderanteil und Landessteuern	14.747,8	15.039,1	291,4	2,0
Steuerähnliche Abgaben				
Spielbankenabgabe	21,0	15,2	-5,8	-27,6
Sonstige	13,3	23,7	10,4	78,2
zusammen	34,3	38,9	4,6	13,1
insgesamt	14.782,1	15.078,0	295,9	2,0

Erstmals seit 1995 sanken die Einnahmen aus der Lohnsteuer nicht weiter, sondern stiegen gegenüber 1997 um 192,1 Mio. DM an. Sie überwogen sogar die Mindereinnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer (-48,4 Mio. DM) und lagen über dem Betrag von 1996 (2.832,7 Mio. DM). Das Auslaufen der Steuervergünstigungen nach dem Fördergebietsgesetz zum 31.12.1998 schwächte den Aufkommensschwund bei der veranlagten Einkommensteuer von -196,6 Mio. DM in 1997 auf -48,4 Mio. DM in 1998 ab.

Bei der Körperschaftsteuer konnten mit einem Landesanteil von insgesamt 330,3 Mio. DM Mehreinnahmen von 194,6 Mio. DM verzeichnet werden (rd. 143 % gegenüber dem Vorjahr). Das beruhte u. a. auf geringeren Verrechnungen mit Investitionszulagezahlungen, weil auch insoweit die Begünstigungsvorschriften infolge ihrer Befristung ausgelaufen waren. Des Weiteren ließ das Anwachsen der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer auf eine konjunkturelle Stabilisierung schließen.

Einzig der Landesanteil aus dem Umsatzsteueraufkommen fiel um 117 Mio. DM (-1,1 %) von 10.827,5 auf 10.710,5 Mio. DM.

Die aufkommensstärksten Landessteuern waren wiederum die Grunderwerbsteuer und die Kfz-Steuer. Die Einnahmen bei der Kfz-Steuer stiegen erneut um 2,2 % (14,7 auf 670,9 Mio. DM). Dies war auf die Einführung der emissionsabhängigen Fahrzeugbesteuerung zurück zu führen. Die Einnahmeverbesserungen bei der Grunderwerbsteuer um 12,8 Mio. DM (+2,0 %) beruhten auf der bereits zum 01.01.1997 wirksam gewordenen Anhebung des Steuersatzes von 2 auf 3,5 %. Dass sich das Aufkommen nicht proportional zur Erhöhung des Steuersatzes entwickelte, war durch die Beruhigung auf dem Immobilienmarkt bedingt.

2.2 Bund-/Länderfinanzbeziehungen

Die Einnahmenstruktur des sächsischen Staatshaushaltes wird aufgrund der situationsbedingten, auch zehn Jahre nach der Einigung noch gegebenen Steuerschwäche erheblich durch die vertikalen Finanzbeziehungen zum Bund und die horizontalen Finanzbeziehungen zu den Ländern bestimmt.

2.2.1 Föderales Konsolidierungsprogramm

Wesentliche Bausteine des föderalen Finanzgeflechts in der Bundesrepublik Deutschland gehen auf das Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (FKP) vom 23.06.1993 zurück.

- Artikel 33 FKP bezog die neuen Länder ab 1995 in den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern nach dem Finanzausgleichsgesetz des Bundes ein.
- Mit Art. 35 FKP schuf der Bund die Rechtsgrundlage für ab demselben Jahr bereitgestellte Finanzhilfen nach dem Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern (IfG Aufbau Ost).

Finanzkraft des Freistaates Sachsen vor und nach dem LFA

Das Ausgleichsverfahren nach dem Finanzausgleichsgesetz (Art. 33 FKP) vollzieht sich in drei Stufen,

- dem Verfahren der horizontalen Umsatzsteuerverteilung,
- dem anschließenden horizontalen LFA und
- den BEZ.

Freistaat Sachsen im Finanzausgleich unter den Ländern 1998¹⁾			
Nachrichtlich: Ausgleichsmesszahl (AMZ) ²⁾		19.399.467	%
Finanzkraft ohne Umsatzsteuer-Anteilserhöhung ³⁾	(in % der AMZ)	11.094.516	(57,2)
Umsatzsteuer-Anteilserhöhung gem. § 2 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz		5.341.154	
Finanzkraft vor LFA [= Finanzkraftmesszahl (FKMZ)]	(in % der AMZ)	16.435.670	(84,7)
Zuweisungen LFA		1.993.824	
Finanzkraft nach LFA	(in % der AMZ)	18.429.494	(95,0)
Fehlbetrags-BEZ		872.975	
Finanzkraft nach Fehlbetrags-BEZ	(in % der AMZ)	19.302.469	(99,5)
Sonderbedarfs-BEZ		3.658.000	
Finanzkraft nach Sonderbedarfs-BEZ	(in % der AMZ)	22.960.469	(118,4)
Durch Art. 33 FKP bewirkte Finanzkrafterhöhung	(in % der AMZ)	11.865.953	(61,2)
<i>Verhältnis dieser Finanzkrafterhöhung zu den bereinigten Ausgaben (Ist 1998)</i>			39,5

¹⁾ Ist-Abrechnung des Bundesministeriums der Finanzen vom Dezember 1999. Die Angaben weichen von den in der HR ausgewiesenen Beträgen ab, da der Finanzausgleich während des Ausgleichsjahres aufgrund vorläufiger Bemessungsgrundlagen vollzogen wird (§ 13 Finanzausgleichsgesetz).

²⁾ Die AMZ stellt gem. § 6 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz den Maßstab für den durchzuführenden Finanzausgleich dar. Sie wird aus der durchschnittlichen Finanzkraft der Ländergesamtheit (einschließlich Kommunen) je EW im Bundesgebiet durch Vervielfachung mit der EW-Zahl im Freistaat ermittelt. Aus dem Unterschiedsbetrag von AMZ zu FKMZ (siehe oben) wird die Höhe der Ausgleichszuweisungen bestimmt. Rechnerisch wird dies durch eine Aufstockung der Finanzkraft auf 95 % der AMZ vollzogen.

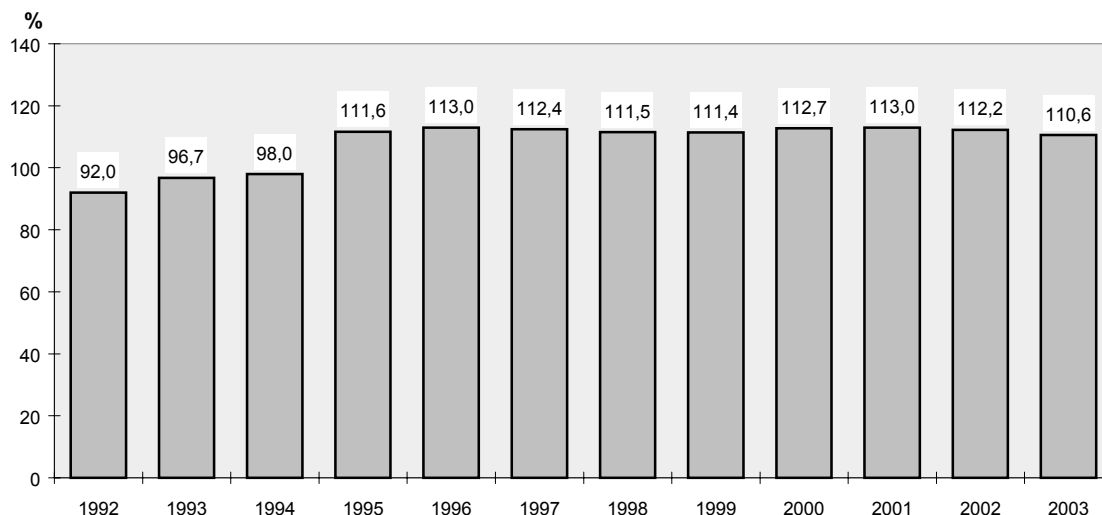
³⁾ Steuereinnahmen des Freistaates aus seinem Anteil an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer und aus seinem Anteil an der Gewerbesteuerumlage, aus dem nach der EW-Zahl zu verteilenden Anteil an der Umsatzsteuer (einschließlich des Rests gem. § 2 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz), aus Ländersteuern (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 Finanzausgleichsgesetz) und aus bestimmten Abgaben sowie Einnahmen der Gemeinden aus den Gemeindesteuern.

Umsatzsteuerverteilung und LFA erhöhen die Finanzkraft der finanzschwachen Länder grundsätzlich auf mindestens 95 % der länderdurchschnittlichen Finanzkraft. Ohne Ausgleich hätte die Finanzkraft des Freistaates und seiner Gemeinden im Hj. 1998 rd. 57 % betragen.

Der Bund gewährt über die LFA-Zuweisungen hinaus Fehlbetrags-BEZ, welche die finanzschwachen Länder (und ihre Gemeinden) auf 99,5 % des Bundesdurchschnitts der Finanzausstattung der Länder anheben. Befristet bis zum Jahr 2004 erhalten die neuen Länder des Weiteren Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen und zum Ausgleich zu geringer kommunaler Finanzkraft im Verhältnis zum alten Bundesgebiet sowie Investitionshilfen nach dem IfG Aufbau Ost zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern. Jährlich entfallen auf den Freistaat befristet bis 2004 Einnahmen aus Sonderbedarfs-BEZ und IfG in Höhe von rd. 5,4 Mrd. DM.

Finanzausstattung der neuen Länder

Eine Darstellung der Durchschnittswerte der Finanzausstattung der neuen Länder je EW (einschließlich Kommunen) verglichen mit den entsprechenden Werten der alten Länder ergibt folgendes Bild:



Quelle: Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 1999 bis 2003, Stand Januar 2000.

Durch die Sonderbedarfs-BEZ und IfG-Mittel wird die Finanzausstattung der neuen Länder bis zum Jahr 2004 über Westniveau angehoben, um insbesondere den infrastrukturellen Nachholbedarf zu finanzieren und dadurch die Voraussetzungen für eine Angleichung der Wirtschaftskraft zu den alten Ländern zu schaffen.

2.2.2 „Solidarpakt II“

Wegen der Befristung der Sonderbedarfs-BEZ und der IfG-Förderung zeichnet sich eine Absenkung der gegenwärtigen Finanzausstattung des Freistaates ab dem Hj. 2005 ab. Das mögliche Ausmaß der zukünftigen Verkürzung der Haushaltsvolumen ist in einer Modellberechnung, die auch denkbare Folgen der durch das Bundesverfassungsgericht geforderten Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs mit einbezieht, in Beitrag Nr. 1 dieses Jahresberichts dargestellt (Pkt. 6).

Die neuen Länder streben eine Fortsetzung von Sonderhilfen für den Aufbau Ost im Rahmen eines „Solidarpakts II“ an. Das SMF ist der Auffassung, dass die Verhandlungen über einen nach den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts neu zu regelnden LFA und die Verhandlungen über einen erneuerten Solidarpakt zugunsten der östlichen Länder unweigerlich miteinander verknüpft sind, da sämtliche Systemelemente der Bund-/Länderfinanzbeziehungen auf den Prüfstand zu stellen seien.

Im Auftrag der ostdeutschen Länder hat das SMF fünf Wirtschaftsforschungsinstitute mit der Erstellung von Gutachten betraut, um die Frage empirisch zu untersuchen, ob „mit Auslaufen des Solidarpakts in 2004 die Infrastrukturparitäten im Ost-West-Vergleich noch immer so groß sind, dass weiterhin BEZ (teilungsbedingte Sonderlasten) sowie kommunale Investitionshilfen (IfG) erforderlich sind bzw. gerechtfertigt werden können“. In einer ergänzenden Expertise wurde nach den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen eines Wegfalls oder einer Kürzung der Transferleistungen gefragt.

Die dem SMF zur Verfügung stehenden Gutachten bescheinigen lt. Pressemeldung das weitere Vorhandensein eines Nachholbedarfs in den neuen Ländern. Dabei wurden die aufbaubedingten Abweichungen zwischen der in Ost und West vorhandenen Infrastruktur in zwei Untersuchungen nach volkswirtschaftlichen „monetären“ Ansätzen dargelegt und in den zwei weiteren Gutachten anhand von „physischen Indikatoren“ ermittelt. Bei der letztgenannten Methode wird in bestimmten Bereichen wie z. B. „Verkehr“ die vorhandene Ausstattung mit Infrastruktur ins Verhältnis zu einer Vergleichsgröße wie Fläche in km² oder eine öffentliche Einrichtung zu der diese in Anspruch nehmenden Bevölkerung gesetzt.

Das Gelingen des Nachweises eines „erheblichen infrastrukturellem Nachholbedarfs Ostdeutschlands“ durch die Gutachten vermag nicht zu überraschen. Denn schon im täglichen Leben ist augenfällig, in welchen Bereichen noch erhebliche Neu- und Ersatzinvestitionen vonnöten sind.

Zur Reichweite der Feststellungen ist anzumerken, dass in den vom SMF angeforderten Gutachten nur die eine Seite des „Bedarfs“ in den neuen Ländern betrachtet wird. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der beteiligten Körperschaften und damit gegebene Grenzen für die Bestückung von horizontalen und vertikalen Transfers werden diesem „Bedarf“ nicht gegengerechnet. Erst nach einer Gegenüberstellung in diesem Sinne als weiterem Schritt würden aber sämtliche Grundlagen für Konzepte über die anstehenden Änderungen geschaffen sein.

2.2.3 Finanzausstattung durch Steuern und Föderales Konsolidierungsprogramm

	in Mio. DM							
	1996 Ist	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 StHpl.	2001 mittelfristige Finanzplanung	2002	2003
1. Steuern ohne OGr. 09	14.564,9	14.747,8	15.039,1	15.692,1	15.785,0	16.306,0	16.483,0	17.137,0
2. Finanzausgleich unter den Ländern	2.005,8	1.905,2	1.943,9	2.134,5	2.245,0	2.133,0	2.245,0	2.294,0
3. Fehlbetrags-BEZ	846,7	829,7	861,4	920,5	941,0	959,0	961,0	988,0
Steuern und steuerindu- zierte Einnahmen	17.417,4	17.482,7	17.844,4	18.747,1	18.971,0	19.398,0	19.689,0	20.419,0
<i>Anteil an bereinigten Ein- nahmen in %</i>	59,0	59,8	59,6	61,7	62,4	62,3	62,8	64,5
4. Sonderbedarfs-BEZ	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0
5. Investive Finanzhilfen (IfG/GSG)	1.776,7	1.404,6	1.625,0	2.026,9	1.707,5	1.725,0	1.725,0	1.725,0
- Einnahmerest	75,3	395,7	495,7					
Gesamt	22.927,4	22.941,0	23.623,1	24.432,0	24.336,5	24.781,0	25.072,0	25.802,0
<i>Veränderung zum Vorjahr in %</i>	+1,5	+0,1	+3,0	+3,4	-0,4	+1,8	+1,2	+2,9

Der sächsische Staatshaushalt ist einnahmeseitig zu rd. 60 % von Steuern und so genannten steuerinduzierten Einnahmen und damit von der gesamtdeutschen Entwicklung der Steuereinnahmen abhängig.

Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen durch das FKP soll zum Abbau der infrastrukturellen Rückstände beitragen. Die befristet über Westniveau liegende Finanzausstattung (siehe oben Pkt. 2.2.2) sollte dementsprechend ausschließlich für den infrastrukturellen Aufbau im Freistaat und nicht für Daueraufgaben im konsumtiven Bereich eingesetzt werden.

2.3 Verwaltungseinnahmen

In den Jahren 1995 bis 1997 war eine erhebliche Unterveranschlagung der Verwaltungseinnahmen in den Haushaltsplänen festzustellen.

Verwaltungs- einnahmen	1995		1996		in Mio. DM 1997		1998		1999	
	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist
Einnahmen HGr. 1	760,0	1.088,7	853,9	1.126,5	890,7	1.234,1	1.050,7	1.154,8	1.001,5	1.102,2
<i>Mehr im Ist gegen- über Soll in %</i>		43,2		31,9		38,6		9,9		10,1

Im Vergleich zu den Vorjahren konnte in den Jahren 1998 und 1999 eine größere Abweichung der Ist-Ergebnisse vom Soll vermieden werden. Die sachnahe Veranschlagung im Bereich der Verwaltungseinnahmen sollte auch in den Folgejahren gewährleistet werden. Der SRH wird die Entwicklung weiterhin verfolgen.

2.4 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Zu den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gehören insbesondere die allgemeinen Zuweisungen aus dem LFA und die Sonderbedarfs-BEZ sowie aufgabenbezogene Zuweisungen im Wege einer Mitfinanzierung des Bundes für bestimmte Aufgabenbereiche.

Rechnerisch ergeben sich die aufgabenbezogenen laufenden Transferzahlungen durch Verminderung aller Einnahmen der HGr. 2 um die Einnahmen aus dem LFA und den BEZ.

	1996	1997	1998	in Mio. DM		2001	2002	2003
	Ist	Ist	Ist	1999 Ist	2000 StHpl.	mittelfristige Finanzplanung		
1. Einnahmen in HGr. 2	8.334,9	8.546,2	8.603,0	8.749,1	8.788,2	8.793,5	8.982,9	8.988,3
2. LFA	./. 2.005,8	1.905,2	1.943,9	2.134,5	2.245,0	2.133,0	2.245,0	2.294,0
3. Fehlbetrags-BEZ	./. 846,7	829,7	861,4	920,5	941,0	959,0	961,0	988,0
4. Sonderbedarfs- BEZ	./. 3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0
Saldo = aufgabenbezogene lau- fende Zuweisungen und Zuschüsse	1.824,4	2.153,3	2.139,7	2.036,1	1.944,2	2.043,5	2.118,9	2.048,3
<i>Anteil an den bereinigten Einnahmen in %</i>	6,2	7,4	7,1	6,7	6,4	6,6	6,8	6,5

Die aufgabenbezogenen laufenden Mittel tragen zu rd. 7,1 % zur Finanzierung des jährlichen Ausgaberahmens bei.

2.5 Investitionszuweisungen und -zuschüsse

Aufgabenbezogene Investitionszuweisungen (ohne die allgemeinen investiven Zuweisungen nach dem IfG) machen durchschnittlich rd. 11 % der bereinigten Gesamteinnahmen des Freistaates aus.

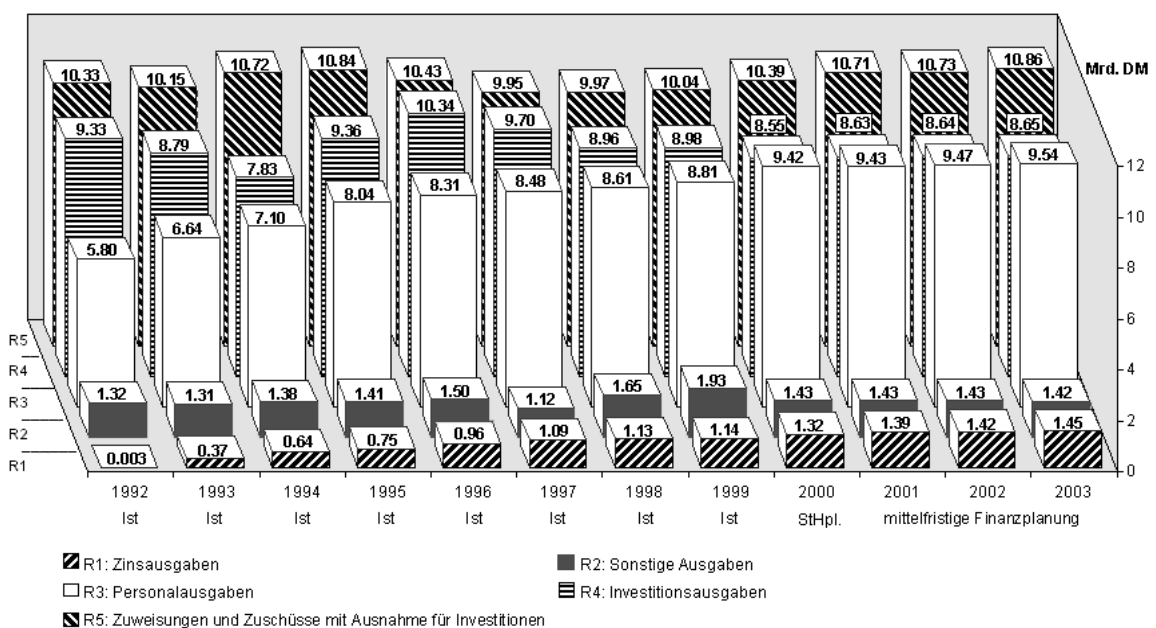
Aufgabenbezogene Investitionszuweisungen	1996 Ist	1997 Ist	1998 Ist	in Mio. DM		2001 mittelfristige Finanzplanung	2002	2003
				1999 Ist	2000 StHpl.			
1. Einnahmen in HGr. 3 ohne OGr. 32	5.476,0	4.684,7	5.094,6	4.815,1	4.758,6	4.963,7	4.796,2	4.452,0
2. IfG Aufbau Ost¹⁾ (Ist ohne Reste)	./. 1.572,3	1.200,2	1.420,6	1.822,5	1.503,1	1.520,6	1.520,6	1.520,6
Saldo	3.903,7	3.484,5	3.674,0	2.992,6	3.255,5	3.443,1	3.275,6	2.931,4
<i>Anteil an den bereinigten Einnahmen in %</i>	13,2	11,9	12,3	9,8	10,7	11,1	10,4	9,3

¹⁾ Ohne anteilige IfG-Mittel gemäß GSG.

Der Anteil der laufenden (siehe Pkt. 2.4) und investiven aufgabenbezogenen Transfers an den bereinigten Einnahmen lag 1996 bei 19,4 % und 1997 bei 19,3 %. Auch 1998 ist eine unverändert hohe Quote von 19,4 % festzustellen.

Einnahmereste aus IfG-Zuweisungen des Bundes wurden 1998 in Höhe von 495,7 Mio. DM gebildet. Diese brauchen nicht in Abgang gestellt zu werden, sondern können im nächsten Jahr für investive Maßnahmen eingesetzt werden. Die durch das IfG bedingten Einnahme- und Ausgaberreste im Haushalt des Freistaates Sachsen sind oben in Beitrag Nr. 1, Pkt. 9.2 dargestellt.

3 Ausgabenstruktur



3.1 Staatshaushalt nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen

In der folgenden Darstellung sind die Staatsausgaben nach ihrem Entstehungsgrund aufgegliedert (siehe auch Jahresbericht 1998, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.1).

89,6 % des Haushalts sind durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder werden zur Kofinanzierung mischfinanzierter Programme eingesetzt. Der finanzielle Spiel-

raum zur Dotierung von Landesprogrammen bewegt sich somit in engen Grenzen. Bei einem nahezu gleich bleibenden Ausgaberaumen und gleichzeitig steigendem Bindungsgrad nimmt der finanzpolitische Spielraum für den Haushaltsgesetzgeber zwangsläufig ab. Dies zeigt, welche Bedeutung der Verringerung von laufenden Ausgaben im Personalbereich und für den Schuldendienst zukommt.

Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 1998 in TDM	in %
1. Haushaltsposition/Maßnahmen/Programme		
Gesamtausgaberrahmen	30.322.089,6	100,0
<u>davon:</u>		
Personalausgaben	8.606.244,2	28,4
Sächliche Verwaltungsausgaben	1.402.860,2	4,6
Zinsen	1.127.008,2	3,7
Sachinvestitionen	235.130,2	0,8
Besondere Finanzierungsausgaben	249.623,9	0,8
Zwischensumme (1.)	11.620.866,7	38,3
2. <u>Bundesgesetzliche</u> Rechtsverpflichtungen		
Summe Bundesgesetze (2.)	2.449.594,0	8,1
<u>darunter:</u>		
Wohngeldgesetz	452.588,7	1,5
Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform)	853.588,1	2,8
Kriegsopferfürsorgegesetz	40.358,4	0,1
Gesetzliche Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz (Mitfinanzierung durch den Bund)	266.955,9	0,9
Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	60.783,6	0,2
Krankenhausförderung nach Art. 14 GSG einschließlich Landeskompentärmitteln	410.230,6	1,4
BAföG	82.413,9	0,3
Durchführung gesetzliche Unfallversicherung	55.639,6	0,2
Zwischensumme (1. und 2.)	14.070.460,7	46,4
3. Landesgesetzliche Rechtsverpflichtungen		
Summe Landesgesetze (3.)	7.196.022,7	23,7
<u>darunter:</u>		
Bundesvertriebenenförderungsgesetz/Aussiedlereingliederungsgesetz	61.682,1	0,2
Asylbewerber-Bürgerkriegsflüchtlinge (Asylbewerberleistungsgesetz)	171.379,0	0,6
Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft	138.348,2	0,5
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen (Ausbildungsverkehr)	87.435,3	0,3
Landeserziehungsgeld	109.054,0	0,4
Gesetz über die Kindertageseinrichtungen (ohne Lernbehinderte)	447.463,5	1,5
Landesblindengesetz	65.393,3	0,2
Krankenhausförderung „Pauschalförderung, sonstige Landesgesetzliche Leistungen nach SächsKHG	82.321,8	0,3
Kulturraumgesetz	92.151,0	0,3
FAG	5.789.720,0	19,1
Zwischensumme (1. bis 3.)	21.266.483,4	70,1
4. Sonstige Verpflichtungen		
Summe Sonstige Verpflichtungen (4.)	484.621,7	1,6
<u>darunter:</u>		
Förderung des sorbischen Volkes	28.775,8	0,1
Förderung Musikschulen	13.211,9	0,0
Zuschüsse Siemens, AMD	93.000,3	0,3
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	184.468,2	0,6
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (Bürgschaften-Ausfalleleistungen)	102.760,7	0,3
Zwischensumme (1. bis 4.)	21.751.105,1	71,7

Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 1998 in TDM	in %
5. EU-Programme		
Summe EU-Programme (5.)	1.482.869,8	4,9
<u>darunter:</u>		
Entkoppelte EFRE-Mittel Berufsschulbau	122.168,7	0,4
Gekoppelte EFRE-Mittel und technische Hilfe	317.513,3	1,0
Entkoppelte EFRE-Mittel Förderung Forschung und Entwicklung SMWA	154.283,6	0,5
EU-Gemeinschaftsinitiativen	95.383,9	0,3
ESF	349.765,0	1,2
EU-Programm „Umweltgerechte Landwirtschaft“	103.600,5	0,3
Entkoppelte EFRE-Mittel Wasser/Abwasser (SMU)	119.514,9	0,4
Entkoppelte EFRE-Mittel Forschung und Entwicklung (SMWK)	23.859,2	0,1
Zwischensumme (1. bis 5.)	23.233.974,9	76,6
6. Bund-/Länderprogramme		
Summe Bund-/Länderprogramme (6.)	3.940.882,7	13,0
<u>darunter:</u>		
Städtebau	355.551,7	1,2
Wohnungsbau	504.575,5	1,7
Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur - Teil SMWA - Wirtschaftsförderung	1.680.185,9	5,5
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	227.170,7	0,7
GVFG - ÖPNV und Stadtbahnen	22.381,4	0,1
GVFG - Kommunaler Straßenbau	175.816,7	0,6
GA Agrarstruktur	189.909,1	0,6
Rahmenvereinbarung Forschungsförderung	285.162,8	0,9
Zwischensumme (1. bis 6.)	27.174.857,6	89,6
7. Landesmaßnahmen/Landesprogramme		
Summe Landesprogramme, Landesbaumaßnahmen (7.)	3.147.232,1	10,4
<u>darunter:</u>		
Städtebau	68.574,9	0,2
Wohnungsbau	486.288,0	1,6
Denkmalpflege	69.687,8	0,2
Schulhausbau (ohne FAG)	46.963,3	0,2
Jugendförderung	21.800,5	0,1
Sportförderung	51.980,2	0,2
Reine Landesmaßnahmen Arbeitsmarktförderung (Z-ABS)	17.573,7	0,1
Staatsstraßenbau	143.724,8	0,5
Freiwillige Leistungen Pflegeeinrichtungen	43.488,5	0,1
Jugendhilfe	35.964,5	0,1
Förderung Familien einschließlich Landesstiftung	21.190,7	0,1
Förderung Senioren einschließlich Aktion 55	26.337,1	0,1
Maßnahmen für Behinderte	59.334,9	0,2
Krankenhausförderung außerhalb SächsKHG	12.890,3	0,0
Landesprogramm Ländlicher Raum	70.287,1	0,2
Immissionsschutz	34.685,4	0,1
Wasser, Abwasser	162.401,5	0,5
Abfallwirtschaft/-technik	40.876,4	0,1
Zuschüsse an Studentenwerke (insbesondere Studentenheime)	72.941,2	0,2
Zuschüsse an Unikliniken Dresden und Leipzig	296.552,7	1,0
Staatsoper und Staatsschauspiel, Förderung 26er Betriebe	97.782,7	0,3
Kapitalbeteiligungen	385.961,4	1,3
Landesbau - Kap. 1525	391.588,5	1,3
Gesamtsumme (1. bis 7.)	30.322.089,7	100,0

3.2 Personalausgaben

3.2.1 Die Personalausgaben haben sich seit 1993 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Personalausgaben

Jahr	Personalbestand umgerechnet in VK ¹⁾	Personalausgaben		Soll/Ist in %
		Soll lt. Haushaltsplan in Mio. DM	Ist lt. HR in Mio. DM	
1993	117.835	7.071,7	6.644,5	-6,0
1994	120.059	7.897,8	7.099,6	-10,1
1995	118.973	8.296,0	8.035,3	-3,1
1996	118.024	8.840,9	8.305,2	-6,1
1997	114.357	8.717,7	8.475,8	-2,8
1998	112.725	8.947,8	8.606,3	-3,8

¹⁾ Zahlfälle ohne Vorschussdienststellen (z. B. Pflegepersonal, Universitätskliniken), ohne ABM.

Der Personalbestand ist 1998 gegenüber dem Vorjahr um 1.632 Vollzeitkräfte (VK) verringert worden. Die Personalreduzierung erfolgte im Wesentlichen in den Geschäftsbereichen des SMK (Reduzierung um 1.228 VK) und des SMS (Reduzierung um 308 VK). Die Differenz zwischen veranschlagten und gezahlten Personalaufwendungen ist gegenüber 1997 wieder angestiegen (um 99,6 Mio. DM).

Die Personalausgaben (HGr. 4) stiegen im Hj. 1998 gegenüber dem Hj. 1997 um 130,5 Mio. DM bzw. 1,5 % auf 8.606,3 Mio. DM. Dies war die Folge der Einkommensanhebung von 1,5 % für Angestellte, Arbeiter und Beamte sowie der übertariflich geregelten Abfindungszahlungen im Bereich des SMK mit rd. 60 Mio. DM und des SMWK mit rd. 20 Mio. DM (gemäß Kabinettsbeschluss vom Juni 1995 und Zustimmung durch die Tarifgemeinschaft deutscher Länder).

Das SMF teilt in seiner Stellungnahme mit, dass in der HGr. 4 auch die veranschlagten Versorgungsleistungen für das Sonderversorgungssystem nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz sowie Versorgungsleistungen infolge Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung (1997 828,0 Mio. DM; 1998 928,2 Mio. DM) enthalten seien. Diese Ausgaben würden ab dem Hj. 2001 in der HGr. 6 veranschlagt werden.

Mit einer Zuordnung der o. g. Sonderversorgungsleistungen in HGr. 6 wird der Freistaat Sachsen diese Ausgaben genauso veranschlagen, wie die anderen neuen Länder. Die Vergleichbarkeit der Eckdaten (siehe Beitrag Nr. 1, Pkt. 8, und unten Pkt. 4) verbessert sich dadurch.

Im Ist betragen die Sonderversorgungsleistungen 846,4 Mio. DM in 1998 und 839,5 Mio. DM im Vorjahr 1997.

3.2.2 Die Entwicklung der Personalausgaben nach der Untergliederung der HGr. 4 im Jahresvergleich 1998 zu 1997 zeigt folgende Übersicht:

Personalausgaben 1997 und 1998 (in Mio. DM)	(Abweichungen in den Summen durch Runden)			
	1997	1998	Veränderungen gegenüber Vorjahr	
	Ist	Ist	absolut	in %
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	25,6	26,3	0,7	+2,7
Bezüge des Ministerpräsidenten, der Minister und Staatssekretäre	2,7	2,6	-0,1	-3,7
Beamte, Richter	1.703,6	1.750,8	47,2	+2,8
Angestellte	5.397,3	5.457,4	60,1	+1,1
Arbeiter	294,2	281,4	-12,8	-4,4
Beihilfen u. ä.	59,5	68,8	9,3	+15,6
Versorgung	850,8	859,2	8,4	+1,0
Beschäftigungsentgelte ²⁾	49,5	51,6	2,1	+4,2
Nicht aufteilbare Personalausgaben (Tit. 428 bis 429) Trennungsgeld	36,8	54,2	17,4	+47,2
Sonstige personalbezogene Sachausgaben	42,6	44,3	1,7	+4,0
Insgesamt	8.475,8¹⁾	8.606,2¹⁾	130,5	1,5

¹⁾ Darunter Ausgaben für ABM 1997: 20,9 Mio. DM; 1998: 24,8 Mio. DM; im Soll 1997: 7,2 Mio. DM; 1998: 4,3 Mio. DM.

²⁾ Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige.

Der Anstieg der Beamtenbezüge ist z. T. dadurch verursacht, dass die Beamten nach Erlangung der persönlichen Voraussetzungen gemäß den laufbahnrechtlichen Vorschriften befördert wurden.

Der Anstieg der Beihilfeaufwendungen für Beamte, Richter und Versorgungsempfänger ist auf in 1998 vollzogene Verbeamtungen zurückzuführen, wodurch die Anzahl der beihilfeberechtigten Landesbediensteten einschließlich deren Angehörigen vergrößert wurde. Außerdem waren lt. üpl. Antrag des SMF höhere Kosten für stationäre Pflegeleistungen zu verzeichnen.

Die durchschnittlichen Beihilfeaufwendungen für die aktiven Beamten sind gegenüber 1997 um 56 DM je Antrag gestiegen (ohne Heilfürsorge der Polizei). Sie liegen damit im Vergleich zu den Altbundesländern immer noch auf niedrigerem Niveau, worin sich die in den neuen Ländern geringeren allgemeinen Kosten für Gesundheitsaufwendungen widerspiegeln dürften.

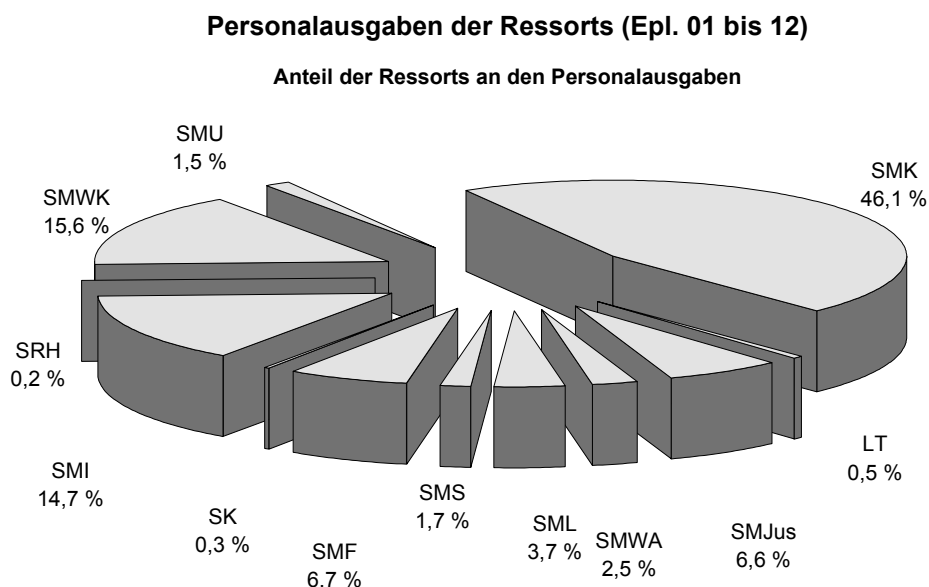
Der Rückgang beim Trennungsgeld beruht auf dem Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen bei einer Anzahl von Empfängern im Landesdienst. Nahe liegend steht hinter den verringerten Aufwendungen für Trennungsgeld die Verbesserung der Wohnungssituation im Freistaat, womit nach Angaben des SMF in 1998 die Zahlung von Trennungsgeld häufiger eingestellt werden konnte.

3.2.3 Aus dem Ausgabenblock der HGr. 4 im Staatshaushalt entfielen folgende Anteile auf die einzelnen Ressorts:

	Epl.	Haushaltsplan 1998 Soll in TDM	HR 1998 Ist in TDM	Abweichung Ist gegenüber Soll in %
LT	01	37.483	36.636	-2,26
SK	02	21.552	20.856	-3,23
SMI	03	1.201.892	1.128.363	-6,12
SMF	04	567.664	515.440	-9,20
SMK	05	3.738.677	3.549.418	-5,06
SMJus	06	559.135	509.405	-8,89
SMWA	07	192.394	193.022	+0,33
SMS	08	140.747	129.884	-7,72
SML	09	313.139	286.094	-8,64
SMU	10	110.115	111.806	+1,54
SRH	11	19.657	16.379	-16,68
SMWK	12	1.182.921	1.204.032	+1,78
Summe Ressorts		8.085.376	7.701.334	-4,75
	15	862.465 ¹⁾	904.911	+4,92
Gesamtsumme Personal- ausgaben		8.947.841	8.606.245	-3,82

¹⁾ Abzüglich der globalen Minderausgabe in Höhe von 117.189,7 TDM. Von den nicht verminderten Personalausgaben des Epl. 15 entfallen 427.000.000 DM auf Versorgungsleistungen nach § 15 AAÜG für das Sonderversorgungssystem nach Anlage 2 Nr. 2 AAÜG und 501.200.000 DM für Versorgungsleistungen infolge Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung.

Aus dem folgenden Schaubild ist der Anteil der Ressorts an den Personalausgaben ersichtlich:



In den Ressorts SMWK, SMK und SMI sind mit 81.290 VK 72,11 % des Personals der Landesverwaltung konzentriert.

3.3 Sächliche Verwaltungsausgaben

Zu den sächlichen Verwaltungsausgaben gehören Ausgaben für Geschäftsbedarf, Bücher und Zeitschriften, Post- und Fernmeldegebühren, Fahrzeughaltung, Geräte und Ausstattungsgegenstände, Sachverständigen- und Gerichtskosten und Dienstreisen. In den OGr. 51 bis 54 werden weiterhin Mieten und Pachten sowie Kosten zur Bewirtschaftung und Unterhaltung der Grundstücke erfasst.

Im Hj. 1998 betragen die sächlichen Verwaltungsausgaben 1.402,9 Mio. DM und überstiegen damit das Soll um 2,6 Mio. DM (0,2 %). **Sie liegen im Freistaat mit rd. 311 DM je EW (1998) um rd. 8 % höher als in den alten Ländern, wo sie durchschnittlich rd. 288 DM je EW betragen.**

3.4 Zinsausgaben an den Kreditmarkt

Gegenüber dem Vorjahr sind die Ausgaben der OGr. 57 (Zinsausgaben an den Kreditmarkt) 1998 um 42,0 Mio. DM angestiegen. Mittelfristig ist mit Erhöhung der Zinslastquote zwangsläufig ein weiterer Anstieg der Zinsausgaben zu erwarten.

Zinsausgaben an den Kreditmarkt	1996 Ist	1997 Ist	1998 Ist	in Mio. DM				
				1999 Ist	2000 StHpl.	2001 mittelfristige Finanzplanung	2002	2003
Ausgaben in OGr. 57	955,1	1.085,0	1.127,0	1.138,0	1.324,5	1.386,8	1.424,8	1.452,0
<i>Anteil an den bereinigten Ausgaben in % (Zins- lastquote)</i>	3,0	3,5	3,7	3,7	4,3	4,4	4,5	4,6
<i>Zinsausgaben je EW Sach- sens in DM</i>	209,55	239,11	250,04	252,48	293,86	307,68	316,11	322,15

Die Zinslasten sind insbesondere durch die hohe Neuverschuldung des Freistaates in den Jahren 1991 bis 1995 bedingt. Der Anstieg der Zinsausgaben je EW um 4,2 % auf rd. 250 DM im Jahr 1998 ist auf die anhaltende Nettoneuverschuldung sowie den Rückgang der EW-Zahl des Freistaates zurückzuführen. Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum wird dieser Wert voraussichtlich auf rd. 322 DM je EW im Jahr 2003 ansteigen.

Die derzeitigen Schuldendienstbelastungen stehen unter dem Vorzeichen eines historisch anhaltend niedrigen Zinsniveaus auf dem Kreditmarkt. Legt man der Umlaufschuld des Freistaates Sachsen zum Stand 31.12.1997 das durchschnittliche Zinsniveau der vergangenen 30 Jahre (Marktzins) von 7,6078 % zugrunde, ergäbe sich für 1998 eine Zinsbelastung von 1.382,0 Mio. DM (+225,0 Mio. DM).

3.5 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Insgesamt betrug der Anteil der HGr. 6 an den bereinigten Gesamtausgaben 1998 rd. 33,2 %.

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	in Mio. DM							
	1996 Ist	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 StHpl.	2001 mittelfristige Finanzplanung	2002	2003
Ausgaben in HGr. 6	10.428,0	9.945,5	9.974,0	10.038,4	10.394,2	10.705,6	10.728,0	10.862,1
<i>Nachrichtlich: kommunaler Finanzaus- gleich</i>	6.315,6	5.988,3	5.789,8	6.126,4	6.040,1	6.207,8	6.237,0	6.327,4
<i>Anteil der HGr. 6 an den bereinigten Ausgaben in %</i>	33,1	32,5	33,2	33,0	33,4	33,9	33,9	34,1

Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stellen zum großen Teil die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (insbesondere Schlüsselzuweisungen) an die kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städte und Landkreise dar, die auf der Grundlage des kommunalen FAG nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz zugewiesen werden.

3.6 Investitionsausgaben

3.6.1 Gegenüber dem Vorjahr haben sich die Investitionsausgaben 1998 um rd. 7,6 % verringert. Ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben (Investitionsquote) beträgt 29,8 %.

Investitionsausgaben	in Mio. DM							
	1996 Ist	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 StHpl.	2001 mittelfristige Finanzplanung	2002	2003
Ausgaben in HGr. 7 und 8	10.336,9	9.697,4	8.962,4	8.978,7	8.554,2	8.628,3	8.636,3	8.647,9
<i>Investitionsausgaben je EW in DM</i>	2.268,00	2.137,12	1.988,43	1.992,05	1.897,87	1.914,31	1.916,08	1.918,65
<i>Anteil der HGr. 7 und 8 an den bereinigten Aus- gaben in % (Investitions- quote)</i>	32,8	31,7	29,8	29,5	27,5	27,3	27,3	27,1

Die Investitionsquote wird mittelfristig geringfügig sinken. Bei den Investitionsausgaben je EW wird, unter der Prämisse einer gleich bleibenden EW-Zahl, entsprechend ein leichter Rückgang prognostiziert. Dennoch sollen sie aber nach der Finanzplanung des Freistaates insgesamt auf einem hohen Niveau gehalten werden.

Die Investitionsausgaben 1998 in den neuen Ländern sind mit durchschnittlich 1.965 DM je EW erheblich höher als in den alten Flächenländern, die rd. 635 DM je EW für investive Zwecke ausgegeben haben.

3.6.2 Als Gegenpol zur Investitionsquote kann der Anteil der Ausgaben in den HGr. 4, 5 und 6 an den bereinigten Ausgaben als „Konsumtionsquote“ bezeichnet werden.

Investitions- und sonstige Ausgaben	1996 Ist	1997 Ist	1998 Ist	in Mio. DM				
				1999 Ist	2000 StHpl.	2001 mittelfristige Finanzplanung	2002	2003
1. Bereinigte Ausgaben	31.495,3	30.637,9	30.072,5	30.410,4	31.112,5	31.564,4	31.669,0	31.900,1
2. Ausgaben in den HGr. 7, 8 (./.)	10.336,9	9.697,4	8.962,4	8.978,7	8.554,2	8.628,3	8.636,3	8.647,9
Saldo („konsumtive Ausgaben“)	21.158,4	20.940,5	21.110,1	21.431,7	22.558,3	22.936,1	23.032,7	23.252,2
<i>Investitionsquote in %</i>	32,8	31,7	29,8	28,9	27,5	27,3	27,3	27,1
„Konsumtionsquote“ in %	67,2	68,3	70,2	71,1	72,5	72,7	72,7	72,9

Wenn die „Konsumtionsquote“ nach der mittelfristigen Finanzplanung auf 72,9 % anwachsen soll, so geht diese Entwicklung zu Lasten der Investitionsquote. Ursache für diese Verschiebung ist die zunehmende Bindung der Haushaltsstruktur vor allem aufgrund von Rechtsverpflichtungen, insbesondere aus Leistungsgesetzen und im Hinblick auf Personal- und Zinsausgaben. **Voraussichtlich wird im Finanzplanungszeitraum 2000 bis 2003 die Zinslastquote von 4,3 auf 4,6 % steigen und die Personalausgabenquote auf rd. 30 % zulaufen. Ohne konsequente Strukturreformen wird sich dieser Trend nicht aufhalten lassen.**

3.6.3 Für Baumaßnahmen des Landes (HGr. 7) wurden 1998 insgesamt 977,7 Mio. DM verausgabt. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Erhöhung um 42,6 Mio. DM (+4,6 %). Im Finanzplanungszeitraum sind durchschnittlich rd. 1 Mrd. DM jährlich für Staatshochbau einschließlich des Hochschulbaus sowie Straßen-, Wege- und Brückenbau vorgesehen.

Wenn Landesdienststellen nicht in eigenen Gebäuden des Freistaates untergebracht sind, wird insbesondere die Anmietung geeigneter Räumlichkeiten erforderlich. Unten ist die Vorbelastung durch Ausgaben für Mieten und Pachten dargestellt. Diese Aufwendungen verringern sich, soweit der Freistaat Mittel für Baumaßnahmen, insbesondere zur Behördenunterbringung einsetzt.

Bauausgaben des Freistaates	in Mio. DM							
	1996 Ist	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 StHpl.	2001 mittelfristige Finanzplanung	2002	2003
1. Ausgaben in HGr. 7	1.073,2	935,1	977,7	1.080,5	1.030,7	1.123,2	1.126,8	1.172,0
<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-7,4	-12,9	+4,6	+10,5	-4,6	+9,0	+0,3	+4,0
- Hochbau ¹⁾	644,3	631,2	670,1	686,2	711,5			
<i>darunter Hochschulbau²⁾</i>	256,1	244,6	278,0	322,0	280,9			
- Straßen- und Wegebau ³⁾	426,2	296,8	305,5	389,6	317,3			
- Sonstiges ⁴⁾	2,6	7,1	2,1	4,5	1,9			
2. Mieten und Pachten, darunter:	128,3	125,0	129,9	126,6	133,5			
- Kap. 1520 Tit. 518 01	117,7	112,7	116,9	110,7	117,1			
- Kap. 1208, 1209, 1214 Tit. 518 01	10,6	12,3	12,9	15,9	16,5			

1) Kap. 1525 und 1526; Strukturplanung nach Hochschulbauförderungsgesetz (HBFUG) und kleine Bau-
maßnahmen aus Kap. 1207 Tit.Gr. 69 und 99.

2) Kap. 1526 und Bauausgaben aus Kap. 1207 (ohne Strukturplanung, Tit. 702 01).

3) Einschließlich Vergabe von Ingenieurleistungen, Fachplanung in Kap. 0705 und 0706. Summe Bau-
maßnahmen in Kap. 0706 in Einzeltiteln rd. 487,2 Mio. DM (1995), 264,2 Mio. DM (1996),
247,8 Mio. DM (1997), 264,8 Mio. DM (1998), 352,7 Mio. DM (1999), 1998 und 1999 mit Sonderpro-
gramm Kap. 1503 Tit. 780 01. Weiterhin einschließlich landwirtschaftlicher Wegebau und Forstwegebau
(Kap. 0910 und 0961).

4) Ausgaben für überbetriebliche Ausbildungsstätten (Kap. 0910); Ausgaben für Großschutzgebiete
(Kap. 1010).

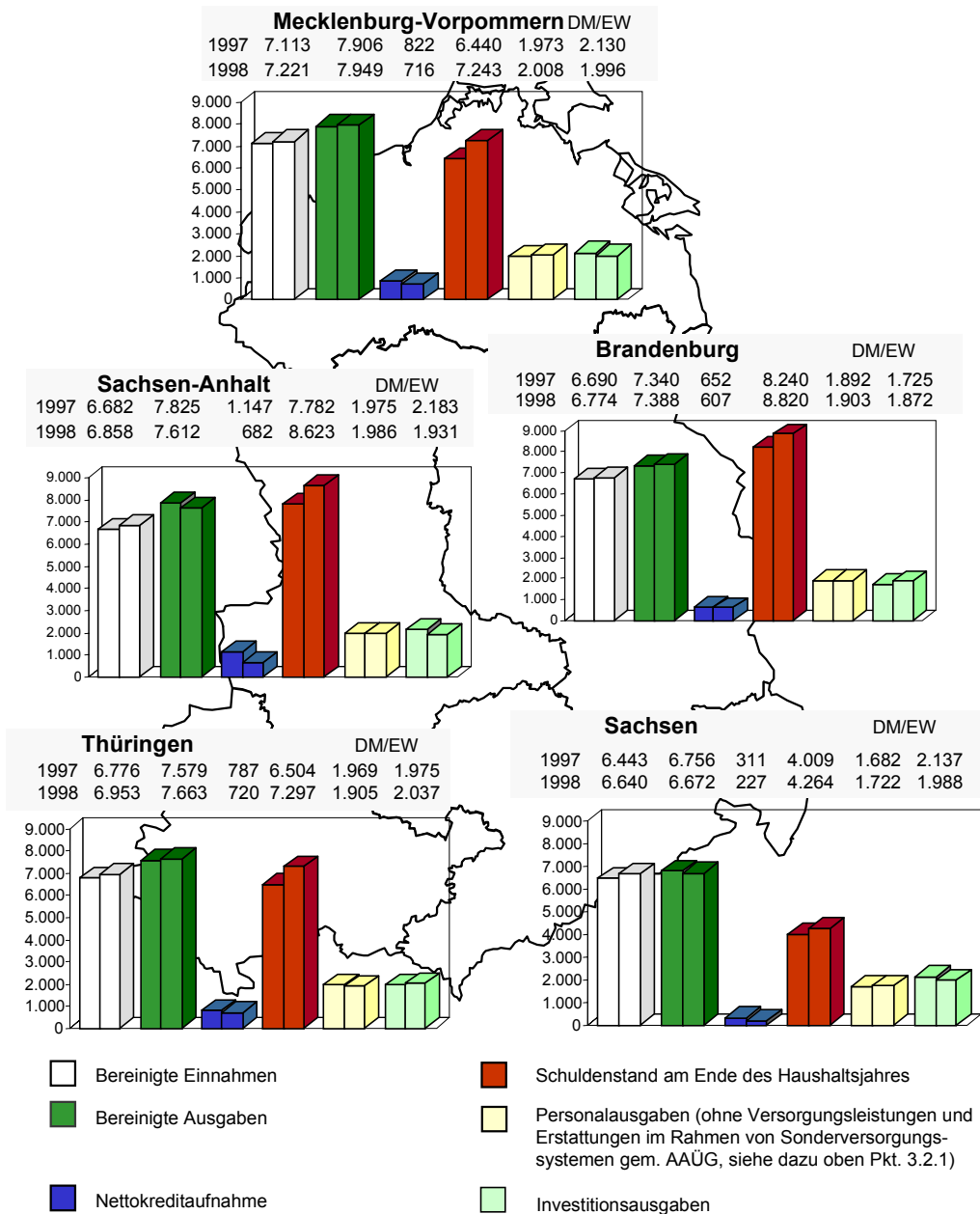
3.6.4 Investitionsfördermaßnahmen werden in den OGr. 83 bis 89 veranschlagt. Im
Hj. 1998 wurden rd. 7,7 Mrd. DM an investiven Fördermitteln für den öffentlichen und
sonstigen Bereich bereitgestellt. Gegenüber dem Vorjahr verringerten sie sich um
rd. 9,3 %. Mittelfristig zeichnet sich ein Rückgang des Investitionsförderprogramms ins-
gesamt auf voraussichtlich rd. 7,3 Mrd. DM im Jahr 2003 ab.

Investitionsförder- maßnahmen	in Mio. DM							
	1996 Ist	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 StHpl.	2001 mittelfristige Finanzplanung	2002	2003
Ausgaben in den OGr. 83 bis 89	9.008,5	8.546,7	7.749,6	7.629,2	7.265,5	7.261,0	7.267,8	7.254,7
<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	+14,9	-5,1	-9,3	-1,6	-4,8	-0,1	+0,1	-0,2

Die Zuweisungen an Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände (Gr. 883
und 887) beliefen sich 1997 auf 3.946,8 Mio. DM und 1998 auf 3.417,9 Mio. DM. Das
ergibt einen Rückgang von 528,9 Mio. DM (13,4 %).

4 Haushaltseckdaten in den neuen Ländern

Die staatliche Finanzwirtschaft hat in den neuen Ländern eine sehr unterschiedliche Entwicklung genommen. Im nachfolgenden Schaubild werden ausgewählte Haushalts-eckdaten 1998 der neuen Flächenländer im Vergleich zu 1997 im Überblick dargestellt.



Quelle: Übersichten der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister, Dokumentation und Finanzbericht 1998 des Bundesministers für Finanzen, Statistisches Jahrbuch Sachsen 1998; eigene Berechnungen.

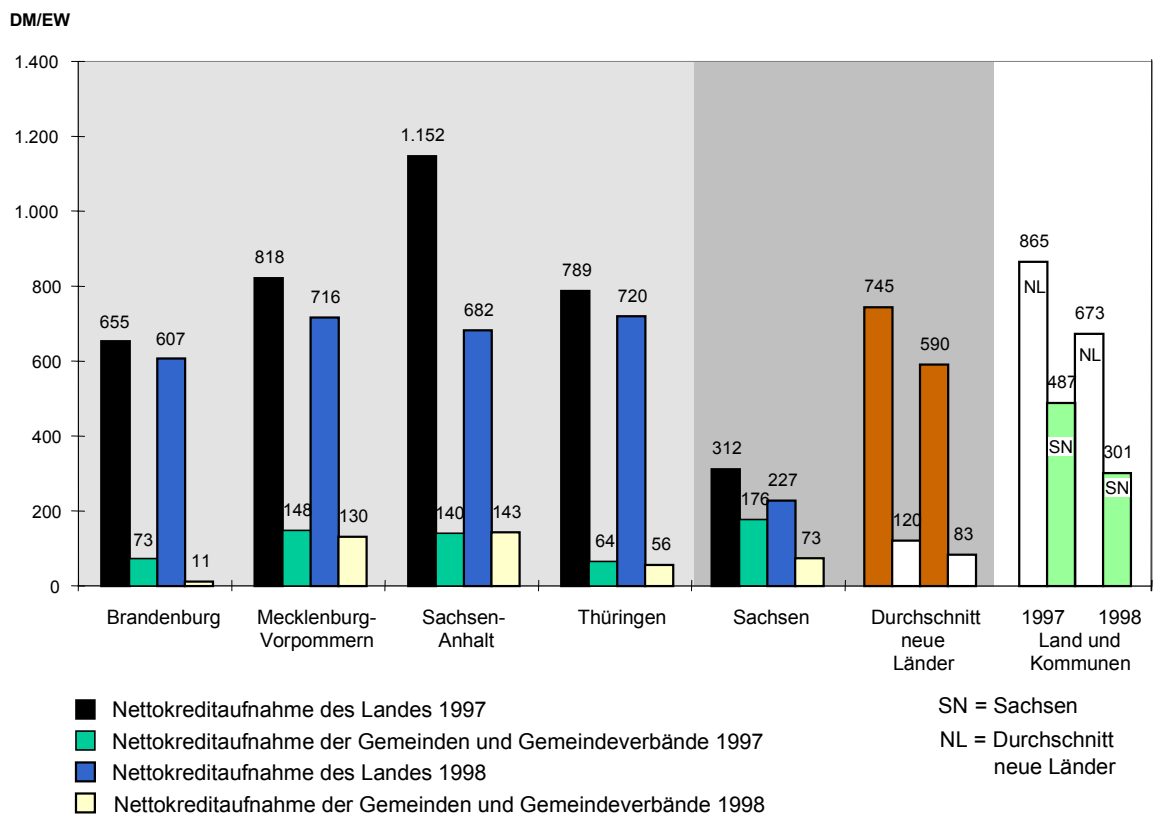
Stand der EW-Zahl jeweils zum 30.06.

Unter den neuen Ländern hat der Freistaat Sachsen im Hj. 1998 das schon bisher sehr hohe Niveau der Investitionsausgaben gehalten und dennoch deutlich die Neuverschuldung vermindert.

Die Personalausgaben sowie die bereinigten Ausgaben je EW liegen mit 11,7 sowie 13,0 % wesentlich unter dem Durchschnitt der neuen Länder. Die bereinigten Einnahmen sind 4,5 % geringer als der Länderdurchschnitt.

Ursache dafür sind insbesondere geringere Einnahmen je EW des Freistaates Sachsen an laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gegenüber den anderen neuen Ländern. Dabei resultieren die Differenzen weniger aus Zahlungen im Rahmen des LFA oder der BEZ, sondern aus geringeren Einnahmen an sonstigen Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen. Die im Haushalt des Freistaates Sachsen bedeutsamen Einzelpositionen der HGr. 2 sind im Abschlussbericht zur HR dargestellt.

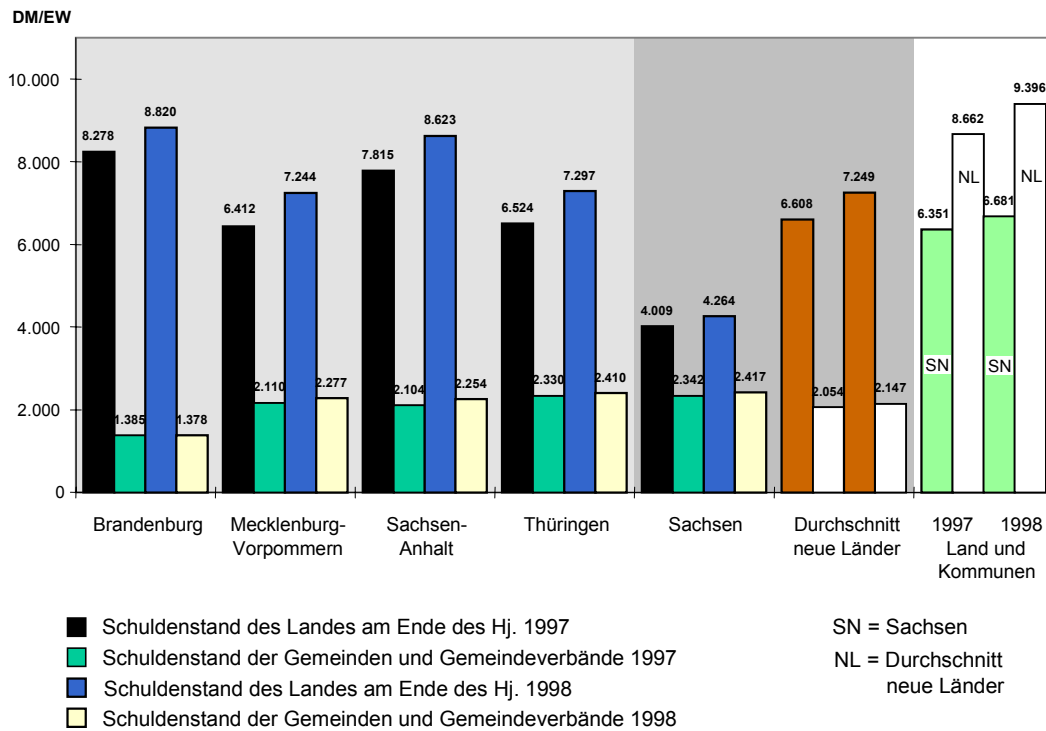
Kreditaufnahme in den neuen Ländern (einschließlich Kommunen) 1997 und 1998:



Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch Sachsen 1999, eigene Berechnungen.

Stand der EW-Zahl jeweils zum 30.06.

Nachfolgende Darstellung zeigt die Zuwächse bei den Schuldenständen der öffentlichen Haushalte in den neuen Ländern von Hj. 1997 zu 1998:



Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch Sachsen 1999, eigene Berechnungen.

Stand der EW-Zahl jeweils zum 30.06.

Im Durchschnitt der neuen Länder insgesamt ergibt sich 1998 gegenüber 1997 eine Erhöhung des Schuldenstandes auf Landesebene um rd. 9,7 % und auf der Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbänden um rd. 4,5 %. Im Freistaat Sachsen war im Hj. 1998 im Vergleich zum Durchschnitt der neuen Länder insgesamt eine unterproportionale Erhöhung der Schuldenstände des Landes sowie der Gemeinden zu verzeichnen (Landesebene +6,3%; Gemeinden/Gemeindeverbände +3,2 %).

1 Staatsschulden

1.1 Kreditermächtigung

1.1.1 Höchstgrenze für Nettokreditaufnahme

Im Hj. 1998 war das SMF gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 1998 zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln (Neuverschuldung) in Höhe von

1.095.000.000,00 DM

sowie gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 1998 i. V. m. § 18 Abs. 3 SäHO zur Inanspruchnahme der aus dem Vorjahr weitergeltenden Kreditermächtigung in Höhe von

1.472.711.170,77 DM

und war damit insgesamt zur Aufnahme neuer Schulden in Höhe von

2.567.711.170,77 DM

befugt.

Kreditmarktdarlehen zur Finanzierung der Staatsausgaben (ohne Ausgaben für Schuldentilgung, die in der HR wegen der gem. § 15 Abs. 1 Satz 2 SäHO angeordneten Nettoveranschlagung als negative Einnahmen dargestellt werden) hat das SMF in Höhe von

1.024.289.781,10 DM

aufgenommen und aufgrund der verbleibenden Kreditaufnahmebefugnis einen Einnahmerest in Höhe von

1.069.185.298,87 DM

gebildet. Die Kreditaufnahmebefugnis wurde somit nicht ausgeschöpft.

Das SMF hat die Grenze für die Nettokreditaufnahme im Hj. 1998 eingehalten.

1.1.2 Weitere haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen

Im Hj. 1998 waren zusätzlich zu § 2 Abs. 1 HG 1998 weitere Kreditermächtigungen z. T. in nicht betragsmäßig vorherbestimmter Höhe veranschlagt. So erhöht sich die in § 2 Abs. 1 HG 1998 normierte Kreditaufnahmebefugnis aufgrund des § 10 Abs. 1 Satz 3 HG 1998, wenn zusätzlich zu den veranschlagten Ausgaben weitere aufgrund von zweckgebundenen Einnahmen geleistet werden. Nach Angaben des SMF wurde von der weiteren Kreditermächtigung gem. § 10 Abs. 1 Satz 3 HG 1998 kein Gebrauch gemacht.

Das SMF war weiterhin gem. § 2 Abs. 7 HG 1998 zur Aufnahme von Krediten in Höhe von insgesamt 350 Mio. DM für den Grundstock haushaltsgesetzlich ermächtigt.

Insgesamt genügt die Normierung der Kreditermächtigungen im HG 1998 den Anforderungen nach Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen (§ 18 SäHO), wonach die Aufnahme von Krediten auch zugunsten von Nebenhaushalten wie dem Grundstock (§ 113 Abs. 2 SäHO), die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, einer Ermächtigung durch Gesetz bedürfen.

1.1.3 Sonderkreditermächtigung Grundstock

1.1.3.1 Umfang des Kreditrahmens

Die Sonderkreditermächtigung zugunsten des Grundstocks wurde 1997 erstmals ins HG aufgenommen. Diese beläuft sich auch 1998, 1999 und 2000 auf bis zu

150 Mio. DM Kredite zum Ankauf von Grundstücken
(siehe § 2 Abs. 7 Satz 1 HG 1998);

200 Mio. DM Kapitalmarktkredite als allgemeine Deckungsmittel
(siehe § 2 Abs. 7 Satz 2 HG 1998), die somit
auch zum Ankauf von Beteiligungen an privat-
rechtlichen Unternehmen eingesetzt werden kön-
nen; vgl. § 113 Abs. 2 Satz 1, 2. Alternative SäHO.

Das Ist-Ergebnis bei der Kreditaufnahme zugunsten des Grundstocks belief sich auf 0 DM.

1.1.3.2 Veranschlagung der Sonderkreditermächtigung

Die Einnahmen und Ausgaben des Grundstocks als Sondervermögen werden in Anlagen zum StHpl. dargestellt. In der Anlage zu Kap. 1520 „Übersicht Sondervermögen - Grundstock“ der StHpl. 1997 bis 2000 sind die Einnahmen aus der Sonderkreditermächtigung nicht aufgeführt.

Die haushaltsgesetzliche Kreditaufnahmebefugnis findet sich im Soll des Grundstocks auf der Einnahmeseite nicht wieder, weder als Leertitel noch als Einnahmebetrag in bestimmter Höhe. Dies erscheint widersprüchlich und genügt auch nicht dem Vollständigkeitsprinzip (§ 11 Abs. 2 Nr. 1 SäHO i. V. m. § 113 Abs. 1 und 2 Satz 1 SäHO).

Der SRH hat die Sonderkreditaufnahmebefugnis zugunsten des Grundstocks bereits im Vorjahr kritisiert (Beitrag Nr. 3, Pkt. 1.1). **Falls eine solche dennoch auch künftig für erforderlich gehalten und normiert werden sollte, müssen die Einnahmen in die Anlage zu Kap. 1520 eingestellt und damit auch ggf. in der Anlage zur HR für den Epl. 15 nachgewiesen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO) werden. Solange die Kreditaufnahme im HG gesetzlich normiert, aber nicht konkret in den Grundstock eingestellt wird, beeinträchtigt diese „Reserve-Kreditermächtigung“ zugunsten des Grundstocks jedenfalls mittelbar den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit.**

1.2 Kreditfinanzierungsgrenze

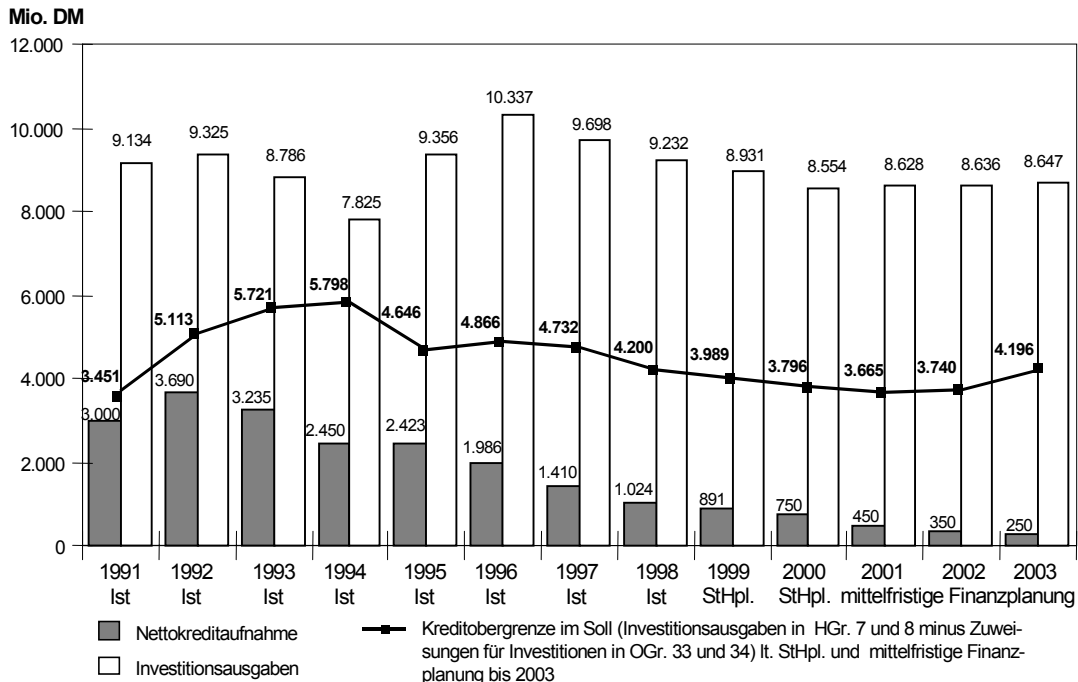
Einnahmen aus Krediten dürfen - abgesehen von Ausnahmen zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts - nur bis zur Höhe der Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (Art. 95 Satz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen, § 18 Abs. 1 SÄHO).

Einhaltung der Kreditobergrenze		
Investitionsausgaben in HGr. 7 und 8 des StHpl. 1998		9.231.851.300,00
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34)		-5.031.575.100,00
Anrechenbare Investitionsausgaben		4.200.276.200,00
Schuldaufnahme am Kreditmarkt in Kap. 1510 Tit.Gr. 71 bis 72 StHpl. 1998	Bruttokreditaufnahme Tilgungen für Darlehen	3.065.000.000,00 -1.970.000.000,00
Nettoneuverschuldung		1.095.000.000,00

Die Nettoneuverschuldung war im StHpl. 1998 um 3.105.276.200 DM (73,9 %, Vorjahr 70,8 %) geringer als die anrechenbaren Investitionsausgaben veranschlagt. Die Kreditobergrenze wurde somit durch den Haushaltsplan 1998 wie schon in den Vorjahren deutlich unterschritten.

In nachfolgendem Schaubild sind die Investitionsausgaben wie auch die Nettokreditaufnahme (Ist-Ergebnisse bis 1998) und die sich aus der Veranschlagung im jeweiligen Haushaltsjahr ergebende Kreditobergrenze (Soll) gegenübergestellt.

Entwicklung der Kreditobergrenze



Die Staatsregierung hat im 1998 Kredite in verfassungsrechtlich zulässigem Umfang aufgenommen.

1.3 Schuldendienst

Für aufgenommene Kreditmarktmittel musste der Freistaat in den Hj. 1991 und 1992 noch keine Tilgungs- und nur geringe Zinsleistungen erbringen. Die Mittel aus der Aufnahme von Krediten standen in fast voller Höhe zur Ausweitung des Finanzspielraums zur Verfügung.

Im Weiteren war dies nicht mehr der Fall:

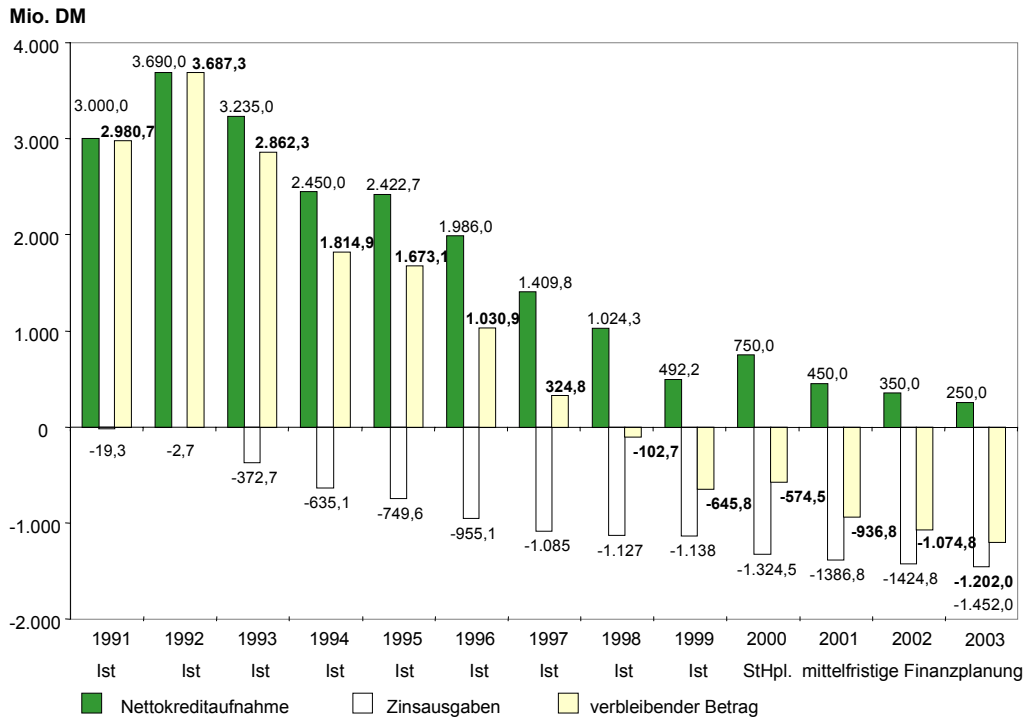
Haushaltsjahr ¹⁾	Bruttokreditaufnahme	Tilgung	in Mio. DM Nettokreditaufnahme	Zinsausgaben	verbleibender Betrag
1991	3.000,0	-	3.000,0	19,3	2.980,7
1992	3.690,0	-	3.690,0	2,7	3.687,3
1993	3.335,0	100,0	3.235,0	372,7	2.862,3
1994	3.305,0	855,0	2.450,0	635,1	1.814,9
1995	3.597,7	1.175,0	2.422,7	749,6	1.673,1
1996	3.511,0	1.525,0	1.986,0	955,1	1.030,9
1997	2.869,8	1.460,0	1.409,8	1.085,0	324,8
1998	2.994,3	1.970,0	1.024,3	1.127,0	-102,7
1999	2.122,2	1.630,0	492,2	1.138,0	-645,8
2000	2.250,0	1.500,0	750,0	1.324,5	-574,5
2001	2.050,0	1.600,0	450,0	1.386,8	-936,8
2002	2.350,0	2.000,0	350,0	1.424,8	-1.074,8
2003	2.550,0	2.300,0	250,0	1.452,0	-1.202,0

¹⁾ 1991 bis 1998 HR, 1999 Ist-Ergebnis, 2000 StHpl.; 2001 bis 2003 mittelfristige Finanzplanung.

Rein rechnerisch wird 1998 erstmals der durch Nettokreditaufnahme bewirkte zusätzliche finanzielle Spielraum durch Aufwendungen für den Schuldendienst (Zinsausgaben) mehr als aufgezehrt.

In nur kurzer Zeit ist durch die hohe Verschuldung früherer Jahre eine erhebliche Vorbelastung für die Haushaltsplanung entstanden. Auch wenn in den Hj. 1998 und 1999 die Neuverschuldung deutlich verringert werden konnte, werden die Ausgaben für den Schuldendienst auch in Zukunft bedeutende Größen in der Ausgabenstruktur des Freistaates sein.

Entwicklung der Kreditfinanzierung



Es zeichnet sich ein verlangsamer Anstieg der Zinsverpflichtungen ab. Dennoch wird sich aufgrund der bereits entstandenen Zinsausgabeverpflichtungen der Finanzspielraum - bei Rückführung der Nettokreditaufnahme - für die zukünftigen Staatshaushalte noch weiter verengen.

1.4 Schuldenstand

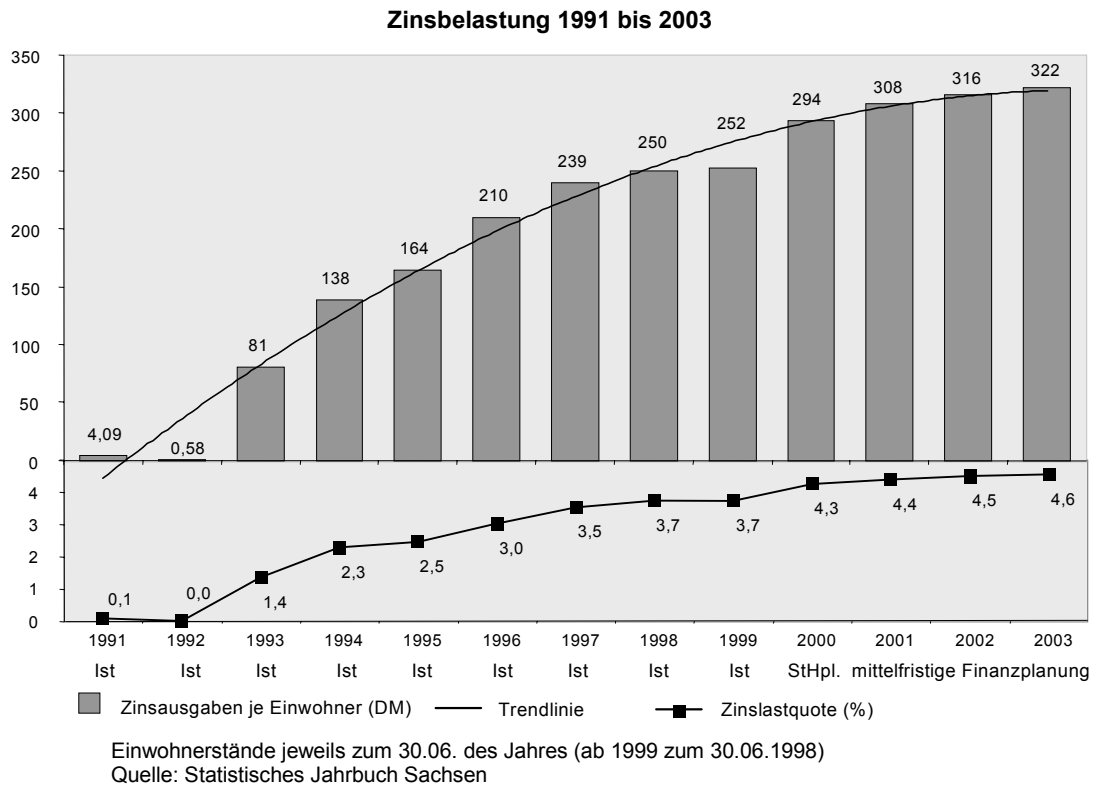
Aus den bisherigen Schuldaufnahmen auf dem Kreditmarkt ergibt sich ein stetig zunehmender Schuldenstand.

Haushaltsjahr ¹⁾	in Mio. DM			Stand am Ende des Haushaltsjahres
	Stand am Beginn des Haushaltsjahres	Bruttokreditaufnahme	Tilgung	
1991	-	3.000	-	3.000
1992	3.000	3.690	-	6.690
1993	6.690	3.335	100	9.925
1994	9.925	3.305	855	12.375
1995	12.375	3.598	1.175	14.798
1996	14.798	3.511	1.525	16.784
1997	16.784	2.870	1.460	18.194
1998	18.194	2.994	1.970	19.218
1999	19.218	2.122	1.630	19.710
2000	19.710	2.250	1.500	20.460
2001	20.460	2.050	1.600	20.910
2002	20.910	2.350	2.000	21.260
2003	21.260	2.550	2.300	21.510

¹⁾ 1991 bis 1998 HR, 1999 Ist-Ergebnis; 2000 StHpl.; 2001 bis 2003 mittelfristige Finanzplanung.

Der Schuldenstand des Freistaates belief sich 1998 auf 4.264 DM je EW. Die Nettokreditaufnahme 1998 bewirkte eine Zunahme des Schuldenstands je EW um 6,4 % gegenüber 1997 (4.009 DM je EW).

Die sich aus Schuldenstand und -neuaufnahme ergebende Zinsbelastung ist im Überblick nachfolgend dargestellt:



2 Steuerung des Zinsänderungsrisikos

Wie schon 1998 und 1999 hat das SMF den SRH auch 2000 erneut über den in Aussicht genommenen Einsatz von derivaten Zinsvereinbarungen unterrichtet. Die Befugnis zum Abschluss von Zinssicherungsgeschäften ergibt sich grundsätzlich aus § 2 Abs. 1 Satz 4 HG 1998 und 1999/2000. Darüber hinaus bedarf es aus Sicht des SMF einer ergänzenden Dienstanweisung zur Ausführung des „Derivateinsatzes“.

Mit dem Einsatz von Zinsderivaten wurde bislang nicht begonnen. Das SMF hat noch keine Dienstanweisung „Derivateinsatz“ in Kraft gesetzt.

3 Eventualverbindlichkeiten

Nach dem jährlichen HG wird das SMF ermächtigt, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen (Eventualverbindlichkeiten) zu übernehmen.

3.1 Umfang der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung

3.1.1 Nach § 10 Abs. 2 HG 1998 konnte das SMF im Zusammenhang mit der Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist, sowie Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen

Rechts, an denen der Freistaat Gewährträger ist, Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zur Höhe von 550 Mio. DM übernehmen. Das übernommene Bürgschaftsvolumen betrug 406,7 Mio. DM. Der Ermächtigungsrahmen wurde eingehalten.

3.1.2 Weiter war das SMF nach § 10 Abs. 3 HG 1998 ermächtigt, mit Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des LT zur Sicherung einer kostengünstigen Refinanzierung der SAB GmbH Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zu übernehmen.

3.1.2.1 Für das Hj. 1998 beantragte das SMF ein Volumen von 3,5 Mrd. DM. Der Haushalts- und Finanzausschuss bewilligte dieses Rahmengarantievolumen und darüber hinaus die Übertragbarkeit nicht ausgeschöpfter Volumina.

Nach wie vor fehlt eine der Höhe nach bestimmte Ermächtigung, wie es § 39 Abs. 1 SÄHO vorschreibt.

3.1.2.2 Weiterhin war es der SAB GmbH gestattet, sich über Schuldscheindarlehen mit Nachrangabrede zu refinanzieren, die ebenfalls durch den Freistaat im Rahmen des bestätigten Volumens garantiert wurden. Das bewilligte Volumen wurde eingehalten.

Haushaltsjahr	bewilligtes Volumen Mio. DM	Inanspruchnahme Mio. DM
1996	900	757
1997	3.500	3.252
1998	3.500	2.381
Gesamt	7.900	6.390

3.1.3 § 10 Abs. 4 HG 1998 gestattete zur Förderung des Wohnungsbaus, der Wirtschaft, der freien Berufe sowie der Land- und Forstwirtschaft die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und anderen Gewährleistungen bis zu einer Höhe von 3,5 Mrd. DM.

Im Hj. 1998 hat der Freistaat Sachsen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen in Höhe von rd. 614 Mio. DM übernommen:

Bereich	verbürgter Betrag TDM	Haftungsbetrag TDM	Ermächtigungs- rahmen TDM
Gewerbliche Wirtschaft	281.777,2	126.532,0	
Wohnungsbau	353.418,6	176.709,3	
Land- und Forstwirtschaft	3.619,0	1.491,4	
Atomrechtliche Deckungsvorsorge	303.700,0	241.900,0	
Haftungsfreistellung Förderkredite KfW/DtA	168.391,7	67.356,7	
Gesamt	1.110.906,5	613.989,4	3.500.000,0

Der Ermächtigungsrahmen gem. § 10 Abs. 4 HG 1998 wurde eingehalten:

	TDM	%
Bundes-/Landesbürgschaften	404.533,0	11,6
Reine Landesbürgschaften	209.456,4	6,0
Gesamtsumme der ausgereichten Bürgschaften	613.989,4	17,5
Ermächtigungsrahmen	3.500.000,0	100,0
Nicht ausgeschöpft	2.886.010,6	82,5

3.2 Inanspruchnahme

Für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen waren im Kap. 1510 Tit. 870 01 80 Mio. DM veranschlagt. Die Ausgabebefugnis betrug 125,5 Mio. DM. Verausgabt wurden 102.760.727 DM für insgesamt 231 Engagements.

54,3 Mio. DM und damit 52,8 % der Gesamtausgabe wurden von zwei Bürgschaften in Anspruch genommen.

1 Sondervermögen Grundstock

1.1 Einnahmen

Im Hj. 1998 wurden im Grundstock 336.210.096,52 DM Einnahmen gebucht. In Höhe von 236.558.277 DM handelt es sich dabei um Zuführungen aus dem Kap. 1520 Tit. 916 01 an den Grundstock.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Einnahmen in DM	Anteil in %
Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (einschließlich Erbbauzins) außer Staatswald	Tit. 131 01	91.010.491,15	27,1
Verkauf von Waldgrundstücken	131 02	5.534.930,83	1,6
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	0,00	0,0
Zuführung aus Kap. 1520 Tit. 916 01 an den Grundstock*	356 01	236.558.277,00	70,4
Zuführung aus dem Kap. 1520 Tit. 916 03 zum Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	356 03	3.106.397,54	0,9
		336.210.096,52	100,0

* Davon 126,3 Mio. DM für den Anteilerwerb von der SüdwestLB an die SachsenLB und 100,3 Mio. DM zur Finanzierung von Anteilen am Sachsen-Finanzverbund.

1.2 Ausgaben

Ausgaben in Höhe von 78.462.390,05 DM dienten hauptsächlich dem Erwerb von Kapitalbeteiligungen und Grundstücken.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Ausgaben in DM	Anteil in %
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften (vgl. § 9 Abs. 5 Satz 1 HG 1998)	Tit. 517 12	11.252.226,69	14,3
Bauunterhalt landeseigener Liegenschaften (Wohnungen, Schlösser), die veräußert werden sollen	519 01	0,00	0,0
Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten außer Staatswald	821 01	25.571.728,77	32,6
Erwerb von Waldgrundstücken	821 02	2.519.233,67	3,2
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	3.106.397,54	4,0
Erwerb von Kapitalbeteiligungen*	831 01	34.921.840,00	44,5
Abführungen an den Haushalt	916 01	890.156,38	1,1
Abführungen an den Entschädigungsfonds (vgl. § 9 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1 HG 1998)	916 02	200.807,00	0,3
		78.462.390,05	100,0

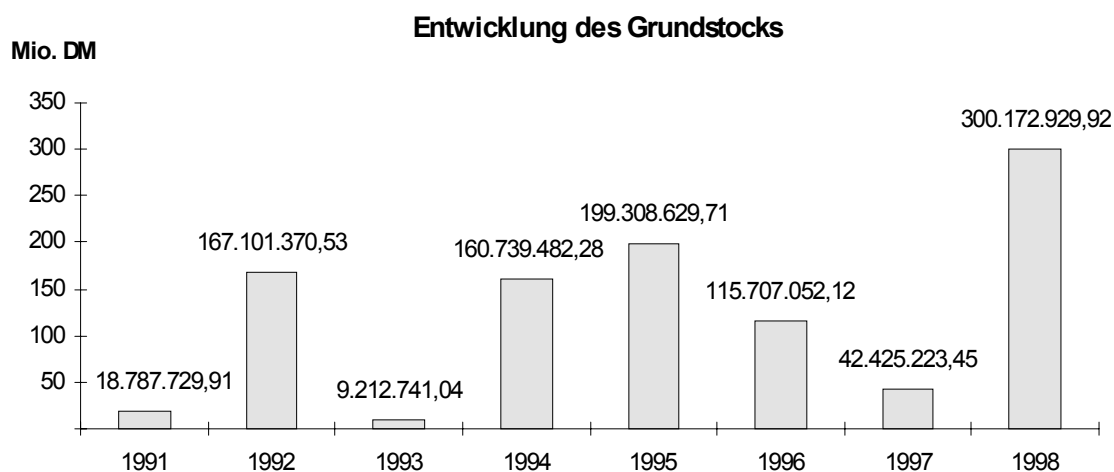
* Davon 18,5 Mio. DM für Anteilsübernahmen bei der Flughafen Leipzig-Halle GmbH und 16,4 Mio. DM Kapitalzuführungen an die Leipziger Messe GmbH.

1.3 Bestand an Grundstockmitteln

Der Grundstock wies 1998 einen Anfangsbestand von 42,4 Mio. DM aus und schloss mit einem Endbestand von 300,2 Mio. DM ab. Den Gesamtausgaben in Höhe von 78,5 Mio. DM stehen Einnahmen einschließlich Zuführungen von 336,2 Mio. DM gegenüber.

	in DM
Übertrag aus dem Hj. 1997	42.425.223,45
Einnahmen	99.651.819,52
Zuführungen aus Kap. 1520	236.558.277,00
Ausgaben	78.462.390,05
Saldo - Übertrag in das Hj. 1999	300.172.929,92

Die Entwicklung des Grundstockbestandes seit 1991 jeweils zum 31.12. des Haushaltsjahres ist nachfolgend dargestellt:



Die dem Grundstock aus Kap. 1520 zugeführten Mittel zu Zwecken des Anteilsenerwerbs an Unternehmen sind im Jahr 1998 noch nicht abgeflossen und führten zu einer erheblichen Bestandserhöhung des Grundstocks gegenüber dem Vorjahr.

II. Allgemeines

Aufwand und Organisation der Personalverwaltung in der Landesverwaltung

5

Die Personalverwaltungskosten je Personalfall im Vergleich der Geschäftsbereiche sind sehr unterschiedlich, Abweichungen von mehr als 100 % wurden festgestellt.

Die Lohn- und Leistungsrechnung der Waldarbeiter ist im Vergleich zur Bezügerechnung im Landesamt für Finanzen um ein Vielfaches teurer.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat den personellen Aufwand für die Verwaltung der Beschäftigungsverhältnisse von 102.207 Beschäftigten der Landesverwaltung des Freistaates Sachsen erhoben. In die Querschnittsprüfung wurden die personalverwaltenden Stellen der Staatskanzlei, der Ministerien und der ihnen nachgeordneten Behörden und Einrichtungen einbezogen.

Ziel der Prüfung war, die Transparenz der Kosten für die Personalverwaltung zu erhöhen und einen Anstoß für ggf. notwendige Verbesserungen zu geben.

Der SRH hat bei der Querschnittsprüfung eine bereits bei anderen Prüfungen bewährte Methode, die sich an das „Benchmarking“ anlehnt, angewendet.

Für die Abfrage und die Auswertung ist der SRH von einem festgelegten Aufgabenspektrum und -umfang für die Personalverwaltung in den Behörden und Einrichtungen ausgegangen.

Die Vergleichbarkeit wurde dadurch ermöglicht, indem ein Aufgabenprofil beschrieben wurde, das mit zwei Erhebungsbögen den in die Prüfung einbezogenen Behörden und Einrichtungen zur Kenntnis gegeben wurde.

Das Aufgabenprofil enthielt Aufgaben der direkten Personalangelegenheiten wie z. B. Grundsatzangelegenheiten, Feststellung des Personalbedarfs, Stellen-/Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen, Tarifangelegenheiten, Führung der Personalakten sowie weitere Aufgaben wie z. B. Bezügeverfahren, Vergütungen, Löhne, Reisekosten.

Nicht einbezogen wurde die Personalverwaltung der:

- Universitäten und Hochschulen (die Personalverwaltung der Universitäten war erst kürzlich Gegenstand einer Prüfung des SRH),
- Staatsbetriebe gem. § 26 SÄHO und
- Forschungseinrichtungen, Stiftungen, Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie übrigen Einrichtungen (außer sächsische Krankenhäuser), deren Personal nicht im Personalsoll A und B ausgewiesen ist.

Das für die Prüfung verwendete Zahlenmaterial hat der SRH bei den geprüften Stellen abgefragt. Diese haben es nach der Erstauswertung nochmals zur Abstimmung - mit der Möglichkeit zur Korrektur - erhalten.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gesamtarbeitspotenzial für die Personalverwaltung im Freistaat Sachsen

Das vorgehaltene Arbeitspotenzial für die Personalverwaltung für 102.207 Beschäftigte der Landesverwaltung (rd. 87 % der Landesbediensteten) wurde mit der Prüfung erfasst. Zum Stichtag am 30.06.1999 waren für die Personalverwaltung 1.736 Vollkräfte [VK] eingesetzt (im Gegensatz zur Prüfungsmitteilung werden hier einige Zahlen ohne bzw. mit verkürzten Dezimalstellen nach dem Komma dargestellt).

Von den 1.736 VK waren 943 VK für die Bearbeitung direkter Personalangelegenheiten und 518 VK für die Bearbeitung von Bezügen, Vergütungen und Löhnen, 153 VK für die Bearbeitung von Reisekosten, Trennungsgeld und Umzugskosten sowie 122 VK für die Bearbeitung von weiteren Aufgaben der Personalverwaltung zuständig.

Dies verursachte im Jahre 1999 Personalverwaltungskosten von rd. 130 Mio. DM.

Laufbahngruppe	Arbeitspotenzial für direkte Personalangelegenheiten		Arbeitspotenzial für Bezüge, Vergütungen, Reisekosten etc.		Gesamt	
	VK	TDM/a	VK	TDM/a	VK	TDM/a
Höherer Dienst	160	19.172	13	1.558	173	20.730
Gehobener Dienst	354	31.763	272	24.405	626	56.168
Mittlerer und Einfacher Dienst	429	24.144	508	28.590	937	52.734
<i>Summe</i>	<i>943</i>	<i>75.079</i>	<i>793</i>	<i>54.553</i>	<i>1.736</i>	<i>129.632</i>

Der SRH hat das Arbeitspotenzial für die Bearbeitung direkter Personalangelegenheiten (rd. 943 VK) weiter unterschieden in Arbeitspotenzial für Personal der eigenen Dienststelle und für Personal nachgeordneter Dienststellen.

Das Arbeitspotenzial für Personal der eigenen Dienststelle ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Personalfälle (P)	Beschäftigte der Personalverwaltung (VK)	Personalfälle je VK (P/VK)
102.207	695	147,06

Eine VK der Personalverwaltung im Freistaat Sachsen bearbeitet im Landesdurchschnitt 147 Personalfälle. Zusätzlich werden mit einem Leistungspotenzial von 248 VK die Personalangelegenheiten für insgesamt 37.115 Personalfälle außerhalb der eigenen Behörde bearbeitet.

2.2 Personalverwaltungskosten der Ministerien für die eigene Behörde

Der Vergleich der Personalverwaltungskosten der Ministerien für die eigene Behörde ergab, dass das SMJus die niedrigsten Kosten pro Personalfall hat. Deutlich höhere Verwaltungskosten pro Personalfall werden im SMS und SMK verursacht.

Ressort	Personalfälle (P) eigene Behörde	Beschäftigte (VK) der Personalverwaltung für Personal der eigenen Behörde	Personalkosten pro Jahr	
			insgesamt (TDM)	für einen Personalfall (DM/P)
SK	347	8,3	733,5	2.113
SMI	485	9,1	740,5	1.526
SMF	370	8,1	619,9	1.675
SMK	256	7,0	556,2	2.172
SMJus	168	2,5	218,9	1.302
SMWA	453	6,5	640,0	1.413
SMS	316	7,7	688,7	2.179
SMUL	566	12,0	936,2	1.654
SMWK	206	3,9	370,9	1.800
	<i>3.167</i>	<i>65,1</i>	<i>5.504,8</i>	<i>1.738</i>

Die Personalkosten pro VK in den Personalverwaltungen bilden die unterschiedliche Stellenstruktur (höherer Dienst, gehobener Dienst, mittlerer Dienst) ab. Die niedrigsten Personalkosten hat das SMF und die höchsten das SMWA. Sie differieren zwischen 76,5 TDM/VK und 98,5 TDM/VK.

Oberste Behörde	Beschäftigte (VK) der Personalverwaltung für Personal der eigenen Behörde	Personalkosten pro Jahr	
		(TDM)	(TDM/VK)
SK	8,3	733,5	88,4
SMI	9,1	740,5	81,4
SMF	8,1	619,9	76,5
SMK	7,0	556,2	79,5
SMJus	2,5	218,9	87,6
SMWA	6,5	640,0	98,5
SMS	7,7	688,7	89,4
SMUL	12,0	936,2	78,0
SMWK	3,9	370,9	95,1
	<i>65,1</i>	<i>5.504,8</i>	<i>84,6</i>

2.3 Personalverwaltungskosten eigene Behörde und nachgeordneter Bereich, soweit diese den Staatshaushalt belasten

Die Kosten für die Aufgaben der Personalverwaltung im engeren Sinne für eigene Behörde und nachgeordneten Bereich betragen insgesamt 73 Mio. DM. Die durchschnittlichen Personalverwaltungskosten pro Personalfall differieren, bezogen auf die Geschäftsbereiche, von rd. 169 bis rd. 1.573 DM.

Ministerium	Personalfälle (P) eigene Behörde und nachgeordneter Bereich	Beschäftigte (VK) der Personalverwaltung für Personal der eigenen Behörde und im nachgeordnetem Bereich	Personalkosten pro Jahr insgesamt (TDM)	für einen Personalfall (DM/P)
SMI	21.003	274,2	21.252,1	1.012
SMF	9.994	170,8	12.554,0	1.256
SMK	46.326	95,6	7.816,5	169
SMJus	9.671	184,8	15.208,2	1.573
SMWA	4.175	43,3	3.584,4	859
SMS	5.114	65,6	5.251,6	1.027
SMUL	5.949	82,6	6.865,9	1.154
	102.232	916,9	72.532,7	709
<u>Nachrichtlich:</u>				
SMWK	12.217	33,6	2.969,3	-

Der Geschäftsbereich des SMJus hat die höchsten Personalverwaltungskosten je Personalfall. Im Hinblick auf die erstaunlich niedrigen Personalverwaltungskosten des SMK-Ressorts im Verhältnis zu den der anderen Ressorts und der im eigenen Haus hatte der SRH sich die vom SMK gemeldeten Zahlen nochmals bestätigen lassen. Das SMK legte Wert auf die Aussage, in den Schulen würden keine Personalverwaltungsaufgaben erledigt.

Die Personalverwaltungskosten je Personalfall für das SMWK sind nur nachrichtlich ausgewiesen, da das Personalverwaltungspotenzial für die Universitäten und Fachhochschulen nicht erfasst wurde.

2.4 Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung

Der SRH hat bei der Prüfung unterschiedliche Modelle der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung vorgefunden. Die Personalverwaltungsarbeiten für ausgewählte Amtsleiter und Mitarbeiter des höheren Dienstes nachgeordneter Behörden und Einrichtungen erfolgt in der Regel in der obersten Landesbehörde.

Ein anderes Modell ist die Personalverwaltung aller Laufbahngruppen bestimmter nachgeordneter Bereiche im Ministerium. Für die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Staatlichen Ämter für Landwirtschaft, der Lehranstalten für Landwirtschaft und der Staatlichen Fortbildungsstätten für Landwirtschaft und Forsten erfolgt die Personalverwaltung vom einfachen bis zum höheren Dienst im SMUL.

Die Prüfung hat ergeben, dass Vorteile dieser Aufgabenverteilung nicht erkennbar sind. Die Bearbeitungskosten je Personalfall sind höher als der Landesdurchschnitt und die Anzahl der Personalfälle je VK niedriger.

2.5 Kosten und vorgehaltenes Arbeitspotenzial für die Bearbeitung von Reisekosten, Trennungsgeld, Umzugskosten, Bezügeverfahren, Vergütungen und Löhne

Der SRH hat auch die Kosten für das vorgehaltene Arbeitspotenzial für die Aufgaben Reisekosten, Trennungsgeld, Umzugskosten sowie Bezügeverfahren, Vergütungen, Löhne und weitere von der Personalverwaltung wahrzunehmende Aufgaben erhoben. Die Prüfung ergab, dass dafür jährlich im Freistaat Sachsen rd. 54 Mio. DM aufgewendet werden.

Die zwischen den Geschäftsbereichen festgestellten Unterschiede in den Personalverwaltungskosten je Personalfall für diese Aufgaben sind erheblich.

2.6 Bezügeverfahren

Im Landesamt für Finanzen erfolgt die Bezügerechnung für alle Bediensteten der Geschäftsbereiche (Stand Juni 1999: 134.421 Personen). Außerdem werden die Aufgaben Versorgung, Beihilfe, Nachversicherung, Entgeltbescheinigung, Kindergeld, Beschäftigungszeiten, Altersteilzeit für alle Ressorts wahrgenommen.

Für die Erfüllung dieser Aufgaben sind im Landesamt für Finanzen 514 VK eingesetzt. Dies verursacht Personalkosten von 34,6 Mio. DM pro Jahr bzw. 257 DM pro Personalfall.

Im Ressort des SMUL wird im Bereich der Forstdirektionen die Lohn- und Leistungsrechnung für 1.278 Waldarbeiter erstellt. Sie wird dezentral in 51 sächsischen Forstämtern durchgeführt. Die von den Forstrevierleitern autorisierten Lohndaten werden in den Forstämtern mittels Personalcomputer erfasst und gerechnet. Etwa 50 % der Arbeiter werden nach fixen Lohnbestandteilen und 50 % nach produktiven Kenngrößen entlohnt. Die Zahlungsanordnungen gehen von den Forstämtern direkt an die Hauptkasse des Freistaates.

Die Lohnrechnung für 1.278 Waldarbeiter im Geschäftsbereich des SMUL bindet in den Forstrevieren 49 Personalstellen, d. h. eine Vollkraft in den Forstämtern bearbeitet im Durchschnitt 26 Lohnfälle. Die jährlichen Personalverwaltungskosten betragen dafür rd. 3,6 Mio. DM bzw. 2.863 DM pro Personalfall.

Behörde/Einrichtung	Personalfälle (P)	Beschäftigte der Personalverwaltung			Summe (VK)	Personalkosten pro Jahr	
		höherer Dienst (VK)	gehobener Dienst (VK)	übrige (VK)		insgesamt (TDM)	für einen Personalfall (DM/P)
Landesamt für Finanzen	134.421	4,0	163,4	347,1	514,4	34.668	258
Lohnrechnung für Waldarbeiter	1.278		27,0	22,0	49,0	3.659	2.863

Die Personalverwaltungskosten pro Personalfall für die Lohn- und Leistungsrechnung der Waldarbeiter in den Forstämtern sind im Vergleich zur Bezügerechnung im Landesamt für Finanzen zu hoch.

3 Folgerungen

Angesichts der von der Staatsregierung geplanten Verwaltungsreform ist es nützlich, über Vergleichsdaten in diesem Bereich zu verfügen.

Die vergleichende Darstellung der Ergebnisse soll es den Behörden ermöglichen, die Personalausstattung ihrer Personalverwaltung auf die Effizienz hin zu überprüfen und im Sinne des „Benchmarking“ zu optimieren.

Die ermittelten Differenzen in der Arbeitserledigung werden vom SRH nicht uneingeschränkt als feststehendes Einsparungspotenzial betrachtet.

Staatskanzlei und Ministerien sind angehalten, die Bereiche mit überdurchschnittlich hohen vorgehaltenem Arbeitspotenzial kritisch zu hinterfragen.

Von besonderem Interesse muss sein zu erfahren, wie es dem SMK gelingt, die Personalverwaltung für 46.070 Bedienstete im nachgeordneten Bereich mit rd. 89 VK zu bewältigen. Für die entsprechenden Aufgaben im Ministerium selbst hat das SMK 7 VK in der Personalverwaltung für 256 Bedienstete gemeldet.

Insbesondere SMS und das SMK sollten ihre Verwaltungskosten je Personalfall und das SMWA die Personalkosten pro VK für die eigene Behörde überprüfen.

Das SMJus sollte nach den Ursachen für die höchsten Personalverwaltungskosten pro Personalfall im Vergleich der Geschäftsbereiche suchen.

Die Personalverwaltung für Bedienstete der unteren Laufbahngruppen nachgeordneter Einrichtungen ist keine ministerielle Aufgabe. Das SMUL sollte anstreben, sie auf nachgeordnete Behörden zu delegieren.

Den Abweichungen in den Personalverwaltungskosten je Personalfall für die Aufgaben Reisekosten, Trennungsgeld, Umzugskosten sowie Bezügeverfahren, Vergütungen, Löhne und weitere von der Personalverwaltung wahrzunehmende Aufgaben sollte vom jeweils zuständigen Ministerium, dessen Geschäftsbereich über dem Landesdurchschnitt liegt, nachgegangen werden.

Die zu hohen Personalverwaltungskosten pro Personalfall für die Lohn- und Leistungsrechnung der Waldarbeiter in den Forstämtern im Vergleich zur Bezügerechnung im Landesamt für Finanzen sind nicht nachvollziehbar. Das SMUL ist angehalten, die Organisation der Lohn- und Leistungsrechnung für die Waldarbeiter zu überprüfen und Einsparpotenziale aufzudecken.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsische Staatskanzlei

Die Staatskanzlei hat gegen die Sachverhaltsdarstellung keine Einwände erhoben. Sie wies darauf hin, dass von den 347 Personalfällen in der Staatskanzlei 81 Fälle auf Führungskräfte der Landesverwaltung entfielen.

4.2 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Das SMF erklärte, dass mit dem zwischenzeitlich erfolgten haushaltsmäßigen Vollzug der Stellenumsetzungen (echte Zweistufigkeit in der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung) sich auch die Zahl der Personalfälle im SMF von bisher 370 auf 394 (ohne Abordnungen) erhöht hätte.

Weiterhin sei die OFD Chemnitz durch das SMF im Erlasswege angewiesen worden, die Zahl der Sachbearbeiter und Mitarbeiter, die bei den Finanzämtern mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten betraut sind, erheblich zurückzuführen. Umsetzungsmaßnahmen seien bereits eingeleitet.

Die Prüfung der Delegation von Zuständigkeiten in der Bearbeitung von Personalangelegenheiten der Arbeitnehmer auf die 35 Finanzämter sei noch nicht abgeschlossen.

Eine entsprechende Maßnahme würde bei den VK der OFD Chemnitz zu einem Abbau führen.

In der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung erklärte das SMF, dass in den rechnerischen Größen für das SMF und den nachgeordneten Bereich im Vergleich zu den anderen Ressorts z. B. nicht berücksichtigt sei, dass das SMF bisher als einziges Ressort die Beurteilung des Arbeitnehmerbereiches durchführt. Diese jährliche Sonderaufgabe (getrennt nach Laufbahnen) würde erhebliche Personalressourcen binden, jedoch nach bisherigen Erfahrungen die Mitarbeitermotivation und -identifikation erhöhen. Insgesamt sei das SMF für die Hinweise des SRH dankbar.

4.3 Sächsisches Staatsministerium für Kultus

Das SMK hat gegen die Sachverhaltsdarstellung keine Einwände erhoben.

4.4 Sächsisches Staatsministerium der Justiz

Gegen die Sachverhaltsdarstellung hat das SMJus keine Einwendungen erhoben.

Es erklärte, dass soweit der SRH festgestellt hat, dass die Personalverwaltungskosten im nachgeordneten Bereich des SMJus im Vergleich zu den anderen Ministerien hoch seien, dies auf die starke Untergliederung des Behördenaufbaus in der Justiz zurückzuführen sein dürfte. Hinzu käme, dass die personalverwaltenden Stellen im nachgeordneten Bereich strukturell relativ klein seien. Zu berücksichtigen sei zudem, dass die Personalverwaltung auf einigen Gebieten besonders aufwändig sei. Dies gelte beispielsweise für die Verwaltung der Rechtsreferendare und Auszubildenden, die nach kurzen Zeiträumen anderen Ausbildungsstellen zugewiesen werden müssen und daher einen erhöhten Verwaltungsaufwand verursachen würden.

Das SMJus will die Entwicklung des Personalaufwandes auch weiterhin aufmerksam beobachten. Nennenswerte Einsparungen dürften sich aus Sicht des SMJus aus den vorgenannten Gründen derzeit aber nicht verwirklichen lassen.

4.5 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit

Das SMWA hat gegen die Sachverhaltsdarstellung keine Einwände erhoben.

4.6 Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie

Die vom SMS vorgebrachten Einwände gegen die Sachverhaltsdarstellung sind im Jahresberichtsbeitrag berücksichtigt worden.

4.7 Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Das SMUL erklärte, dass sich bedingt durch die für Waldarbeiter geltenden Lohnformen auf der Grundlage des Lohntarifvertrages für Waldarbeiter sich ein außerordentlich hoher Lohnfindungsaufwand ergäbe. Der Lohn setze sich aus mehreren Bestandteilen zusammen, wodurch eine Standardlohnberechnung nicht möglich sei. Hinzu käme, dass Bestandteile der Lohnkostenberechnung weiter für die Rechnungslegung verwendet und die Lohnkosten als beeinflussender Hauptbestandteil der Gesamtbetriebskosten zeitnah in das bestehende Controlling-Verfahren einfließen würden.

Es sei außerdem zu berücksichtigen, dass die Mitarbeiter, die die Lohn- und Leistungsrechnung durchführen, auch mit anderen Tätigkeiten wie z. B. betriebswirtschaftliche Berechnungen (Deckungsbeiträge), Rechnungslegungsarbeiten usw. betraut seien.

Unabhängig davon sei die Forstverwaltung im Rahmen der laufenden Organisationsoptimierung beauftragt, auch die Verfahren bei der Lohn- und Leistungsrechnung zu überprüfen und mögliche Maßnahmen zu einer Reduzierung des Aufwandes zügig umzusetzen.

Ungeachtet dessen werden die Vorschläge des SRH zur Verlagerung von Zuständigkeiten der Personalbearbeitung in den nachgeordneten Bereich - auch im Hinblick auf die Anregungen der Arbeitsgruppe Funktionalreform beim SMI - berücksichtigt.

4.8 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Die vom SMWK vorgebrachten Einwände gegen die Sachverhaltsdarstellung sind im Jahresberichtsbeitrag berücksichtigt worden.

5 Schlussbemerkungen

Das vom SMUL als sehr komplex dargestellte Verfahren der Lohn und Leistungsrechnung der Waldarbeiter entbindet nicht davon, alle Möglichkeiten (z. B. Tarifvertragsverhandlungen) zu nutzen, nach Wegen zu suchen, die weniger kostenaufwändig sind.

Im Jahresbericht konnte die Verringerung des vorgehaltenen Arbeitspotenzials für die vom SMUL genannten Tätigkeiten wie z. B. betriebswirtschaftliche Berechnungen, Rechnungslegungsarbeiten nicht erfolgen, da das Ministerium die ursprünglich dem SRH gemeldeten Daten nicht durch neue Daten ersetzt hat.

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei

AIV-Vorhaben „Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank“

6

Die „Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank“ kann Transparenz und Kontrollmöglichkeiten im sächsischen Fördergeschehen verbessern.

Planung, Entwicklung und Einführung komplexer ressortübergreifender AIV-Verfahren erfordern eine Gesamtprojektleitung.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrollen sind bei solchen Projekten erforderlich.

Dem Rechnungshof darf der direkte Zugriff auf die Fördermitteldatenbank FÖMISAX nicht verwehrt werden.

1 Prüfungsgegenstand

In den StHpl. 1998 und 1999/2000 sind Fördermittel in Höhe von rd. 24,9 Mrd. DM eingestellt. Um die Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern und die Transparenz der Förderung zu erhöhen, hatte die Staatsregierung schon im April 1996 beschlossen, die wichtigsten Förderdaten ressortübergreifend in einer Fördermitteldatenbank (FÖMISAX) für den Freistaat Sachsen zusammenzufassen. Mit dem AIV-Verfahren Fördermittelverwaltung (FMV) soll der Fördervollzug unterstützt werden.

An der Entwicklung des AIV-Vorhabens für eine Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank wurde seit 1995 gearbeitet, anfangs in Verantwortung des SMF, nach Kabinettsbeschluss im Juni 1996 unter der Federführung der SK. Die zunächst getrennten AIV-Vorhaben FÖMISAX und FMV fasste die SK im Dezember 1997 zum Gesamtprojekt „Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank/Landeseinheitliche Fördermittelverwaltung (FÖMISAX/FMV)“ zusammen.

Das Konzept für FÖMISAX/FMV erfordert die Online-Verknüpfung mit dem AIV-Verfahren Mittelbewirtschaftung (SAXMBS). Dieses Verfahren wird in Verantwortung des SMF parallel zur Fördermitteldatenbank entwickelt und soll im Mai 2001 verfügbar sein. Die Gesamtlösung erfordert die Erfassung aller Förderrichtlinien in die Datenbank, diese sollen bis Mitte 2002 integriert sein.

Schwerpunkte der Prüfung waren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes für die Planung, Entwicklung und Vorbereitung der Einführung der Vorhaben FÖMISAX/FMV und SAXMBS.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Staatsregierung beauftragte im April 1996 zunächst das SMF, das Konzept der Fördermitteldatenbank zu erarbeiten und die SK, die Entwicklung des AIV-Verfahrens zur FMV zu koordinieren. Die SK wurde ferner mit der Koordinierung der informationstechnischen Realisierung des vom SMF zu erarbeitenden Konzeptes der Fördermitteldatenbank beauftragt. Kurze Zeit darauf einigten sich die SK und das SMF, die Federführung für das AIV-Vorhaben Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank der SK zu übertragen.

Der Kabinettsbeschluss enthielt keine zeitlichen Vorgaben.

Für das Vorhaben FÖMISAX/FMV hat die SK keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Sie fehlt sowohl für das Gesamtvorhaben als auch für die Ausbaustufen. Die SK hat dies damit begründet, dass Entscheidungen der Staatsregierung grundsätzlich nicht unter dem Vorbehalt einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch die Verwaltung ergehen würden.

Die SK erklärte, bei der Umsetzung des Vorhabens FÖMISAX/FMV sei insbesondere mit der gewählten Ausschreibung der wirtschaftlichste Weg gewählt worden.

Nach § 7 Abs. 2 SÄHO sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Vorhaben mit erheblicher finanzieller Bedeutung zwingend erforderlich. Sie sind nicht nur hinsichtlich des Ob und Überhaupt, sondern auch im Hinblick auf das Wie nötig.

Der Auftraggeber kann nicht beurteilen, ob tatsächlich die wirtschaftlichste Lösungsvariante des Vorhabens gewählt wurde, solange keine alternativen Lösungsansätze erwogen und geprüft wurden. Dies gilt auch für Aufträge des Kabinetts. Der Kabinettsbeschluss hatte einen Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vorgegeben. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Voraussetzung für Erfolgskontrollen. Diese sind gem. der VwV zu § 7 SÄHO während der Durchführung mehrjähriger Maßnahmen sowie nach Abschluss von Maßnahmen durchzuführen.

2.2 Fachkonzept und DV-technisches Feinkonzept FMV

Die Arbeitsgruppe FMV hatte für die Erstellung der Anforderungsanalyse und des Fachkonzeptes ein Projektteam gebildet. Die Erarbeitung sollte ggf. mit Hilfe von Externen und in Abstimmung mit den Teilnehmern der Arbeitsgruppe erfolgen. Dem Team gehörte je ein Vertreter des SML, SMU, SMWA, RP Chemnitz sowie der SK an.

Die Arbeitsgruppe sowie das Projektteam FMV haben im Rahmen ihrer Tätigkeit weder eine Anforderungsanalyse noch ein Fachkonzept erstellt.

Die SK beauftragte im März 1998 das Unternehmen A mit der Leistung Erstellung DV-technisches Feinkonzept für FÖMISAX und FMV sowie der Programmierung und Einführung der ersten Ausbaustufe FÖMISAX.

Der Auftrag für das DV-technische Feinkonzept FMV erfolgte auf der Grundlage der „Daten- und Funktionsbeschreibung zur FMV“, die das Unternehmen B von Juli 1997 bis Januar 1998 im Auftrag des SMU und des RP Chemnitz erarbeitet hatte. Diese war für die landeseinheitliche FÖMISAX/FMV-Lösung nur eingeschränkt geeignet. Wichtige Bestandteile fehlten. Dies hatte zur Folge, dass der Auftragnehmer die Daten- und Funktionsbeschreibung konsolidieren und ergänzen musste.

Die SK erklärte, das Vorgehen sei zwischen der Projektleitung für die Landeseinheitliche FMV und dem SMU bzw. dem RP Chemnitz abgestimmt worden. Zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe an das Unternehmen B im Juli 1997 sei die politische Entscheidung für eine Landeseinheitliche FMV nicht absehbar gewesen. Der Kabinettsbeschluss vom April 1996 hatte aber die FMV mit einbezogen, sodass nicht nachzuvollziehen ist, warum zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe ein nicht ausreichendes Datenmodell verwendet wurde.

Bis März 1998 war es nicht gelungen, das der Staatsregierung im Sachstandsbericht an das Kabinett im Juni 1997 angezeigte „Konzept für ein einheitliches IT-Verfahren für die FMV“ zu entwickeln. Der Sachstandsbericht stellte demzufolge ein zu optimistisches Bild dar.

2.3 Projektplanung FÖMISAX, FMV und SAXMBS

Für das Teilvorhaben FMV hatte die Projektleitung im Oktober 1996 einen Projektablauf- und Kostenplan vorgelegt. Darin waren Arbeitsinhalte, Verantwortlichkeiten, Zeiten und Ressourceneinsatz festgelegt worden. Als „heißer Start der Anwendung mit Umschalten von Alt- auf Neusystem“ war die 17. Kalenderwoche 1998 geplant gewesen.

Im November 1997 hat die SK einen Projektplan für FÖMISAX, FMV und SAXMBS im Rahmen des „Konzeptes der Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank FÖMISAX“ vorgelegt. Die SK hat dies damit begründet, dass die Kabinettsbeschlüsse keine Terminvorgaben für das Projekt enthalten haben und bis Ende 1997 ein politischer Abstimmungs- und Entscheidungsprozess stattgefunden habe. Im Projektplan war als Nutzungsbeginn für den Prototypen von FÖMISAX/FMV der 1. Juli 1999 vorgesehen.

Der Nutzungsbeginn für das Gesamtsystem FÖMISAX/FMV wird sich gegenüber der ursprünglichen Planung verschieben und jetzt nicht vor Mitte 2002 erwartet.

2.4 Projektplan Gesamtsystem

Ein Projektplan für das Gesamtsystem FÖMISAX/FMV bis zum Beginn der vollständigen Nutzung durch die Ressorts mit Integration des Verfahrens SAXMBS war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vorhanden.

Bei ihrer aktuellen Projektplanung hat sich die SK auf Vorgaben zur Richtlinieneinbindung in FÖMISAX für die Ressorts beschränkt. Eine Planung der noch zu realisierenden Aufgaben mit Arbeitsinhalten, Terminen und Vorgaben zum Einsatz von Personal, Sach- und Haushaltsmitteln fehlte.

Eine Gesamtprojektleitung für das ressortübergreifende Gesamtvorhaben FÖMISAX/FMV und SAXMBS war nicht eingerichtet worden, obwohl 1996 bereits allen Beteiligten klar war, dass die Kompatibilität (Online-Kopplung) dieser Verfahren Voraussetzung für die praktikable Anwendung von FÖMISAX/FMV sein wird.

2.5 Mittelplanung

In der ersten Kostenplanung für das Vorhaben FÖMISAX/FMV vom Dezember 1997 sind Entwicklungskosten für den Zeitraum 1998 bis 2000 in Höhe von 3,97 Mio. DM geplant gewesen.

Nach Angabe der Projektleitung enthalten die Mittelplanungen 1997 und 1999 nur die Kosten für die Entwicklung der ersten Ausbaustufe für FÖMISAX/FMV.

Aussagen über die voraussichtlich gesamten Entwicklungskosten für den flächendeckenden Einsatz sowie die Kosten für den Betrieb des Verfahrens, einschließlich Folgekosten für Softwarepflege und Entwicklungskosten für Anschlussverfahren der FÖMISAX/FMV in den der Ressorts, fehlen. Der Auftraggeber hat bisher keine Information über die Gesamtkosten für das Vorhaben FÖMISAX/FMV. Die erste Ausbaustufe ist nicht die endgültige Lösung.

Eine vollständige Mittelplanung für das Gesamtprojekt FÖMISAX/FMV, einschließlich der Folgekosten und Finanzierungsquellen, ist erforderlich.

2.6 Einsatzvoraussetzung: Mittelbewirtschaftungssystem

Der nutzbringende Einsatz von FÖMISAX/FMV setzt die Online-Kopplung zum AIV-Verfahren für die Mittelbewirtschaftung voraus. Sie wird erst im Zusammenhang mit dem neu zu entwickelnden SAXMBS möglich sein, das nach Angaben des SMF nicht vor Mai 2001 nutzbar sein wird.

Die beteiligten Ressorts hatten sich bereits im August 1996 darauf verständigt, dass das vom SMF geplante neue Mittelbewirtschaftungssystem mit dem AIV-Verfahren FMV kompatibel sein soll.

Das LfF entwickelte im Auftrag des SMF die PC-Version SAXMBS von Januar 1997 bis Juni 1998 bis zur Testreife. Die im SAXMBS realisierten Schnittstellen ermöglichten keine Online-Kopplung mit FÖMISAX/FMV. Personalkosten von rd. 320 TDM waren verausgabt worden. Kurzfristig sollte eine Firma beauftragt werden, SAXMBS mit neuem Design und besserer technologischer Basis hinsichtlich der Einbindung in die Fachverfahren allgemein und FÖMISAX speziell weiterzuentwickeln.

Die Entwicklung des Feinkonzeptes für SAXMBS Version FMV verzögerte sich. Das SMF hat das konsolidierte Feinkonzept im November 1999 abgenommen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung im Oktober/November 1999 hatte das SMF die Ausschreibung zur Programmierung/Implementierung des Feinkonzeptes vorbereitet. Den Entwicklungsaufwand für diese Leistung haben Vertreter des SMF mittlerweile auf rd. 1 Mio. DM geschätzt. Der Abschluss der Entwicklungsarbeiten wurde auf Mai 2001 prognostiziert.

Die Kosten für die Weiterentwicklung von SAXMBS zu einer passfähigen Version mit FMV werden einschließlich Personalkosten über 1,78 Mio. DM betragen. Der Zeitaufwand wird sich von ursprünglich geplanten 9 Monaten auf 32 Monate erhöhen.

Bis zur Funktionsfähigkeit von SAXMBS erfolgt der Datenaustausch zwischen FMÖMISAX/FMV und dem gegenwärtig in den mittelbewirtschafteten Stellen des Freistaates eingesetzten Mittelbewirtschaftungsverfahren HIS-MBS manuell, teilweise offline mittels Disketten. So werden die veranschlagten bzw. bewilligten Fördermittel in FMV ausgedruckt und manuell in HIS-MBS eingegeben und gebucht.

2.7 Nutzerprofil FÖMISAX

Gegenwärtig werden mehr als 25 % der im sächsischen StHpl. eingestellten Finanzmittel über Förderprogramme ausgereicht. Im Haushaltsplan 1999 entsprach dies 8,324 Mrd. DM. Der SRH prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates. Dazu gehört auch die Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln. Hierbei handelt es sich um Verwaltungsvollzug in seiner klassischen Form.

Im Nutzerprofil für FÖMISAX/FMV ist der SRH als Nutzer nicht vorgesehen. Der SRH wäre damit von der direkten Nutzung von FÖMISAX ausgeschlossen.

Nach Beschluss der Staatssekretär-Arbeitsgruppe Förderpolitik soll dem SRH der direkte Zugriff auf FÖMISAX verwehrt werden, da die Datenbank lediglich zusammengefasste Daten zeige, die die Grundlage für politische Entscheidungen bilden würden. Die Daten der FÖMISAX hätten keine Relevanz für den SRH.

In FÖMISAX sind auch vorhabensgenaue Daten gespeichert wie z. B. Leistungsempfänger, Art, Höhe und Zweck der Zuwendung, die Zahlungsbeträge, Daten zu den Verwendungsnachweisen sowie zur antragsbearbeitenden oder bewilligenden Stelle.

Die Aussage, dass die FÖMISAX nur verdichtete Daten enthält, die keine Relevanz für die Prüfungen des SRH hätten, trifft insofern nicht zu.

Den SRH von der direkten Nutzung der FÖMISAX ausschließen zu wollen, würde bedeuten, dass die Verwaltung künftig in großem Umfang vermeidbare Mehrarbeit durchführen müsste. Informationen, die „auf Knopfdruck“ für Prüfungen verfügbar wären, müssten aufwändig bereitgestellt werden. Diese Lösung widerspräche der erklärten Absicht der Staatsregierung, den Personalaufwand zu optimieren.

3 Folgerungen

Der SRH begrüßt die mit der Errichtung der FÖMISAX angestrebte Transparenz im sächsischen Fördergeschehen. Der innovative Ansatz mit der Anbindung an die Förder Richtlinien erscheint viel versprechend.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch für AIV-Vorhaben durchzuführen, die auf Entscheidungen des Kabinetts beruhen. Sie sind für die Wahl der wirtschaftlichsten Ausführungsvariante eines Vorhabens und Durchführung von Erfolgskontrollen zwingend erforderlich.

Komplexe ressortübergreifende AIV-Vorhaben erfordern eine Gesamtprojektleitung mit ressortübergreifenden Kompetenzen. Dies hätte ein Auseinanderlaufen der in der SK und im SMF getrennt entwickelten Verfahren FÖMISAX/FMV und SAXMBS verhindert, die Arbeit mit Übergangslösungen entbehrlich gemacht und den zielgerichteten Einsatz der Ressourcen ermöglicht.

Dem SRH ist im Zuge der Auskunftspflicht nach § 95 SÄHO der Zugriff auf Daten der FÖMISAX zu gewähren. Dem SRH würde sonst ein Instrument zur rationellen, effektiven und zeitnahen Finanzkontrolle verwehrt werden.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Das SMF hat erklärt, dass die Feststellungen des SRH bezogen auf die Online-Schnittstelle zutreffend sind. Es merkte hierzu ergänzend an, in der PC-Version SAXMBS sei keine Online-Kopplung mit FÖMISAX/FMV realisiert worden, weil gemäß Stufenkonzept und Prioritätenplan in der ersten Phase nur die Offline-Schnittstelle als Kompromisslösung vorgesehen gewesen sei.

Der Lösungsvorschlag hierfür hätte zunächst auch nur die vorrangige Realisierung der Online-Recherche vorgesehen. Im Ergebnis intensiver Abstimmungsgespräche über die Anforderungen an die Online- und Offline-Schnittstellen zwischen SAXMBS und FMV sei eine komplett neue 32 Bit Online-Lösung für die Schnittstellenprobleme beschlossen worden.

Die Verzögerungen bei der Entwicklung des DV-technischen Feinkonzeptes für die Schnittstelle SAXMBS/FÖMISAX seien auf erhebliche Nachbesserungen des im März 1999 vorgelegten Entwicklungsergebnisses der beauftragten Firma zurückzuführen.

Das SMF stimmt den Ausführungen des SRH hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für AIV-Vorhaben zu. Bezüglich des Erfordernisses einer Gesamtprojektleitung mit ressortübergreifenden Kompetenzen hat das SMF dem SRH mit der Einschränkung zugestimmt, dass auch andere Organisationsformen möglich sind (Lenkungsausschüsse), die einen zielgerichteten Einsatz der Ressourcen erlauben.

4.2 Sächsische Staatskanzlei

Die SK hat erklärt, ein ressortübergreifendes IT-Vorhaben, wie die Schaffung einer „Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank“, sei dadurch gekennzeichnet und erschwert, dass fachliche und inhaltliche Festlegungen zwangsläufig die Kompetenzen aller Ressorts berühren bzw. Zugeständnisse seitens der Ressorts erfordern würden. Anders als bei ressort- oder behördeninternen Projekten stelle sich hier das Problem einer Verquickung von fachlichen und ressortübergreifenden Abstimmungserfordernissen.

Hinzu komme, dass dieses neue ressortübergreifende IT-Vorhaben bereits vorhandene Lösungen bzw. laufende Projekte vorgefunden habe. Solche Projekte hätten in den Planungen und Aktivitäten der Ressorts ihre eigene Dynamik. In diesem Fall sei z. B. beim SML bereits ein System zur Fördermittelverwaltung vorhanden, bei SMU und SMI seien damals solche Systeme zur Fördermittelverwaltung in der konzeptionellen Phase gewesen. Ferner hätte das SMF ein IT-System zur Haushaltsaufstellung entwickelt sowie das Mittelbewirtschaftungssystem weiterentwickelt. Es hatte der Anstrengung aller Beteiligten bedurft, um die Dinge sachgerecht zusammenzuführen.

Diese dargestellten Eigenheiten des Projektes seien vom Rechnungshof nicht ausreichend gewürdigt worden. Das Vorhaben sei wie ein ressort- oder behördeninternes Projekt geprüft worden.

Dieses sei auch in der wechselnden Bezeichnung des Prüfungsgegenstandes deutlich geworden. Es sei ein „Gesamtvorhaben FÖMISAX/FMV einschließlich MBS und HAV“ zum Prüfungsgegenstand erklärt worden, obwohl die SK erklärt hätte, dass es ein Gesamtvorhaben im Sinne einer einheitlichen Federführung und eines einheitlichen Beginns mit den genannten vier Komponenten nicht gebe. An anderer Stelle sei ein „AIV-Vorhaben FÖMISAX/FMV“ geprüft worden.

Die Funktionsfähigkeit der Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank sei gegeben, wenn die Kommunikation zwischen den FMV-Systemen, den Bewilligungsstellen und der Fördermitteldatenbank im Rechenzentrum des Statistischen Landesamtes funktioniere.

Diese beiden Systeme würden aber keine untrennbare Einheit mit den unter Federführung des SMF entwickelten Systemen HAV und SAXMBS bilden. Zu den Feststellun-

gen, die diese IT-Systeme betreffen, könne daher die SK keine Stellungnahme abgeben.

Um die Entwicklungsdauer des Konzeptes zu bewerten, müsste der Rechnungshof sie mit der Entwicklungsdauer in anderen Bundesländern vergleichen. Bislang habe jedoch kein Bundesland ein vergleichbares Instrument entwickelt. Weiterhin würden bei der Bewertung des Zeitraumes die o. g. Abstimmungserfordernisse nicht gewürdigt.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hinsichtlich des „Ob“ der Einführung einer Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank habe aufgrund des Kabinettsbeschlusses nicht zur Diskussion gestanden. Das Kabinett hielt angesichts der Bedeutung des Förderhaushaltes von jährlich rd. 8 Mrd. DM und im Hinblick auf die notwendige Transparenz des Mitteleinsatzes den Aufbau einer Datenbank für erforderlich. Nachdem die Arbeitsgruppe ein Konzept zur Billigung vorgelegt habe, sei unverzüglich die Realisierung in Angriff genommen worden. Bezüglich des „Wie“ sei durch die Ausschreibung der wirtschaftlichste Weg gewährleistet. Im Übrigen sähe § 7 der SÄHO Kosten-Nutzen-Untersuchung für „geeignete Maßnahmen“ vor. Er würde damit einen Entscheidungsspielraum für die Verwaltung enthalten.

In dem vom Kabinett gebilligten Konzept zur Erstellung der Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank sei der Zugriff auf die unmittelbare Staatsverwaltung beschränkt worden, da die Fördermitteldatenbank als politisches Steuerungsinstrument konzipiert sei. Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Einhaltung haushaltsrechtlicher Bestimmungen sei die Fördermitteldatenbank für den Rechnungshof nicht von Nutzen, da sie keine Einzelfallprüfung ermögliche. Es sei jedoch denkbar, dass die Datenbestände, die durch die Nutzung von FMV-Verfahren anfallen würden, dem SRH im Prüfungsfalle neben den Akten elektronisch zur Verfügung gestellt würden. Diese Daten könnten kein Ersatz für die Vorlage der Akten sein, da die schriftlichen Akten umfassender seien.

5 Schlussfolgerungen

Der SRH hat bewusst ressortübergreifend das Gesamtsystem geprüft. Eine genaue Zuordnung der jeweiligen Verantwortlichkeiten wurde beschrieben. Mit ihrer Meinung zur Notwendigkeit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung steht die SK allein (vgl. Stellungnahme des SMF). AIV-Projekte binden erhebliche Mittel. Schon deshalb ist es notwendig, die Projektabwicklung möglichst effektiv zu gestalten. Gerade das geprüfte komplexe Vorhaben lässt erkennen, wie wichtig dafür eine Projektkoordination ist.

Angesichts der Schwierigkeiten, das komplexe Gesamtvorhaben effektiv umzusetzen, bleibt auch nach den Ausführungen der SK nicht nachvollziehbar, warum eine Gesamtprojektleitung nicht eingerichtet wurde.

Das mehrfach vorgetragene Argument, die Datenbank FÖMISAX enthalte nur zusammengefasste Daten, die keine Relevanz für den SRH hätten, ist auch deshalb fraglich, weil Mehrfachförderungen für die Verwaltung selbst nicht zu erkennen wären, wenn in der Datenbank nicht auf Einzelmaßnahmen zugegriffen werden könnte.

Die SK scheint die Stellung des SRH zu verkennen, wenn sie ihm Informationen, die der allgemeinen Verwaltung zur Verfügung stehen, vorenthalten will.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

**Einzelplan 03:
Sächsisches Staatsministerium des Innern**

7

**Förderung der Wiedereingliederung von Spätaussiedlern
und der Kulturarbeit nach § 96 BVFG**

Die Förderrichtlinien sind in Teilen grundlegend zu überarbeiten.

Bewilligungsbescheide genügten vielfach nicht den formalen Anforderungen des Zuwendungsrechtes. Verwendungsnachweise blieben teilweise ungeprüft.

Für die Wiedereingliederung von Spätaussiedlern wurden Fördermittel zu früh an die Bewilligungsbehörden ausbezahlt, wodurch dem Freistaat Zinsverluste entstanden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Zuwendungen zur Wiedereingliederung von Spätaussiedlern sowie die Zuwendungen zur Förderung der Kulturarbeit nach § 96 BVFG geprüft. Schwerpunkt der Prüfung bildeten die Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, die Förderrichtlinien sowie die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Durchführung des Zuwendungsverfahrens.

2 Feststellungen

2.1 Zuwendungen zur Eingliederung von Spätaussiedlern

2.1.1 Förderrichtlinie

Die Bewilligung der Zuwendungen erfolgte nach Maßgabe der Richtlinie des SMI zur Förderung der Eingliederung von Spätaussiedlern vom 27.11.1996 sowie der Hinweise zur Richtlinie des SMI vom 16.10.1997.

In der Richtlinie fehlen Regelungen zu den wesentlichen Bemessungsgrundlagen. Die in den Hinweisen formulierten Bemessungsgrundlagen weichen teilweise von den Regelungen der Richtlinie ab. So ist beispielsweise in Nr. 2.2 der Hinweise zur Richtlinie eine Pauschale für Sachkosten in Höhe von bis zu 400 DM pro Monat zugelassen, während die Richtlinie selbst lediglich Zuwendungen im Rahmen der Anteilsfinanzierung bis zu 70 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gestattet.

2.1.2 Verteilung der Haushaltsmittel

Die Zuwendungen werden durch die unteren Eingliederungsbehörden, d. h. die Landkreise und kreisfreien Städte bewilligt. Die Regierungspräsidien erhalten vom SMI die Bewirtschaftungsbefugnis über die entsprechenden Haushaltsmittel. Sie bewilligten die zu bewirtschaftenden Beträge mittels Zuwendungsbescheid den unteren Eingliederungsbehörden. Infolgedessen wurden die Fördergelder des Freistaates an die Kom-

munen und Landkreise ausgezahlt, obwohl diese die Zuwendungen erst zu einem späteren Zeitpunkt an die eigentlichen (Letzt-)Empfänger bewilligten und auszahlten. Rund 180 TDM, d. h. 15 % der an die Bewilligungsstellen ausgezahlten Mittel wurden gar nicht benötigt, aber erst zum Jahresende bzw. im Folgejahr an den Staatshaushalt zurückgeführt. Hierdurch entstanden dem Freistaat vermeidbare Zinsverluste.

2.1.3 Antragsprüfung und Bewilligung

In den vom SRH geprüften Unterlagen fanden sich in der Mehrzahl der Fälle keine Antragsprüfvermerke, aus denen die wesentlichen Gründe für die Förderentscheidung zu entnehmen gewesen wären (Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung, Umfang der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben).

Die Ermittlung der Zuwendung orientierte sich nicht an einheitlichen Kriterien. Die in den Hinweisen vorgegebenen Bemessungsgrundlagen für die Berechnung der Zuwendung wendeten die unteren Eingliederungsbehörden z. T. überhaupt nicht, z. T. falsch an.

Die Bewilligungsbescheide entsprachen größtenteils nicht den Anforderungen des Modells 1c der Vorl. VwV zu § 44 SÄHO, was auf bereits fehlerhafte Musterbescheide sowie die mangelhaften Kenntnisse des Zuwendungsrechtes bei den Bearbeitern zurückzuführen ist. Den Bescheiden fehlten Angaben der maßgeblichen Bezugsgrößen für den Umfang der staatlichen Förderung, d. h. Finanzierungsart, Höhe der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben sowie die Höhe des Fördersatzes. Teilweise enthielten die Bescheide Elemente verschiedener und nach der Richtlinie nicht zulässiger Finanzierungsarten, was zu in sich widersprüchlichen Festsetzungen führte. In allen Bescheiden fehlte die erforderliche Rechtsbehelfsbelehrung. Überdies war der Text der vom Zuwendungsempfänger mit Erhalt des Bewilligungsbescheides zu erteilenden Empfangsbestätigung unzulässigerweise mit der Erklärung des Rechtsbehelfsverzichts verknüpft.

2.1.4 Prüfung der Verwendungsnachweise

Inwiefern die Kontrolle der wirtschaftlichen und zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung durchgeführt wurde, konnte der SRH den geprüften Unterlagen oft nicht entnehmen. Aufgrund der festgestellten Defizite bei den Bewilligungsbescheiden war zudem eine Prüfung der Verwendungsnachweise von vornherein nur eingeschränkt möglich. So konnte beispielsweise eine Rückforderung nicht anteilig berechnet werden, da der Fördersatz, wie auch die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben im Bewilligungsbescheid fehlten. Im Landkreis Meißen waren in allen stichprobenhaft geprüften Fällen die Verwendungsnachweise ungeprüft.

2.2 Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen nach § 96 BVFG

2.2.1 Förderrichtlinie

Die Bewilligung der Zuwendungen erfolgte nach Maßgabe der Richtlinie des SMI zur Förderung der Maßnahmen nach § 96 BVFG vom 27.11.1996 und der hierzu ergangenen Hinweise des SMI vom 26.02.1997. Die Richtlinie genügt nicht den Anforderungen der SÄHO, da die wesentlichen Bemessungsgrundlagen fehlen. Diese sind lediglich in den Hinweisen enthalten.

2.2.2 Projektförderungen

Vorbereitungskosten nach Nr. 5.2.3 der Hinweise zur Richtlinie förderte das SMI durch einen 15 %igen Zuschlag auf die errechnete Zuwendung, ohne die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben um die gewährte Pauschale zu erhöhen. Infolgedessen überstieg der Anteil der Zuwendung an den Gesamtausgaben den im Bewilligungsbescheid festgesetzten maximalen Fördersatz von 70 %.

Nach § 23 SäHO dürfen Zuwendungen nur Stellen außerhalb der Staatsverwaltung erhalten. Dennoch erhielt die Universität Leipzig für ein Forschungsprojekt insgesamt rd. 650 TDM und die TU Dresden für eine Ausstellung rd. 28 TDM. Als staatliche Einrichtungen, deren Finanzbedarf im Einzelplan des SMWK veranschlagt ist, hätte den Hochschulen lediglich die Bewirtschaftungsbefugnis über die erforderlichen staatlichen Zuschüsse zu den förderfähigen Projekten erteilt werden dürfen. Zinsverluste für den Freistaat wären dadurch vermieden worden.

2.2.3 Institutionelle Förderung des Bund der Vertriebenen - Landesverband Sachsen/Schlesische Lausitz e. V. (BdV)

Obwohl das SMI aufgrund seiner Antragsprüfung Teile der im Haushaltsplan des BdV veranschlagten Ausgaben als nicht zuwendungsfähig bezeichnet hat, erklärte es den Plan im Bewilligungsbescheid in vollem Umfang für verbindlich. Das SMI begründete dies mit der Veranschlagung der Haushaltsmittel im Staatshaushaltsplan. Dadurch sei eine Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Höhe der Zuwendung entbehrlich.

Deshalb bewilligte das SMI beispielsweise für Personalausgaben den vollen Förderanteil, obwohl zum Zeitpunkt der Bewilligung erkennbar war, dass Ausgaben allenfalls zu 42 % des veranschlagten Betrages anfallen würden. Auch die zum Vorjahr nahezu verdoppelten Verwaltungsausgaben überprüfte das SMI nicht auf ihre Notwendigkeit. Die veranschlagten Reisekosten überstiegen die Ausgaben des Vorjahres sogar um mehr als das Neunfache.

3 Folgerungen

3.1 Zuwendungen zur Eingliederung von Spätaussiedlern

3.1.1 Die vorhandene Richtlinie ist grundlegend zu überarbeiten. Der SRH hat dem SMI hierzu Vorschläge unterbreitet.

3.1.2 Den unteren Eingliederungsbehörden sollte die Bewirtschaftungsbefugnis im notwendigen Umfang übertragen werden, sodass sie dementsprechend Zuwendungen bewilligen können.

3.1.3 Entscheidungen der Bewilligungsbehörden sind in Antragsprüfvermerken festzuhalten. Die Berechnung der Zuwendungen sollte künftig nach einheitlichen Maßstäben erfolgen. Die Musterbescheide sind zu überarbeiten und die Zuwendungsbescheide unter Beachtung der Mindestanforderungen nach der SäHO zu erlassen.

3.1.4 Noch ausstehende Verwendungsnachweisprüfungen sind unverzüglich nachzuholen. Das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung ist in einem Vermerk festzuhalten.

3.2 Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen nach § 96 BVFG

3.2.1 Die Richtlinie des SMI sollte unter Einbeziehung des Regelungsgehaltes der Hinweise grundlegend überarbeitet werden. Der SRH hat dem SMI hierzu Empfehlungen erteilt.

3.2.2 Die „Vorbereitungskosten“ sind den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben hinzuzurechnen. Dabei sollte die Angemessenheit der Höhe der prozentualen Pauschale für „Vorbereitungskosten“ in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

3.2.3 Die im Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan des institutionell geförderten BdV vorgesehenen Ausgaben sind hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Angemessenheit nach dem allgemeinen Sparsamkeitsgrundsatz zu prüfen. Die danach anerkannten und zuwendungsfähigen Ausgaben sind auch bei der Bemessung der Zuwendung zugrunde zu legen.

3.2.4 Ferner hat der SRH empfohlen, die Zuwendung an den BdV zunächst im Wege der Anteilsfinanzierung und zu gegebener Zeit als Festbetragsfinanzierung mit Budgetierung einzelner Ausgabenansätze zu bewilligen, um sowohl dem BdV einen Anreiz zur sparsamen Wirtschaftsführung zu geben, als auch eine Minimierung des Verwaltungsaufwandes zu erzielen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium werde die konstruktiven Anmerkungen des SRH im Bereich der Eingliederungs- und Kulturförderung umfänglich berücksichtigen. Zudem seien weitere Änderungen der künftigen Verwaltungspraxis aufgrund der Erfahrungen der ersten Förderjahre beabsichtigt. Bezüglich der Wahl einer anderen Finanzierungsart für die Förderung des BdV sei die weitere Entwicklung der Arbeit des Landesverbandes abzuwarten.

Förderung von Kinder- und Jugendeinrichtungen im Rahmen des Landessanierungsprogramms „Städtebauliche Erneuerung“

Das RP Leipzig hat eine Sanierungsmaßnahme gefördert, ohne dass die erforderliche Baugenehmigung vorlag. Ein Teil der geförderten Maßnahmen war vom Stadtrat nicht beschlossen.

Das RP Leipzig hat die Verwendung der Zuwendung unverzüglich zu prüfen.

1 Prüfungsgegenstand

1996 kündigte der Staatsminister des Innern im Rahmen der Vorstellung der Jugendkriminalstatistik an, durch Einsatz von Sanierungsmitteln einen Teil des Abbaus von Jugendeinrichtungen in Sachsen wieder rückgängig machen zu wollen.

Der SRH hat die Verwendung der ausgereichten Fördermittel für mehrere Projekte u. a. in der Stadt Leipzig geprüft.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Antragstellung, Bewilligung und Auszahlung der Fördermittel

Im Juni 1996 beantragte die Stadt Leipzig Fördermittel für den Kauf eines Grundstücks, das 1.900 TDM kosten und vollständig aus Fördermitteln finanziert werden sollte. Nach einer vom Stadtrat beschlossenen Konzeption, auf die der Antrag sich bezog, sollten demgegenüber Fördermittel anteilig für den Grundstückskauf und in Höhe von 700 TDM für Sanierungsmaßnahmen verwendet werden. Danach war auch vorgesehen, eine für den Betrieb der Einrichtung nicht benötigte Teilfläche von mehr als der Hälfte des 7.830 m² großen Grundstücks weiter zu veräußern.

Die Förderung von Kaufpreisen für Grundstücke bemisst sich nach Abschnitt A Nr. 7.1.2 VwV-StBauE 1994 nach dem Verkehrswert „im Zeitpunkt des Ereignisses, an das die Förderung knüpft“. Das RP beanstandete gleichwohl nicht, dass dem Antrag weder ein Verkehrswertgutachten noch ein Kaufgebot beigelegt waren.

Obwohl die Angaben in dem Antrag von den Angaben in der Konzeption abwichen und eine Kostenermittlung für die Sanierungsmaßnahme nicht vorlag, bewilligte das RP im Juni 1996 bei einem Fördersatz von 66,6 % eine Zuwendung in Höhe von 1.900 TDM für das Jahr 1996.

Im Zuwendungsbescheid fehlte die Angabe des geförderten Vorhabens ebenso wie die Festsetzung der förderfähigen Ausgaben und die Verteilung der Zuwendung auf den Grunderwerb einerseits und die Sanierungsmaßnahmen andererseits.

Im August 1996 teilte das RP auf Antrag der Stadt mit, die Fördermittel könnten auch nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes am 31.12.1996 bis Ende 1997 „abgerufen

werden“. Außerdem erließ es am 12.03.1997 mit Bezugnahme auf den bereits am 31.12.1996 abgelaufenen Zuwendungsbescheid einen so genannten „Kassenmittelzuteilungsbescheid“, der die „Zuteilung“ der 1996 bewilligten Zuwendung im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.1997 zum Inhalt hatte. Dieser Bescheid war überflüssig, soweit er sich auf den Regelungsgehalt des Bewilligungsbescheides bezog und unzulässig, soweit er außerhalb der Bewilligungsentscheidung einen Anspruch auf staatliche Zuwendungen gewährte.

Im April 1997 bezahlte die Stadt den Kaufpreis in Höhe von 1.900 TDM für das Grundstück und erhielt dafür im Juli 1997 Fördermittel in Höhe von 1.200 TDM. Entgegen der Konzeption ist der Verkauf einer Teilfläche von der Stadt nicht mehr vorgesehen. Sie hat dem Betreiberverein das gesamte Grundstück unentgeltlich zur Nutzung überlassen. Die Nutzung erstreckt sich auch auf Gebäude, die nach dem Beschluss des Stadtrates abgerissen werden sollten. Der Betreiberverein hat mit Zustimmung der Stadt einen Teil der Flächen mit aufstehenden Gebäuden verpachtet und erzielt hieraus Einnahmen.

Im Oktober 1997 legte die Stadt Rechnungen in Höhe von rd. 1.050 TDM beim RP vor und beantragte dafür im November 1997 die Auszahlung der restlichen Fördermittel in Höhe von 700 TDM. Obwohl für das Bauvorhaben zum Jahresende 1997 noch gar keine Baugenehmigung vorlag, veranlasste das RP die Auszahlung der Zuwendung. Nicht genehmigte Bauvorhaben sind nicht förderfähig, da die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht gesichert ist.

Ein Verwendungsnachweis entsprechend den Bestimmungen des Bescheides lag Ende 1999 noch immer nicht vor. Nach Nr. 5.2 (Abrechnung) der dem Bescheid beigefügten Nebenbestimmungen für die Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (NBest-Städtebau) ist die Zuwendungsempfängerin verpflichtet, in der Abrechnung die zuwendungsfähigen Kosten der Erneuerungsmaßnahme sowie die erneuerungsbedingten Einnahmen einschließlich der zu berücksichtigenden Ausgleichsbeträge und Wertansätze zusammengefasst darzustellen. Dies ist bislang nicht erfolgt.

2.2 Vergabe und Abrechnung der Bauleistungen

Die Bauleistungen hat die Stadt durch ihren Eigenbetrieb ausführen lassen. Ob sie in Anbetracht der Marktlage durch ihren Eigenbetrieb eine im Sinne des Haushaltsrechts bessere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung gewährleisten konnte, hat sie nicht geprüft.

Ein Stadtratsbeschluss zur Beauftragung des Eigenbetriebes mit der Durchführung der Sanierungsaufgaben lag nicht vor.

Obwohl Eigenbetriebe keine eigene Rechtspersönlichkeit haben, schloss das Kulturamt der Stadt als Bauherr mit dem Eigenbetrieb „Vereinbarungen“ zu den einzelnen Teilleistungen ab. Diese beinhalteten eine Abrechnung zu Festpreisen ohne Einzelnachweis auf Grundlage von Kostenschätzungen des Bauordnungsamtes der Stadt.

Der Eigenbetrieb finanzierte außerdem einen Teil des im Rahmen der Förderung von der Stadt zu erbringenden Eigenanteils vor, ohne hierzu durch einen entsprechenden Beschluss des Stadtrates ermächtigt zu sein.

Vor Beginn der Sanierung hatte der Eigenbetrieb dem Kulturrat mitgeteilt, die geschätzten Kosten würden nicht erreicht werden. Im Ergebnis nahm der Eigenbetrieb jedoch nicht nur die vereinbarten Festbeträge in Anspruch, sondern rechnete beispielsweise für die Sanierung der Heizung rd. 100 TDM zusätzlich ab, ohne dies zu begründen. Er rechnete auch Bauleistungen für Maßnahmen ab, die nicht durch den Stadtrat beschlossen, sondern lediglich als Empfehlung für die Weiterführung der Sanierung in der Konzeption aufgeführt waren. Die Ausgaben für diese Zwecke wurden dadurch unter Umgehung des Budgetrechts des Stadtrates geleistet.

3 Folgerungen

3.1 Die Antragsprüfung ist wesentlich zu verbessern. Das RP hat darauf hinzuwirken, dass Antragsteller vollständige und in sich schlüssige Antragsunterlagen vorlegen.

Das RP hat künftig seine Bescheide vollständig und inhaltlich hinreichend bestimmt abzufassen. Die Bescheide müssen den geförderten Zweck und den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben erkennen lassen.

Der SRH erwartet, dass Zuwendungen künftig innerhalb des Bewilligungszeitraumes ausgezahlt bzw. die Zuwendungsbescheide entsprechend geändert werden.

Das RP darf keine Fördermittel für nicht genehmigte Baumaßnahmen auszahlen.

3.2 Die Stadt ist ebenso wie der städtische Eigenbetrieb zu wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung verpflichtet und hat deshalb entsprechend den geltenden Vergabegrundsätzen Aufträge öffentlich auszuschreiben, wenn sich ergibt, dass die Durchführung der Arbeiten durch den Eigenbetrieb nicht wirtschaftlicher ist als eine Vergabe der Bauleistungen. Dazu muss in jedem Fall eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgen.

Das RP hat die Einhaltung der Vergabevorschriften im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung zu kontrollieren. Bei Verstößen sind die Zuwendungen zurückzufordern.

Das RP hat einen Verwendungsnachweis von der Stadt zu fordern, der alle Ausgaben enthält. Auf dieser Grundlage sind die förderfähigen Ausgaben zu ermitteln. Zu viel gezahlte Zuwendungen sind zurückzufordern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Der dem RP Leipzig vorgelegte Antrag der Stadt Leipzig stimme mit der Betreiberkonzeption hinsichtlich der Zahlenangaben und der Verwendung überein, sei ausreichend und nicht widersprüchlich.

Mit Zuteilungserlass des SMI vom 16.07.1996 und ebenso mit dem Zuwendungsbescheid des RP Leipzig sei die Zweckbestimmung korrekt vorgenommen worden. Inhalt und Form der Bescheide seien landeseinheitlich vom SMI vorgegeben. Eine Aufteilung der zuwendungsfähigen Ausgaben nach Bau- und Ordnungsmaßnahmen bzw. Grunderwerb sei in den Zuwendungsbescheiden seit 1991 nicht erfolgt. Die Gemeinde habe

im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung die Prioritäten zur Verwendung der Mittel zu setzen.

Mit Erlass des SMI vom 11.12.1996 sei eine Entscheidung über die Verlängerung des Bewilligungszeitraumes getroffen und vom RP gegenüber der Stadt am 16.12.1996 vollzogen worden.

Bis Ende 1997 sei auf eine gesonderte Zuweisung von jährlichen Kassenmittelbeträgen verzichtet worden, weil das Land das so genannte „Windhundverfahren“ angewendet habe. Demzufolge habe eine Gemeinde mit ausreichendem Planungsvorlauf bei der Vorbereitung der sanierungsbedingten Einzelmaßnahmen die Mittel anderer Gemeinden mit ungenügendem Vorlauf in Anspruch genommen. Insofern sei es vom RP zweckmäßig gewesen, zur Herstellung einer Planungssicherheit für die Stadt Leipzig zur Durchführung der Einzelmaßnahme im Jahre 1997 die Kassenmittel auszuweisen.

Alle Einnahmen aus einem geförderten Grunderwerb seien bis zur Abrechnung der Gesamtmaßnahme der Sanierungsmaßnahme zuzuführen; insofern sei die Verwendung von Einnahmen (Miete/Pacht) für eigene Zwecke „ein rechtswidriger Zustand“. Das RP Leipzig prüfe, ob der Nutzer des Grundstücks Einnahmen aus der Vermietung erziele und diese für eigene Zwecke einsetze.

Die Abrechnung der Zuwendung gelte nach Abschnitt E Nr. 1.3 VwV-StBauE 1994 als zweckentsprechende Verwendung im Sinne des Haushaltsrechts. Diese Nachweise enthielten jedoch keine Aussagen zu Baugenehmigungen. Im Übrigen würden derartige Prüfungen vom RPA der Stadt bei der Antragsprüfung vorgenommen. Die Stadt habe die zuwendungsfähigen Ausgaben und Einnahmen für die Einzelmaßnahme am 15.01.1999 vorgelegt. Das RP habe die Stadt aufgefordert, diese Unterlagen zu überarbeiten und bis zum 31.07.2000 erneut vorzulegen. Das SMI werde dem SRH das Prüfungsergebnis mitteilen.

Aufgrund der Hinweise des SRH würden Fördervoraussetzungen für die Instandsetzungsmaßnahmen im Hinblick auf die Einhaltung der Vergabevorschriften und der zuwendungsfähigen Ausgaben nochmals geprüft. In Abhängigkeit von dem Prüfergebnis werde über die Rückforderung von Zuwendungen entschieden.

Zur Abrechnung von Einzelmaßnahmen und der damit einhergehenden Prüftiefe werde gegenwärtig im Einvernehmen mit den RP eine praktikable und vom Verwaltungsaufwand zu bewältigende Lösung erarbeitet, die noch mit dem SRH abgestimmt werde.

5 Schlussbemerkung

Der SRH begrüßt das Bemühen, erste Maßnahmen zur Verbesserung der Kontrolle der Verwendung der Mittel zu ergreifen. Er hält im Übrigen auch angesichts der Ausführungen des SMI an seinen Feststellungen und Folgerungen fest und wird dies mit dem SMI erörtern.

Die institutionelle Förderung durch das SMWA und die Förderung verschiedener Projekte durch das SMI wurden nicht ausreichend koordiniert, die Verwendung der Mittel nur mangelhaft kontrolliert.

Zur Erzielung einer Liquiditätsreserve hat die Landesverkehrswacht Sachsen e. V. Fördermittel zeitweilig zum Kauf von Wertpapieren eingesetzt und damit gegen das Zuwendungsrecht verstoßen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Bewilligung und Verwendung von Zuwendungen des SMI und SMWA an die Landesverkehrswacht Sachsen e. V. (LVW) für Maßnahmen der Verkehrserziehung und -aufklärung geprüft.

Das SMWA förderte in den Jahren 1997 und 1998 die LVW institutionell aus Haushaltsmitteln, die bei Kap. 0706 (Straßenbau) veranschlagt waren, und das SMI bewilligte Zuwendungen für Einzelprojekte sowie für Gemeinkosten der LVW aus Mitteln, die bei der Landespolizei im Kap. 0312 veranschlagt waren.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Koordinierung der Förderung

Die LVW beantragte 1996 beim SMWA eine Förderung des für das Hj. 1997 zu erwartenden Fehlbetrages. Nach dem Wirtschaftsplan 1997 der LVW betrug der Fehlbedarf 250 TDM, wobei einnahmeseitig Zuwendungen des SMI in Höhe von rd. 249,5 TDM berücksichtigt waren. Das SMWA hat die Zuwendung an die LVW antragsgemäß bewilligt, ohne sich über die Verfahrensweise mit dem SMI abzustimmen.

2.2 Zuwendung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Die LVW hat eine kaufmännische doppelte Buchführung und erstellt Jahresabschlüsse nach HGB. Die Buchungen stellen Aufwendungen und Erträge dar und sind ohne Überleitungsrechnung nicht aussagekräftig hinsichtlich der entstandenen Ausgaben und Einnahmen. Dem Förderantrag war keine Überleitungsrechnung nach kameralistischen Grundsätzen beigefügt. Das SMWA forderte die fehlende Unterlage nicht nach, sondern bewilligte die Förderung ohne nähere Prüfung, ob der dargestellte Fehlbedarf zu erwarten war.

Die Auszahlung der Zuwendungen des SMWA erfolgte im Mai und August 1997 zu jeweils 125 TDM. Die erste Rate setzte die LVW teilweise, die zweite Rate vollständig zum Kauf von Wertpapieren ein. Das Wertpapierguthaben der LVW betrug Ende 1997 über 200 TDM. Auch im Jahr 1998 hat die LVW Fördermittel ohne Wissen der Bewilligungsbehörde vorübergehend zweckwidrig zur Vermögensbildung eingesetzt. Die Bilanzen der LVW weisen deshalb regelmäßig zum Jahresende entsprechende Rücklagen und Rückstellungen aus, um nach Angaben der LVW den Finanzbedarf zu Beginn

des Folgejahres decken zu können bis zum Erhalt weiterer Förderungen.

Die LVW legte dem SMWA einen einfachen Verwendungsnachweis vor, obwohl dieser nach dem Bewilligungsbescheid nicht zugelassen war. Die darin aufgeführten Zahlenangaben weichen vom Jahresabschluss ab und sind nicht nachvollziehbar. Der vorgelegte Jahresabschluss ist für eine Verwendungsnachweisprüfung nicht aussagefähig. Beispielsweise betrug der Personalaufwand lt. GuV rd. 205,1 TDM, im Verwendungsnachweis sind Personalkosten von rd. 191,8 TDM angegeben und der SRH hat Personalausgaben in Höhe von rd. 292 TDM ermittelt.

2.3 Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums des Innern

Die Förderung durch das SMI erfolgte z. T. nach der VV über die Förderung von Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit (VV-Verkehrssicherheit) vom 03.06.1992, z. T. nach der VV über Zuwendungen zur Förderung von Jugendverkehrsschulen (VV-Schulen) vom 30.09.1992. Beide Fördervorschriften stimmen in wesentlichen Bestandteilen inhaltlich überein. So stellt die Förderung der Errichtung von Jugendverkehrsschulen auf Maßnahmen ab, die auch der Hebung der Verkehrssicherheit dienen. Nicht nachvollziehbar ist, warum die Förderung der Gemeinkosten bei Errichtung von Jugendverkehrsschulen durch die VV-Verkehrssicherheit geregelt ist und nicht wie die Förderung der Projektkosten durch die VV-Schulen.

Auf Antrag der LVW bewilligte das SMI am 07.07.1997 für vier Projekte eine Zuwendung von insgesamt 175.680 DM im Wege der Anteilsfinanzierung, ohne dass projektbezogene Kosten- und Finanzierungspläne für diese Maßnahmen vorlagen.

Die in den Verwendungsnachweisen dargestellten Ausgaben differierten von den Angaben im Jahresabschluss der LVW. Das SMI hat die Verwendungsnachweise noch nicht geprüft.

Für das Projekt „Erwachsenenaufklärung“ betrugen die Ausgaben nach dem Verwendungsnachweis wie geplant 140 TDM, während im Jahresabschluss der LVW Ausgaben von nur 84 TDM ausgewiesen sind. Dies erklärte die LVW mit der finanziellen Beteiligung der örtlichen Verkehrswachen an diesem Projekt. Da die „Drittmittel“ weder im Antrag noch im Verwendungsnachweis angegeben waren, hat das SMI unwissentlich die nicht durch Dritte gedeckten Ausgaben der LVW in Höhe von 84 TDM zu 100 % gefördert und nicht lediglich zu 60 %, wie in der VV und im Bewilligungsbescheid vorgesehen.

Laut Antrag für die Förderung von „öffentlichen Aktionen“ benötigte die LVW die Zuwendungen zur nachträglichen Erstattung von Sachkosten der örtlichen Kreisverkehrswachen und nicht für eigene Ausgaben. Das SMI hätte keine Zuwendung für bereits getätigte Ausgaben bewilligen dürfen.

Für die Beschaffung und Ausstattung einer mobilen Jugendverkehrsschule für eine Kreisverkehrswacht bewilligte das SMI der LVW bei zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 94 TDM eine Zuwendung in Höhe von 37,6 TDM. Die LVW erwarb die mobile Verkehrsschule bei einem Hersteller, zu dem sie nach ihren Angaben „gute Beziehungen“ unterhält und „günstige Kaufpreise“ erreichen könne. Ob nicht andere Hersteller den handelsüblichen Lkw zu günstigeren Konditionen ausgebaut und geliefert hätten, prüfte die LVW nicht.

Für die Tätigkeit der Geschäftsstelle der LVW bewilligte das SMI nach der VV-Verkehrssicherheit pauschal einen Gemeinkostenaufschlag in Höhe von 30 % der zuwen-

dungsfähigen Kosten der einzelnen Projekte sowie nach der VV-Schulen einen Gemeinkostenaufschlag in Höhe von 10 % der Beschaffungskosten von Jugendverkehrsschulen.

Die Zuwendungen für Gemeinkosten betragen 1997 insgesamt 61.360 DM. Gegenstand dieser Förderung waren nicht den Projekten gesondert zuordenbare Ausgaben. Vielmehr handelte es sich um Ausgaben für die allgemeine Verwaltung, die bereits durch die institutionelle Förderung seitens des SMWA abgedeckt waren und somit durch das SMI doppelt gefördert worden sind.

3 Folgerungen

3.1 Sollen weiterhin für die LVW Zuwendungen von SMWA und SMI bewilligt werden, so ist vor Bewilligung mindestens Einvernehmen über die zu finanzierenden Maßnahmen, die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendung, die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid sowie den Verwendungsnachweis und die Prüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen herzustellen.

3.2 Das SMWA hat über den Widerruf und ggf. die Rückforderung von zu viel gezahlten Zuwendungen zu entscheiden.

Die Bildung von Rücklagen und Rückstellungen ist unzulässig, allenfalls kann das SMWA die Bildung einer Betriebsmittelreserve in einer bestimmten Höhe zulassen, wenn nicht mehr der jährliche Fehlbetrag gefördert wird.

Der SRH empfiehlt für die Zukunft die institutionelle Förderung der LVW mit einem jährlichen Festbetrag. Dadurch würden sowohl für Zuwendungsgeber als auch -empfänger der Verwaltungsaufwand vermindert und die Ausgabensicherheit erhöht werden.

3.3 Das SMI sollte beide VV zu einer Förderrichtlinie zusammenfassen.

Die Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung muss das SMI verbessern. Der Kauf von Jugendverkehrsschulen hat künftig im Wettbewerb zu erfolgen.

Die Verwendung der Zuwendungen ist zu prüfen, zu viel gezahlte und zweckwidrig verwendete Zuwendungen sind ggf. zurückzufordern.

Das SMI sollte prüfen, ob Projekte der Kreisverkehrswachen künftig direkt vom SMI gefördert werden oder die LVW ggf. im Wege der Beleihung die Befugnis erhalten sollte, Fördermittel für Projekte nachgeordneter Verkehrswachen weiter zu bewilligen.

4 Stellungnahmen der Ministerien

Über die Art und Weise der Förderung der LVW werde zwischen SMI und SMWA eine Vereinbarung geschlossen.

Den Vorschlägen des SRH zur Umstellung auf Festbetragsfinanzierung und Zusammenführung der beiden VV zu einer Förderrichtlinie werde gefolgt.

Die Verwendungsnachweise habe das SMI zwischenzeitlich geprüft und die rechtlichen Möglichkeiten des Widerrufs und einer evtl. Rückforderung würden noch überprüft werden.

Das Zuwendungsverfahren wies zahlreiche Mängel auf. Die Mittel wurden nicht immer dem Förderzweck entsprechend verwendet.

Beispielsweise erhielt die Stadt Dresden ohne einen Antrag 1,2 Mio. DM Fördermittel, die sie z. T. nicht zweckentsprechend verwendete. Die Stadt Meißen rechnete Ausgaben für einen städtebaulichen Wettbewerb doppelt ab und erzielte dadurch einen Fördermittelüberschuss von rd. 40 TDM. Eine Zuwendung an die Stadt Leipzig diente nicht der Erfüllung kommunaler Planungsaufgaben, sondern kam einer städtischen Firma zugute.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Zuwendungen in den Hj. 1995 bis 1998 zur Förderung städtebaulicher Planungsleistungen, Wettbewerbe und Gutachten des Freistaates Sachsen stichprobenartig geprüft. Schwerpunkt der Prüfung bildeten das Zuwendungsverfahren sowie die Verwendung der Zuwendungen bei einzelnen Zuwendungsempfängern.

Die Zuwendungen zur Förderung städtebaulicher Planungsleistungen, Wettbewerbe und Gutachten sind im Haushaltsplan des SMI im Kap. 0323 veranschlagt.

Mit den Zuwendungen sollen nach den VwV des SMI die Aufstellung, Änderung und Ergänzung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, städtebaulichen Rahmenplänen und sonstigen städtebaulichen Satzungen sowie die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Wettbewerbe und Gutachten gefördert werden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuwendungsverfahren

2.1.1 Zuweisung der Mittel an die Regierungspräsidien

Das Verfahren des SMI und der RP zur Aufstellung der jährlichen Förderprogramme dauert zu lang. Deswegen wurden beispielsweise dem RP Chemnitz erst im September 1998 die Mittel für das laufende Haushaltsjahr zugewiesen.

Mit der Zuweisung der Mittel an die RP hat das SMI auch für jede zu fördernde Einzelmaßnahme die „förderfähigen Gesamtkosten“, den „Fördersatz“ und die zu bewilligenden „Fördermittel“ vorgegeben, obwohl den RP die Bewirtschaftungsbefugnis über die Zuwendungen oblag.

2.1.2 Antragstellung, Bewilligung und Auszahlung

Obwohl in den Anträgen Angaben und Unterlagen fehlten, die zur Beurteilung über die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung notwendig waren, haben die RP Zuwendungen überwiegend antragsgemäß bewilligt. Die RP prüften in keinem der Fäl-

le, ob die Gesamtfinanzierung bei verringerter Zuwendung noch gesichert war.

Teilweise war aus den Antragsunterlagen erkennbar, dass der notwendige Vertrag schon geschlossen und die Maßnahme vor Bewilligung begonnen worden war. In Einzelfällen lagen Ergebnisse vor Bewilligung der Zuwendung vor.

Begonnene oder gar schon beendete Vorhaben dürfen nicht gefördert werden, da eine Nachfinanzierung gegen das Refinanzierungsverbot verstößt. Außerdem dürfen staatliche Mittel nur eingesetzt werden, wenn die Finanzierung nicht anderweitig möglich ist (Subsidiaritätsgrundsatz). Auch hiergegen wurde mit der Refinanzierung der genannten Vorhaben verstoßen.

In allen Bewilligungsbescheiden setzten die drei RP mit Kenntnis des SMI die Bewilligungszeiträume rückwirkend für das gesamte Programm- bzw. Haushaltsjahr fest, sodass der Bewilligungszeitraum bereits vor Erlass des Zuwendungsbescheides, ja sogar vor der Antragstellung begann. Die Festlegung des Bewilligungszeitraumes richtete sich ausschließlich nach den zur Verfügung stehenden bzw. zugewiesenen Haushaltsmitteln, unabhängig vom geplanten Durchführungszeitraum der Maßnahme.

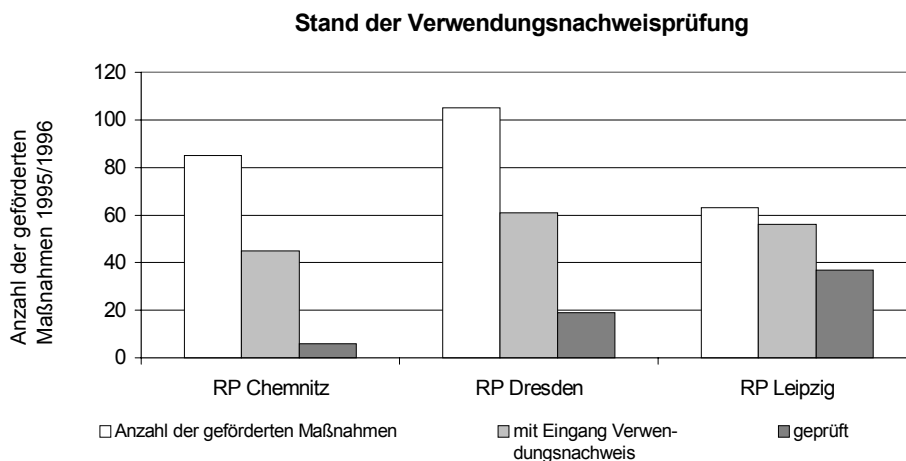
Die Auszahlung der Fördermittel erfolgte überwiegend außerhalb des im Bewilligungsbescheid festgelegten Bewilligungszeitraumes und damit ohne Rechtsgrundlage. So haben die RP ohne einen neuen Bewilligungsbescheid für 1995 bewilligte Zuwendungen noch in 1997 ausgezahlt.

Das SMI und ihm folgend die RP haben die Möglichkeit nicht genutzt, den Bewilligungszeitraum über das Haushaltsjahr hinaus festzusetzen.

2.1.3 Prüfung der Auszahlungsanträge und Verwendungsnachweise

Fördermittel zahlten die RP auch aus, wenn die erforderlichen Nachweise, wie Verträge mit Honorarberechnung zu den städtebaulichen Planungsmaßnahmen nicht vorgelegt wurden und unabhängig davon, ob das Ergebnis der Maßnahme zum Zeitpunkt der Schlusszahlung vorlag.

Der Bearbeitungsstand der Verwendungsnachweisprüfung wies in allen drei RP einen erheblichen Rückstand auf. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht, dass die meisten Verwendungsnachweise für die bewilligten Zuwendungen aus den Landesprogrammen 1995 und 1996 in 1999 noch nicht abschließend geprüft waren:



Bei vier der 1995 geförderten Maßnahmen lag bis Anfang 1999 noch immer kein abschließendes Planungsergebnis vor. Der Verwendungszweck ist bislang nicht erfüllt.

Die RP Chemnitz und Dresden prüften die Verwendungsnachweise nicht anhand von Originalbelegen. Dies hatte zur Folge, dass Rechnungen bei zwei Maßnahmen in unterschiedlichen Förderprogrammen mehrfach abgerechnet wurden.

Auch haben die RP eine ordnungsgemäße Verwendung bescheinigt, obwohl die zur Beurteilung erforderlichen Verträge und Unterlagen fehlten.

2.2 Zuwendungen für Projektgruppe Stadtentwicklung Dresden

Der Freistaat beteiligte sich in der Zeit von 1991 bis 1999 nach einer Vereinbarung mit der Landeshauptstadt Dresden zu 80 % an den Gesamtkosten der Projektgruppe Stadtentwicklung Dresden (PGS) bis maximal 3 Mio. DM jährlich für Projekte auf den Gebieten der Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr, Wohnungsbau, Kunst und Kultur sowie Wirtschaft (vgl. Jahresbericht 1998, Beitrag Nr. 11). Die Mittel dafür waren im Einzelplan des SMI gesondert veranschlagt.

In den Jahren 1995 und 1996 erhielt die PGS zusätzlich Zuwendungen aus dem Förderprogramm „Städtebauliche Planungsleistungen“ für die „Untersuchung von Wohnbaustandorten“ und aus dem Programm „Städtebauliche Wettbewerbe und Gutachten“ für die „Wohnungsbauinitiative Dresden“.

2.2.1 Antragstellung und Bewilligung

Auf Antrag der PGS bewilligte das RP Dresden mit Bescheid vom 21.12.1995 eine Zuwendung an die Stadt Dresden für die „Untersuchung von Wohnbaustandorten“ in Höhe von 300 TDM als 100 %ige Anteilsfinanzierung, obwohl wesentliche Unterlagen wie ein Kosten- und Finanzierungsplan oder eine Beschreibung der geplanten Maßnahmen als Entscheidungsgrundlagen fehlten. Das RP wies auch nicht darauf hin, dass die ebenfalls beantragte „Entwicklung innovativer Wohnbauten“ nicht zu den nach der VwV des SMI förderfähigen städtebaulichen Planungsleistungen, sondern zum Wohnungsbau zählt.

Den Bewilligungszeitraum setzte das RP für die Maßnahme „Untersuchung von Wohnbaustandorten“ rückwirkend für das gesamte Hj. 1995 fest; dabei war ein vorzeitiger Maßnahmebeginn weder beantragt noch zugelassen und eine Auszahlung in 1995 - wenige Tage vor Ablauf des Haushaltsjahres - gar nicht mehr möglich.

Begonnene oder gar schon abgeschlossene Maßnahmen dürfen nicht mehr gefördert werden, da dies gegen das Refinanzierungsverbot nach § 23 SÄHO verstößt.

Für die Förderung der „Wohnungsbauinitiative Dresden“ war eine Antragstellung in den Unterlagen nicht dokumentiert. Höhe und Zusammensetzung der geplanten Gesamtausgaben von 1.831 TDM sind nicht nachvollziehbar, weil inhaltliche Ausführungen und ein Kosten- und Finanzierungsplan zu dieser Maßnahme ebenfalls fehlten. Dennoch bewilligte das RP auf Weisung des SMI mit Bescheid vom 20.12.1995 eine Zuwendung in Höhe von 1.221 TDM als Anteilsfinanzierung zu 66,7 % nach „Maßgabe der PGS“.

Auf Veranlassung des SMI erließ das RP Dresden Ende Oktober 1996 einen Änderungsbescheid und erhöhte aufgrund der „hohen landespolitischen Bedeutung“ der Maßnahme den Fördersatz auf 100 % unter entsprechender Reduzierung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben auf 1.221 TDM.

Ohne genaue Angaben zum Verwendungszweck und zu den Förderbedingungen waren die „hohe landespolitische Bedeutung“ der Maßnahme und das staatliche Interesse gar nicht erkennbar, vielmehr stand es im Belieben der Zuwendungsempfängerin, Zweck und Inhalt der Förderung selbst zu bestimmen.

2.2.2 Verwendungsnachweisprüfung

Zur Förderung der Maßnahme „Untersuchung von Wohnbaustandorten“ hat das RP elf Monate nach Eingang des vollständigen Verwendungsnachweises einen Prüfvermerk erstellt, in dem es die Notwendigkeit der Ausgaben, die Vollständigkeit der Belege, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme und die zweckentsprechende Mittelverwendung bescheinigte.

Zu der Förderung „Wohnungsbauinitiative“ hat das RP zwei Jahre nach Eingang des Verwendungsnachweises noch immer keinen Prüfvermerk erstellt.

In beiden Verwendungsnachweisen wurden Leistungen abgerechnet und vom RP anerkannt, die nicht förderfähige städtebauliche Planungsleistungen, sondern den Wohnungsbau betrafen und zum größten Teil bereits lange vor Bewilligung begonnen bzw. sogar abgeschlossen waren, sodass diese Maßnahmen mit Zuwendungen refinanziert worden sind.

Auch zeigten die Abrechnungen, dass es sich bei beiden geförderten Maßnahmen nicht um abgrenzbare Projekte im Sinne der haushaltsrechtlichen Regelung handelte. Rechnungen und Teilzahlungen zu einer Einzelmaßnahme wurden z. T. bei der Förderung „Untersuchung von Wohnbaustandorten“ (Landesprogramm „Städtebauliche Planungsleistungen“), z. T. bei der Förderung „Wohnungsbauinitiative“ (Landesprogramm „Wettbewerbe und Gutachten“) oder bei der Förderung entsprechend der „Dresden-Vereinbarung“ abgerechnet, ebenso Honorare für Arbeitnehmer, deren Tätigkeit das gesamte Arbeitsgebiet der PGS entsprechend der „Dresden-Vereinbarung“ betrafen. Somit verwandte die PGS die Fördermittel zur Aufstockung des ihr aufgrund der „Dresden-Vereinbarung“ zur Verfügung stehenden Budgets.

Mit den Fördermitteln finanzierte sie u. a. Architektenleistungen bezüglich der Landtagsgaragen, des Sportstadions, der Neuen Terrasse oder bei der Einrichtung eines Büros sowie für einen Bauantrag und eine diesem beigefügte Baugrunduntersuchung.

„Städtebaulicher Ideenwettbewerb Dresden-Großluga“

In Absprache mit der PGS hat die Stadt Dresden Ausgaben für den „Städtebaulichen Ideenwettbewerb Dresden-Großluga“ in Höhe von insgesamt 350,3 TDM zu 100 % aus den Fördermitteln für die „Wohnungsbauinitiative“ finanziert.

Ziel der Stadt war es hierbei, über städtebauliche Lösungsvorschläge für eine planerische Neugestaltung dieses Gebietes städtebauliche Entwicklung in Dresden-Großluga zu sichern. Trotz Vorlage des Wettbewerbsergebnisses 1996 hat sich bislang an den Verhältnissen in Großluga nichts geändert.

Die Ausgaben für den Wettbewerb beinhalten u. a. Pauschalhonorare in Höhe von je 90.000 DM zzgl. MWSt., die zwei hauptberufliche Professoren der TU Dresden für eine „Machbarkeitsstudie“ erhielten. Tatsächlich war diese Studie nicht Teil der Auslobungsunterlagen und wurde erst mit den Ergebnissen des Wettbewerbes vorgelegt. Sie war somit für die Durchführung des Wettbewerbes nicht notwendig. Angaben zur Ermittlung der Höhe der gezahlten Honorare waren den vertraglichen Vereinbarungen nicht zu

entnehmen. Beide Professoren haben diese Nebentätigkeit weder gegenüber der TU Dresden angezeigt noch den nach der Sächsischen Hochschulnebenfähigkeitsverordnung abzuliefernden Teil der Vergütungen an die TU gezahlt.

Für die Vorprüfung des Wettbewerbes erhielten zwei Studenten der TU Dresden insgesamt 5 TDM; weder lagen schriftliche Verträge hierzu vor noch waren diese Personen als Vorprüfer in der Auslobung vorgesehen.

„Wohngebiet Nickern“

Für das Teilprojekt „Wohngebiet Nickern“ rechnete die PGS u. a. für die Tätigkeit eines Gutachtergremiums Ausgaben gegenüber dem RP ab, ohne dass darüber Verträge vorlagen und diese Leistung den Projekten zuzurechnen war. Honorarzahlungen an eine Architektin waren um rd. 3 TDM überhöht.

„Flexibler Geschosswohnungsbau/Wachsendes Haus“

Für das Teilprojekt „Flexibler Geschosswohnungsbau/Wachsendes Haus“, das den Wohnungsbau betraf und nach dem Förderprogramm des SMI gar nicht förderfähig war, rechnete die PGS Ausgaben in Höhe von rd. 315 TDM ab, darunter Honorare einer Architektin. Ob die Leistungen von der Architektin erbracht wurden, war nicht prüfbar. Weder lag die auf der Rechnung angegebene Zeiterfassungskarte vor noch konnten konkrete diesem Honorar zuordenbare Ergebnisse vorgelegt werden.

2.3 Zuwendungen an die Stadt Meißen - Ideenwettbewerb „Altstädter Elbufer“

2.3.1 Förderung des Wettbewerbes im Programm „Städtebauliche Planungsleistungen, Wettbewerbe und Gutachten“

Am 07.06.1995 lobte die Stadt Meißen ohne Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns durch das RP einen städtebaulichen Ideenwettbewerb „Altstädter Elbufer“ aus und beantragte zwei Monate später eine Förderung des Wettbewerbes aus dem Landesprogramm „Städtebauliche Wettbewerbe und Gutachten“ für den voraussichtlichen Durchführungszeitraum III. und IV. Quartal 1995.

Das RP Dresden bewilligte für 1996 eine Zuwendung in Höhe von 180 TDM als Anteilsfinanzierung bei förderfähigen Gesamtkosten von 270 TDM, obwohl bereits begonnene Maßnahmen nach § 23 SÄHO nicht gefördert werden dürfen.

Im April 1996 beantragte die Stadt die Auszahlung der Zuwendung unter Beifügung von Rechnungskopien in Höhe von 270 TDM und legte zugleich den Verwendungsnachweis mit Ausgaben in Höhe von 404 TDM vor. Das RP veranlasste im Mai 1996 die Auszahlung der vollen Fördersumme.

Im Juli 1999 war der Verwendungsnachweis noch nicht vom RP geprüft.

Der SRH stellte bei seiner Prüfung fest, dass die Stadt maßnahmebedingte Einnahmen im Verwendungsnachweis nicht angegeben hat, obwohl sie dazu verpflichtet war. Die geleisteten Entschädigungen für Preisrichter des Wettbewerbes waren ungerechtfertigt hoch.

2.3.2 Förderung des Wettbewerbes im Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“

Sämtliche Ausgaben für den Wettbewerb in Höhe von 404 TDM hat die Stadt - unterstützt von einer städtischen Firma, ihrer Sanierungsbeauftragten - auch im Rahmen der Förderung „Historische Altstadt“ aus dem Bund-/Länderprogramm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ gegenüber dem RP Dresden abgerechnet. Auf diese Weise erzielte die Stadt sogar einen „Fördermittelüberschuss“ in Höhe von rd. 40 TDM.

Erst im Juli 1996 bemerkte das RP Dresden anlässlich der Prüfung des Zwischenverwendungsnachweises zu dem Auszahlungsantrag vom November 1995 die Doppelförderung und forderte eine Erklärung von der Stadt.

Dem Vorschlag von Stadt und Sanierungsbeauftragten folgend, „zur Bereinigung der Auszahlungsanträge aus dem Städtebaulichen Denkmalschutz-Programm die einzelnen Rechnungen aus den Anträgen durch förderfähige Rechnungen laufender Maßnahmen aus dem Jahr 1997 zu ersetzen“, akzeptierte das RP ohne nähere Prüfung einen geänderten Zwischennachweis, in dem die Stadt Meißen im Wesentlichen Honorare für ihre Sanierungsbeauftragte aus den Jahren 1995/1996 abrechnete. Statt ursprünglich 238 TDM waren dies nunmehr rd. 1 Mio. DM. Die Sanierungsbeauftragte hatte vom RP die erforderliche Anerkennung nach § 158 BauGB erst im Mai 1996 erhalten.

2.4 Zuwendungen an die Gemeinde Neumark

2.4.1 Städtebaulicher Ideenwettbewerb „Alberts Pöhl“

Die rd. 3.000 Einwohner zählende Gemeinde Neumark hat bisher rd. 1 Mio. DM für die Ausweisung des Baugebiets „Alberts Pöhl“ ausgegeben, darunter 686 TDM Fördermittel vom SMI, SMWA, SMUL und dem ehemaligen LRA Reichenbach (jetzt LRA Vogtlandkreis).

Das RP Chemnitz bewilligte der Gemeinde auf ihren Antrag vom 02.08.1995 für den städtebaulichen Ideenwettbewerb „Alberts Pöhl“ Fördermittel in Höhe von 370,4 TDM als Anteilsfinanzierung bei zuwendungsfähigen Gesamtausgaben von 463 TDM. Dass die Vorbereitung und Durchführung des Wettbewerbes bereits im November 1994 in Auftrag gegeben war, hatte die Gemeinde in ihrem Antrag nicht erwähnt.

Die für die Jahre 1995 und 1996 bewilligten Fördermittel zahlte das RP bis Oktober 1997 an die Gemeinde aus.

Im Verwendungsnachweis hat die Gemeinde eine zusätzliche Förderung vom LRA Reichenbach in Höhe von 150 TDM nicht angegeben, obwohl sie dazu verpflichtet war. Abgerechnet hat sie Ausgaben u. a. für

- eine Baugrunduntersuchung vom Mai 1994 mit Ausgaben in Höhe von 12,8 TDM, die für die Durchführung des Wettbewerbes nicht notwendig und im Rahmen dieser Zuwendung nicht förderfähig waren;
- Honorare in Höhe von rd. 197 TDM, die aus einer Beauftragung in 1994 und damit vor Bewilligung entstanden;
- Entschädigungen für Sach- und Fachpreisrichtertätigkeit an Gemeindemitarbeiter und den hauptamtlichen Bürgermeister, ohne dass dafür rechtliche Grundlagen vorlagen;

- Entschädigung für Fachpreisrichtertätigkeit an den für die Bewilligung der Fördermittel zuständigen Abteilungsleiter des RP Chemnitz, obwohl dieser aufgrund seiner Funktion weder eine derartige Nebentätigkeit hätte ausüben noch dafür eine Vergütung erhalten dürfen;
- Entschädigungen an Preisrichter, die über den gültigen Tages- und Kilometersätzen des SächsRKG lagen.

2.4.2 Bebauungsplan „Alberts Pöhl“

Für die Erstellung des Bebauungsplanes mit voraussichtlichen Gesamtkosten von 125 TDM beantragte die Gemeinde 1993 eine Zuwendung. Das RP Chemnitz bewilligte eine Zuwendung im Bewilligungszeitraum 1994 und 1995 in Höhe von insgesamt 30 TDM als Anteilsfinanzierung und setzte ohne Rücksprache mit der Gemeinde die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben auf 45 TDM fest, obwohl damit die Gesamtfinanzierung der Maßnahme nicht gesichert war.

Auf Antrag der Gemeinde erhöhte das RP - nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes - die Zuwendung auf 90 TDM und setzte die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben im Änderungsbescheid auf 135 TDM fest, ohne jedoch einen neuen Bewilligungszeitraum festzulegen.

Das RP erteilte der Gemeinde zu einem übersandten Vertragsangebot des Wettbewerbssiegers konkrete Ratschläge, um eine für die Gemeinde wirtschaftliche und preislich angemessene Vertragsgestaltung zu ermöglichen. Ungeachtet dessen unterzeichnete der Bürgermeister der Gemeinde mit dem Wettbewerbssieger den Vertrag zu voraussichtlichen Gesamtkosten von rd. 225 TDM einschließlich der Kosten für den Grünordnungsplan in Höhe von rd. 52 TDM.

Das zu zahlende Architektenhonorar bemisst sich nach der zu beplanenden Fläche. Diese war im Vertrag mit 16,1 ha angegeben; betrug aber tatsächlich nur rd. 11 ha. So hat die Gemeinde auch Honorare für nicht zu überplanende Flächen, wie den Friedhof und ein Biotop, bezahlt und gegenüber dem RP abgerechnet.

2.4.3 Gestaltungsplan

Im November 1996 hatte die Gemeinde die Förderung eines Gestaltungsplanes als Voraussetzung für den anzufertigenden Bebauungsplan beantragt, wartete jedoch die Entscheidung über den Antrag nicht ab und beauftragte den Wettbewerbssieger. Da sie keinen Fördermittelbescheid erhielt, rechnete die Gemeinde die Ausgaben dafür in Höhe von rd. 61 TDM im Rahmen der Bebauungsplanförderung ab. Als Zahlungsgrund war auf der Rechnung „Bebauungsplan“ angegeben. Der Gestaltungsplan zählt zu den sonstigen städtebaulichen Leistungen und war zusätzlich zum Bebauungsplan nicht erforderlich.

2.4.4 Energiekonzept

Auf Antrag der Gemeinde bewilligte das RP Chemnitz für das Hj. 1997 eine Zuwendung in Höhe von 50 TDM zur Erstellung des Energiekonzeptes für das Plangebiet „Alberts Pöhl“. Die Gemeinde hatte im Antrag nicht angegeben, dass die Erstellung des Energiekonzeptes bereits Bestandteil des geförderten Wettbewerbes war. Dadurch wurde das in wesentlichen Teilen mit dem Wettbewerbsergebnis identische Konzept unzulässigerweise doppelt gefördert.

2.4.5 Grünordnungsplan

Für den im Rahmen des Bauleitplanverfahrens zu erstellenden Grünordnungsplan erhielt die Gemeinde eine gesonderte Förderung in Höhe von 25,7 TDM durch das SMUL. Um den Anspruch auf die bewilligten Fördermittel nicht durch Ablauf des Bewilligungszeitraumes zu verlieren, erwirkte die Gemeinde durch nachweislich falsche Angaben gegenüber dem SMUL die Auszahlung der Fördermittel, indem sie mitteilte, die Planungsarbeiten für den Grünordnungsplan seien zum 31.01.1997 abgeschlossen worden, obwohl dieser Plan noch nicht existierte und sie den Planungsauftrag erst am 17.02.1997 erteilt hatte.

2.5 Zuwendungen an die Stadt Leipzig - Realisierungs- und Investorenwettbewerb „Alte Messe - Wohnungsbau-Ost“

Nach Verlagerung der Leipziger Messe auf das Neue Messegelände hat die Stadt Leipzig das alte Messegelände in einzelne Teilbereiche gegliedert, darunter den für künftige Wohnnutzung vorgesehen Teilbereich „Wohnungsbau-Ost“.

Für die Förderung eines städtebaulichen Realisierungswettbewerbes für den Teilbereich „Wohnungsbau-Ost“ sowie die Erstellung eines daran anschließenden Bebauungsplanes und eines den Wettbewerb vorbereitenden Gutachtens beantragte die Stadt Leipzig am 15.08.1995 Fördermittel in Höhe von 200 TDM. Ein Kosten- und Finanzierungsplan fehlte.

Demgegenüber bewilligte das RP Leipzig ohne Begründung eine Zuwendung in Höhe von 220 TDM für nur zwei Vorhaben, das Gutachten und den Wettbewerb. Eine höhere Zuwendung als von der Stadt Leipzig beantragt war nicht notwendig. Auch hätte das RP die Zuwendung nicht ohne einen Kosten- und Finanzierungsplan bewilligen dürfen.

1997 schloss die Stadt Leipzig mit einer städtischen Firma einen städtebaulichen Grundvertrag zur Entwicklung und Vermarktung des Areals der Alten Messe und ihres Umfeldes, in dem die Firma die Stadt Leipzig von der Tragung der Planungskosten sowohl im Verhältnis zu beauftragten Planern als auch insgesamt freistellte. Dass der Stadt dadurch für dieses Vorhaben gar keine Ausgaben entstanden, teilte sie dem RP nicht mit. Sie finanzierte mit der Zuwendung einen Teil der Ausgaben für die geförderten Vorhaben, die die städtische Firma ebenso hätte tragen müssen wie den verbleibenden und von der Firma bezahlten Restbetrag. Im Ergebnis ist die Zuwendung somit zur Teilfinanzierung von Ausgaben einer städtischen Firma verwandt worden.

Der Bewilligungszeitraum endete am 31.12.1996, trotzdem zahlte das RP rd. 76 TDM noch 1997 aus.

Am 11.10.1997 lobte die Stadt Leipzig den Realisierungs- und Investorenwettbewerb aus. Mit der Wettbewerbsvorbereitung war ein Büro beauftragt, das beim Wettbewerb auch als Teilnehmer auftrat und ein Preisgeld in Höhe von 29 TDM erhielt.

„Personen, die durch Mitarbeit an der Auslobung oder Durchführung des Wettbewerbes bevorzugt sind und Einfluss auf die Entscheidung des Preisgerichtes nehmen können, sind“ - nach den Grundsätzen und Richtlinien für Wettbewerbe - „von der Wettbewerbsteilnahme auszuschließen“. Dennoch veranlasste das RP auf Grundlage der vorgelegten Rechnungen die Auszahlung der Fördermittel.

Im Verwendungsnachweis vom September 1998 hat die Stadt maßnahmebedingte Einnahmen in Höhe von 13,5 TDM entgegen Nr. 6.4 ANBest-K nicht angegeben.

3 Folgerungen

3.1 Das SMI sollte das Verfahren zur Ausschreibung der Förderprogramme straffen.

Die Zuweisung der Haushaltsmittel durch das SMI muss so rechtzeitig erfolgen, dass die jeweiligen Maßnahmen in den Bewilligungszeiträumen durchgeführt werden können.

Im Rahmen der ihnen übertragenen Bewirtschaftungsbefugnis sollten die RP selbst über die Bewilligung der Einzelmaßnahmen und über die Höhe der Förderung entscheiden können.

Künftig ist darauf zu achten, dass die Anträge alle erforderlichen Angaben enthalten. Bei unzureichenden Fördermitteln ist entweder der Fördersatz für die geförderten Maßnahmen herabzusetzen oder eine geringere Anzahl von Maßnahmen zu fördern. In jedem Fall ist der Zuwendungsempfänger dazu anzuhören, ob die Gesamtfinanzierung der Maßnahme bei Bewilligung einer geringeren Zuwendung als beantragt sichergestellt werden kann.

Eine Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht hinreichend gesichert ist, ist in jedem Fall unzulässig und muss künftig unterbleiben.

Auszahlungen von Zuwendungen dürfen nur innerhalb des Bewilligungszeitraumes erfolgen. Ein Teilbetrag der Zuwendungssumme sollte allerdings erst mit dem Nachweis des Ergebnisses der geförderten Planung ausgezahlt werden.

Die Überwachung und Prüfung der Verwendungsnachweise ist zu verbessern.

3.2 Das RP Dresden muss bei Bewilligung von Fördermitteln künftig seine Entscheidungen inhaltlich hinreichend nach Maßgabe des § 39 Abs. 1 VwVfG begründen.

Bei den Zuwendungen an die Stadt Dresden hat das RP die Zuwendungsfähigkeit der geltend gemachten Ausgaben zu prüfen und ggf. Zuwendungen zurückzufordern.

3.3 Der Verwendungsnachweis der Stadt Meißen ist um die Einnahmen zu vervollständigen und vom RP unverzüglich nach Zuwendungsfähigkeit der geltend gemachten Ausgaben zu prüfen. Das Verfahren des „Untersetzens mit anderen Rechnungen“ ist unzulässig.

3.4 Die abgerechneten Ausgaben der Gemeinde Neumark sind auf Zuwendungsfähigkeit zu prüfen und sich hieraus ergebende Rückforderungen sind nebst Zinsen geltend zu machen. Dabei ist darauf zu achten, dass die zusätzlichen Einnahmen vom LRA die Zuwendung entsprechend der Finanzierungsanteile vermindert.

3.5 Bei Nichterreichen des Förderzwecks hat das RP die Rückforderung der Zuwendung an die Stadt Leipzig zu prüfen. Im Übrigen hat es die Zuwendungsfähigkeit der geleisteten Ausgaben zu prüfen und unter Berücksichtigung der nicht angegebenen Einnahmen ggf. Fördermittel mit Zinsen zurückzufordern.

Auszahlungen außerhalb des Bewilligungszeitraumes verstoßen gegen geltendes Haushalts- und Zuwendungsrecht (Nr. 8.2.1. der VVK) und müssen künftig unterbleiben.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium des Innern und Regierungspräsidien

Das Verfahren zur Verteilung der Fördermittel werde beibehalten, jedoch werde das Zuweisungsverfahren inzwischen zügiger abgewickelt. Die in den Zuweisungserlassen an die RP enthaltenen Angaben über die zu fördernden Maßnahmen, die Fördersätze und die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben je Maßnahme hätten nur informellen Charakter gehabt. Seit 1999 werde von der Möglichkeit, den Bewilligungszeitraum über das laufende Haushaltsjahr hinaus festzusetzen, Gebrauch gemacht. Die gegebenen Hinweise zur Antragsprüfung, Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung würden künftig beachtet. Das RP Chemnitz werde sämtliche Rückstände in der Verwendungsnachweisprüfung bis 31.08.2000 abbauen.

Die Schlusszahlung erfolge in geeigneten Fällen nun erst nach Vorlage des Planungs- oder Wettbewerbsergebnisses (Pkt. 2.1 und 3.1).

Zu Pkt. 2.2 und 3.2 könne das SMI dem Vorwurf der nicht zweckentsprechenden Verwendung der Mittel nicht folgen, da der Nachweis von Wohnbaustandorten sowie die Klärung entsprechender Rahmenbedingungen für den stadtentwicklungspolitischen Schwerpunkt Wohnungsbau von außerordentlicher städtebaulicher Bedeutung sei.

Die Zielsetzung des Wettbewerbes sei vom SMI vor Auslobung geprüft worden. Bei dem Wettbewerb handelte es sich um eine bedeutende städtebauliche Aufgabe unter großer Öffentlichkeitsbeteiligung. Der SRH könne nach Ansicht des SMI ohne fachlich detaillierte Vorkenntnisse die Erforderlichkeit/Nichterforderlichkeit nicht beurteilen. Die Machbarkeitsstudie habe der Prüfung ökonomischer, ökologischer und sozialer Inhalte im Rahmen städtebaulicher Ordnungsprinzipien gedient und sei dafür erforderlich gewesen. Den übrigen Hinweisen des SRH werde noch nachgegangen und geprüft, inwieweit diese zuträfen.

Das RP Dresden prüfe die Verwendung der Zuwendungen an die Stadt Meißen intensiv und werde die Feststellungen des SRH einbeziehen. Für die Zeit der „Verrechnung“ der zeitweiligen Doppelförderung werde das RP von der Stadt Meißen Zinsen erheben (Pkt. 2.3 und 3.3).

Zu Pkt. 3.4 rechtfertigte das SMI, es habe der Gemeinde Neumark die Auslobung eines städtebaulichen Wettbewerbes empfohlen, da mit dem Vorhaben „Alberts Pöhl“ eine prägnante und wertvolle Lage in Neumark bebaut werden sollte. Dabei sei die Gemeinde davon ausgegangen, dass dieses Vorhaben wegen seiner Bedeutung vom Freistaat gefördert werde.

Die Finanzhilfen des LRA seien in Abstimmung mit dem RP Chemnitz als Eigenmittel der Gemeinde eingesetzt worden. Zur Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit einzelner abgerechneter Ausgaben sei die Stellungnahme des LRA als weiterer Zuwendungsgeber erforderlich.

Dass Gemeindemitarbeiter im Wettbewerbsprotokoll nicht als Preisrichter titulierte wurden, schließe nicht aus, dass sie Preisrichtertätigkeiten wahrgenommen hätten und somit zu Recht eine Vergütung erhielten. Dass die Durchführung des Wettbewerbes keine „hoheitliche Aufgabe“ der Gemeinde sei und die Tätigkeit des Bürgermeisters deshalb nicht aus Anlass der Amtsführung erfolgte, stehe der Entschädigung ebenfalls nicht im Wege.

Bei den Entschädigungen an die Preisrichter habe die Gemeinde die gültigen Tagessätze beachtet, wobei bei insgesamt 14 Stunden von zwei Tagen ausgegangen worden sei. Die Feststellungen zur Aufwandsentschädigung an den Abteilungsleiter des RP würden noch geprüft.

Die Prüfung des Verwendungsnachweises zum Bebauungsplan sei noch nicht abgeschlossen. Eine nachträgliche Anerkennung der Ausgaben für den Gestaltungsplan könne wegen unrichtiger Abrechnung nicht erfolgen.

Eine Doppelförderung des Energiekonzeptes könne nicht bestätigt werden, vielmehr hätte sich die Leistung im Rahmen des Wettbewerbes auf die Findung und Formulierung der „Idee für ein solches Konzept“ beschränkt.

Entgegen der Auffassung des SRH seien die Fördermittel an die Stadt Leipzig zweckentsprechend verwendet worden und der Verwendungszweck erreicht, weshalb von einer Rückforderung abgesehen werde. Nach nochmaliger Prüfung sei das Planungsbüro an der Erarbeitung der Wettbewerbsaufgabe beteiligt gewesen. Das geförderte Preisgeld könne jedoch wegen Verstreichens der Jahresfrist nicht mehr zurückgefordert werden. Die von der Stadt Leipzig nicht angegebenen Einnahmen werde das RP entsprechend dem Fördersatz mit Verzinsung zurückfordern.

4.2 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst sowie Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Das SMWA habe das RP aufgefordert, den Sachverhalt zu Pkt. 2.4.4 zu prüfen.

Das SMUL werde ab dem 01.03.1997 von der Gemeinde Neumark Zinsen erheben und darüber hinaus aufgrund der Falschaussage der Gemeinde den Erlass eines Widerrufsbescheides prüfen (Pkt. 2.4.5).

Entgegen der von der TU Dresden gewünschten Ausnahmeregelung zur Erklärungs- und Ablieferungspflicht für die Nebentätigkeiten der beiden Professoren bestehe das SMWK darauf, dass der Ablieferungspflicht Genüge getan werde. Das SMWK habe jedoch die von der TU Dresden unterbreiteten Vorschläge bei der anstehenden Novellierung der bestehenden Vorschriften des Nebentätigkeitsrechts vorgemerkt (Pkt. 2.2.2).

4.3 Stadt Meißen

Das Zusammentreffen der Förderung des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und des Programms „Wettbewerbe und Gutachten“ sei unglücklich gewesen. Der Fördermittelüberschuss sei nicht nachvollziehbar, vielmehr habe die Stadt durch die erhöhten Gesamtkosten des Wettbewerbes mehr Eigenmittel einsetzen müssen (Pkt. 2.3.2).

4.4 Gemeinde Neumark

Beim Nachweis der Verwendung der Zuwendung des LRA seien versehentlich teilweise Kosten abgerechnet, die schon durch die Förderung des RP abgedeckt waren.

Bei der Entschädigung der Sachpreisrichter sei ein Fehler unterlaufen. Da diese nicht als Sachpreisrichter tätig gewesen seien, habe der Bürgermeister die beanstandeten Entschädigungen zurückgezahlt. Auch der Abteilungsleiter des RP Chemnitz habe seine Preisrichterentschädigung an die Gemeinde zurückgezahlt (Pkt. 2.4.1).

Die Ratschläge des RP zu dem übersandten Vertragsangebot zum Bebauungsplan hätten teilweise zu willkürlichen und nicht zu rechtfertigenden Honorarkürzungen geführt (Pkt. 2.4.2).

In Absprache mit dem RP habe die Gemeinde den Gestaltungsplan als Grundlagenermittlung bei den Zuwendungen zum Bebauungsplan abrechnen dürfen. Den Zahlungsgrund habe das beauftragte Büro auf der Rechnung versehentlich falsch ausgewiesen (Pkt. 2.4.3).

Das im Rahmen des Wettbewerbes erstellte Energiekonzept sei nicht umsetzbar gewesen, weshalb eine umfassende standortspezifische Untersuchung habe erfolgen müssen (Pkt. 2.4.4).

4.5 Stadt Leipzig

Das genannte Planungsbüro sei nicht unmittelbar mit der Wettbewerbsaufgabe befasst gewesen, weshalb ein Teilnahmehindernis nicht gegeben sei. Aus Gründen eindeutiger Rechtssicherheit würde die Stadt jedoch eine Teilnahme des Büros nicht mehr zugehen.

5 Schlussbemerkungen

Der SRH hält auch angesichts der vorliegenden z. T. ablehnenden Stellungnahmen an seinen Feststellungen und Folgerungen fest.

Entgegen der Auffassung des SMI sind „Erlasse“ verbindliche Handlungsanweisungen an nachgeordnete Behörden und haben nicht „informellen Charakter“.

Das SMI differenziert nicht hinreichend zwischen Planungsleistungen, die den Wohnungsbau betreffen und solchen, die dem Städtebau zuzuordnen sind. Nur für städtebauliche Planungsleistungen waren entsprechende Mittel im Staatshaushalt veranschlagt und durften nach den Förderrichtlinien des Ministeriums Zuwendungen bewilligt werden.

Bei den Zuwendungen für den Wettbewerb in Neumark werden die Finanzhilfen des LRA in den vorliegenden Stellungnahmen einmal als „Eigenmittel“ der Gemeinde bezeichnet, an anderer Stelle als „Zuwendungen eines weiteren Zuwendungsgebers“. Dem vermag der SRH ebenso wenig zu folgen wie den Ausführungen zur Entschädigung des Bürgermeisters wegen „nicht hoheitlicher Tätigkeit“ als Preisrichter. Nachdem der Bürgermeister der Gemeinde Neumark die zu Unrecht geleisteten Entschädigungen u. a. für seine eigene Tätigkeit als Preisrichter zurückgezahlt hat, ist dem Anliegen des SRH allerdings entsprochen.

Da nach den Richtlinien des SMI nur Ausgaben der Kommunen gefördert werden dürfen, der Stadt Leipzig aber derartige Ausgaben aufgrund der Vereinbarung mit der städtischen Firma gar nicht entstanden sind, kann entgegen der Auffassung des SMI mit der Auszahlung der Zuwendung an die Stadt nicht der „Zweck“ erreicht sein.

Der SRH begrüßt, dass im Übrigen schon teilweise Maßnahmen zur Umsetzung seiner Empfehlungen eingeleitet wurden. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

**Einzelplan 04:
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen**

Veranlagungsstellen für sonstige Steuerpflichtige

11

Bearbeitungsmängel bei der steuerlichen Behandlung von Grundstücken führten zu Steuerausfällen in zweistelliger Millionenhöhe.

Die Veranlagungsstellen müssen die wirtschaftlichen Hintergründe der Steuerfälle und deren steuerliche Auswirkungen intensiver ermitteln.

Die lediglich auf die Arbeitsmenge abstellenden Leistungskontrollen waren der Bearbeitungsqualität nicht förderlich. Effizienzsteigerungen sind nur durch Leistungskontrollen möglich, die auch die Qualität der Bearbeitung berücksichtigen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat anhand von 207 Steuerfällen bei den Finanzämtern Dresden I, Freiberg, Freital, Leipzig I und Zwickau-Land die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen für Steuerbürger mit gewerblichen, freiberuflichen oder land- und forstwirtschaftlichen Einkünften untersucht. Der Schwerpunkt der Prüfung lag bei den Steuerpflichtigen, die ihre positiven Einkünfte durch Verluste von über 100 TDM aus Immobilieninvestitionen gemindert hatten (rd. 3.500 Steuerfälle). Bei jedem der Fälle wurden durchgängig mindestens vier aufeinander folgende Veranlagungszeiträume geprüft. Die Prüfungsfelder erstreckten sich von der Untersuchung der Anschaffungsvorgänge über die Höhe der Absetzungen für Abnutzung (AfA) auch auf die Spekulationsgeschäfte mit Grundstücken und den gewerblichen Grundstückshandel.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Von den 207 geprüften Steuerfällen hatten wir 125 wegen z. T. erheblicher Steuerausfälle in Millionenhöhe zu beanstanden.

2.2 Die Veräußerung von Grundstücken blieb häufig unbeachtet und Veräußerungsgewinne damit unbesteuert. Bei einem von Kempten nach Dresden umgezogenen Steuerbürger wertete das Finanzamt seine Gewinne von rd. 20,2 Mio. DM aus der Veräußerung von Grundstücken nicht als gewerblichen Grundstückshandel und verrechnete diese daher nicht mit seinen Verlustvorträgen von rd. 9,9 Mio. DM. So blieben die Verlustvorträge zu Unrecht bestehen. Sie verschafften dem Steuerbürger sogar zusätzlich die Erstattung von rd. 157 TDM an Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag.

2.3 Meist begünstigte eine mangelhafte Aktenführung die Versäumnisse bei der Besteuerung. Die Bearbeiter hätten die Grundstücksveräußerungen unschwer aus den Akten ersehen können, wenn sie diese mit der gebotenen Sorgfalt und in der vorge-

schriebenen Weise geführt hätten. Auch eine Nummerierung der Aktenblätter erfolgte nicht, obwohl dies der Übersichtlichkeit förderlich wäre.

2.4 Das wirtschaftliche Verständnis der Bearbeiter zum Erkennen der wirtschaftlichen Hintergründe der Steuerfälle war noch unzureichend ausgeprägt.

Bei einem Diskothekenbetreiber mit geringen positiven Einkünften zog das Finanzamt aus dem Erwerb von 114 (!) Wohnhäusern, ohne dass die Herkunft der zur Finanzierung erforderlichen Mittel erkennbar war, nicht die richtigen Schlüsse. Es hätte die ungeklärte Mittelherkunft und einige andere nicht vorschriftsgemäße Steuererklärungsangaben des Steuerbürgers zum Anlass nehmen müssen, die Besteuerungsgrundlagen zu schätzen. Da der Steuerbürger zwischenzeitlich mehrere Grundstücke auch wieder veräußerte, hätte das Finanzamt die erklärten Verluste aus Vermietung und Verpachtung von rd. 8,5 Mio. DM keinesfalls hinnehmen dürfen. Es hätte vielmehr das Vorliegen eines gewerblichen Grundstückshandels erkennen müssen und die AfA nicht zum Abzug zulassen dürfen.

In einem anderen Fall sah das Finanzamt keine Veranlassung zu Rückfragen beim Steuerpflichtigen, als dieser aus dem Erwerb eines Einfamilienhauses mit Swimmingpool den Vorsteuerabzug und die Sonder-AfA geltend machte. Er legte hierzu einen Mietvertrag mit dem Veräußerer - einem Bauträger - zur Nutzung als Musterhaus vor. Aus diesem Mietvertrag war ersichtlich, dass der Steuerpflichtige berechtigt war, das Haus zu eigenen Wohnzwecken zu nutzen. Die steuerliche Auswirkung daraus betrug rd. 90 TDM.

2.5 Die sächsischen Finanzämter wendeten zwar die Vorschriften über die AfA - insbesondere über die Sonder-AfA nach dem Fördergebietsgesetz - weitestgehend zutreffend an. Bei der vorgeschriebenen Aufteilung des Grundstückskaufpreises in den Gebäudewertanteil und den nicht durch AfA begünstigten Wertanteil des Grund und Bodens akzeptierten die Bearbeiter aber in 39 % der von uns untersuchten Anschaffungsvorgänge zu niedrige Bodenwerte mit der Folge, dass Steuerausfälle von fast 1 Mio. DM hingenommen werden mussten.

Auch die Betriebsprüfung ging der Aufteilung des Grundstückskaufpreises in der Mehrzahl der von ihr geprüften betreffenden Fälle nicht nach.

2.6 Wie in vergangenen Jahren war wieder festzustellen, dass weder die Veranlagungsstellen noch die Betriebsprüfung in allen Fällen, in denen eine Betriebsaufspaltung vorlag, diese erkannten und die richtigen steuerlichen Folgen daraus zogen. So blieben Aufgabengewinne, die als Folge des Wegfalls der Voraussetzungen für die Betriebsaufspaltung eintraten, oftmals unbesteuert.

2.7 Ohne die gebotene Sorgfalt blieb zudem die steuerliche Behandlung von Sachverhalten mit Auslandsbezug. Die in der Schweiz und in Liechtenstein ansässigen Beteiligten einer Grundstücksgemeinschaft erwarben den bis dahin noch nicht in ihrem Eigentum stehenden hälftigen Miteigentumsanteil an einem in Dresden gelegenen Grundstück und veräußerten ihn mit einem Gewinn von 250 TDM noch am selben Tage wieder an einen Arzt. Dem Finanzamt hätte dies auffallen müssen, wenn es die Bestimmungen des ihm vorgelegten Kaufvertrages genauer untersucht hätte. Daraus gingen auch Hinweise auf einen Zweitwohnsitz der Beteiligten im Inland hervor.

Der Bearbeiter veranlasste nichts, was die Besteuerung hätte sicher stellen können.

2.8 Aber auch in anderen Fällen war festzustellen, dass die Bearbeiter steuerliche Sachverhalte, deren Kenntnis für andere Arbeitsgebiete des Finanzamtes oder für andere Finanzämter von Bedeutung war, nicht den zuständigen Bearbeitern mitteilten. So informierten die geprüften Veranlagungsstellen häufig nicht die zuständigen Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen über aus den Einkommensteuerakten erkennbare Vermögensübertragungen. Ein ordnungsgemäßer Vollzug der Erbschaft- und Schenkungsteuer war dadurch oftmals nicht gewährleistet.

2.9 Bei der Auswertung von Mitteilungen der für die Grundstücksgemeinschaften zuständigen Finanzämter an die Wohnsitzfinanzämter der Steuerpflichtigen führte die unzureichende Absprache der beteiligten Bearbeiter untereinander des Öfteren zu Missverständnissen, die zu Steuerausfällen führten. So blieb in mehreren Fällen die Veräußerung von Miteigentumsanteilen an Grundstücken unbesteuerter, weil entweder das für die Grundstücksgemeinschaft oder das für den Beteiligten zuständige Finanzamt von der Veräußerung keine Kenntnis hatte.

2.10 Die Arbeitsbelastung der Ämter mit diesen steuerlich bedeutsamen Steuerfällen war ungleich verteilt. So hatte z. B. ein Amt die doppelte Anzahl dieser Fälle zu bewältigen. Die Fehlerhäufigkeit war bei diesem Amt sehr viel höher. Die lediglich auf den zahlenmäßigen Erledigungsstand abstellende Leistungskontrolle der OFD verleitete nach dem Eindruck der Prüfer die Bearbeiter oftmals, auch die komplizierteren Steuerfälle möglichst rasch zu bearbeiten, ohne dabei den steuerlichen Verhältnissen dieser Steuerfälle die gebotene Sorgfalt zu widmen.

3 Folgerungen

3.1 Durch die unzureichende Prüfung der steuerlichen Folgen bei Grundstücksgeschäften entstanden erhebliche Steuerausfälle.

3.2 Die Veranlagungsstellen und die Betriebsprüfer müssen diese Fälle mit der gebotenen Sorgfalt bearbeiten. Hierbei ist insbesondere auf eine zutreffende Aufteilung des Grundstückskaufpreises, auf die steuerlichen Folgen bei Betriebsaufspaltungen und das Vorliegen eines gewerblichen Grundstückshandels zu achten. Die OFD muss geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Mitarbeiter stärker zu sensibilisieren.

3.3 Die Bearbeiter müssen erneut angehalten werden, ihre Dauerakten sorgfältiger zu führen und auszuwerten. Die Steuerakten sollten entgegen den bisherigen Weisungen der OFD grundsätzlich paginiert werden.

3.4 Zur Sicherung des Steueranspruchs müssen auch die Veranlagungsstellen häufiger als bisher mitteilungsbedürftige Steuersachverhalte - z. B. bei Auslandssachverhalten und der Erbschaft- und Schenkungsteuer unterliegenden Vorgängen - den betreffenden Arbeitsgebieten zur Kenntnis bringen.

3.5 Insbesondere bei der Beteiligung an Grundstücksgemeinschaften müssen sich die Bearbeiter in den für die Gemeinschaften und den für die Beteiligten zuständigen Finanzämtern über die steuererheblichen Vorgänge gegenseitig informieren.

3.6 Die Leistungsmessung in den Veranlagungsstellen sollte künftig den unterschiedlichen Schwierigkeitsgrad der zu bearbeitenden Steuerfälle in den einzelnen Veranlagungsteilbezirken und in den einzelnen Finanzämtern berücksichtigen. Auf Messverfahren, die die Bearbeiter zu einer undifferenzierten Arbeitsweise verleiten, sollte verzichtet werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilte mit, dass es die vom SRH aufgegriffenen Einzelfälle noch nicht umfassend materiell-rechtlich geprüft habe. Aus den Prüfungsfeststellungen des SRH sei jedoch ein Schulungsbedarf für die Beschäftigten in den Finanzämtern erkennbar.

Auch sei es zutreffend, dass die Aktenführung verbessert werden müsse, um den Überblick z. B. bei umfangreichem Grundbesitz zu erleichtern. Die OFD sei angewiesen, die Aktenführungsbestimmungen zu überarbeiten und in einzelnen Punkten, so z. B. zu den Dauerunterlagen zu präzisieren. Die Hauptsachgebietsleiter würden in den anstehenden Dienstbesprechungen auf die Wichtigkeit einer ordentlichen Aktenführung und die möglichst enge Zusammenarbeit des Innen- und Außendienstes hingewiesen. Auch auf die Zusammenarbeit mit den Erbschaft- und Schenkung- sowie den Grunderwerbsteuerstellen werde dabei eingegangen. Als Arbeitshilfe für die Finanzämter sei ein Übersichtsbogen Grundstücke geplant.

Zur zutreffenden Aufteilung des Grundstückskaufpreises auf das Gebäude und den Grund und Boden habe die OFD zwischenzeitlich ein mit dem SMF abgestimmtes Verfahren erarbeitet, das der Prüfung der Kaufpreisaufteilung diene. Die Finanzämter seien entsprechend unterrichtet und man werde sich die Erfahrungen der Ämter bei der Anwendung berichten lassen.

Die OFD sei gebeten worden, Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, um die Bearbeitung der Fälle mit Betriebsaufspaltungen und Sachverhalten mit Auslandsbezug zu verbessern.

Die ungleiche Belastung der Finanzämter mit steuerlich bedeutsamen Steuerpflichtigen werde z. T. durch die Kriterien der Personalbedarfsberechnung berücksichtigt. Darüber hinaus versuche man auch auf Vorschlag des SRH durch Zuschläge bei der Personalzuteilung z. B. für Großstadtfinanzämter das Problem zu bewältigen.

Die Prüfung des Personaleinsatzes in den Kraftfahrzeugsteuerstellen zeigte ein Einsparungspotenzial von bis zu 57 Bearbeitern und dementsprechenden Personalminderausgaben von jährlich rd. 5 Mio. DM.

Die vom SMF der OFD aufgegebene kurzfristige Reduzierung der Ist-Besetzung um mindestens 19,6 Bearbeiter kann nur ein Zwischenschritt sein.

Die Nutzung des Internets verspricht einen schnelleren und damit bürgerfreundlicheren Service.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in Zusammenarbeit mit dem StRPrA Chemnitz den Personaleinsatz der für die Kraftfahrzeugsteuer zuständigen Stellen geprüft. Er hat dazu die Unterlagen des SMF zur Personalbedarfsberechnung (PersBB) eingesehen und die organisatorischen und dienstrechtlichen Weisungen der OFD Chemnitz erhoben. Weiter wurden örtliche Erhebungen bei mehreren sächsischen Finanzämtern vorgenommen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personalausstattung

Der durch das SMF für 1999 im Juni 1999 ermittelte Personalbedarf lag bei 115,3 Bearbeitern. In Abweichung zu diesem ermittelten Personalbedarf wurde das Zuteilungssoll 1999 in Abstimmung zwischen SMF und OFD im September 1999 auf 89,3 Bearbeiter festgesetzt. Tatsächlich waren die Kraftfahrzeugsteuerstellen zum 01.12.1999 mit 108,9 Bearbeitern besetzt.

Die Ermittlung des Personalbedarfs erfolgte auf der Grundlage pauschaler Zeitansätze. Die Berechnung von 87 % des Personalbedarfs beruhte auf einem angenommenen Zeitaufwand von 4 Min. für jedes zugelassene Fahrzeug. Die Zahl der zugelassenen Fahrzeuge steht jedoch in keiner unmittelbaren Relation zum Arbeitsanfall in den Kraftfahrzeugsteuerstellen, da ein zugelassenes Fahrzeug von Ausnahmen abgesehen (z. B. Adressänderung des Fahrzeughalters) keine Arbeit beim Finanzamt auslöst. Selbst Änderungen des Fahrzeugbestandes (insbesondere Neuzulassungen) führen nicht in jedem Fall zu einem manuellen Bearbeitungsvorgang im Finanzamt.

Eine Organisationsuntersuchung hat die Steuerverwaltung bisher nicht durchgeführt. Aus dem bei den Ämtern über der Personalzuteilung liegenden Personaleinsatz wurden bislang keine Konsequenzen gezogen.

2.2 Ermittlung der Arbeitsbelastung

Die Dienstanweisungen und organisatorischen Regelungen beschrieben die Arbeitsabläufe in den Kraftfahrzeugsteuerstellen nur unvollständig.

Zur tatsächlichen Arbeitsbelastung verfügten SMF und OFD über kein ausreichendes Zahlenmaterial. Die Monats- und Jahresstatistiken der OFD Chemnitz beinhalteten nur eine stichtagsbezogene Anzahl der laufenden Fahrzeuge mit bestimmten Besteuerungsmerkmalen.

Zeitansätze für die einzelnen Arbeitsschritte lagen weitgehend nicht vor.

Der SRH ermittelte daher selbst im Rahmen von örtlichen Erhebungen bei mehreren Kraftfahrzeugsteuerstellen die Art der Tätigkeiten, die Anzahl der Vorgänge und die Bearbeitungszeit.

Die bei den Ämtern vorgefundenen Arbeitsschritte wurden hierzu im Einzelnen aufgelistet und die Anzahl der von den Bearbeitern jährlich zu bewältigenden Vorgänge aus den Ablagen der geprüften Finanzämter ermittelt.

Zur Feststellung des Zeitaufwandes für die einzelnen Arbeitsschritte haben die Prüfer die einzelnen Arbeitsschritte soweit möglich selbst nachvollzogen. Zeigten die in den Ämtern festgestellten Bearbeitungszeiten Abweichungen, hat der SRH in der Regel den höheren Ansatz seinen Berechnungen zugrunde gelegt.

Nicht notwendige Arbeitsschritte wurden beim Zeitbedarf außer Ansatz gelassen. So wurden z. B. in einem Amt für bestimmte Vorgänge nicht vorgeschriebene Listen geführt, die zu einem zusätzlichen Zeitbedarf führten. In einem anderen Amt wurde bei den wahrzunehmenden Kassenaufgaben mit Kleinstbeträgen aufgerechnet und ein nicht im Verhältnis zum Erfolg stehender Arbeitsaufwand verursacht.

Zur Kontrolle der eigenen Feststellungen hat der SRH die Bearbeiter zu den Tätigkeiten und dem nach ihrer Auffassung erforderlichen Zeitbedarf befragt.

2.3 Bearbeitungsaufwand

Eine Bearbeitung war im Finanzamt bei den Fällen erforderlich, bei denen das Programm einen Abbruch der maschinellen Verarbeitung vorsah. Daneben mussten insbesondere die Rechtsbehelfsbearbeitung, die Bearbeitung der Kassenaufgaben, die Verwaltung der Grunddaten einschließlich der Amtshilfeersuchen an die Einwohnermeldeämter, die Bearbeitung der Standortwechsel und Steuerbefreiungsanträge, die steuerliche Einstufung bestimmter Fahrzeuge als Lkw oder Pkw und der Publikumsverkehr personell abgearbeitet werden.

Anhand der vom SRH festgestellten Arbeitsschritte, der Mengen und des Zeitbedarfs errechnet sich z. B. für das Finanzamt Chemnitz-Süd folgender Personalbedarf der Kraftfahrzeugsteuerstelle:

Nr.	Bearbeitungsart	Bearbeitungszeit in Min.	Fallzahl	Gesamtzeit in Min.
1.	Grunddatenänderungen, einschließlich Bank- verbindung, LEV	4,00	11.598	46.392
2.	Umstufung Pkw/Lkw	23,00	446	10.258
3.	Steuerbefreiungen	15,00	1067	16.005
4.	Rechtsbehelfsbearbeitung	120,00	281	33.720
5.	Klageverfahren	500,00	3	1.500
6.	Aktenabgaben	7,00	3.093	21.651
7.	Aktenübernahmen	6,00	1.142	6.852
8.	Umkennzeichnung	2,00	1.873	3.746
9.	Bearbeitung von Prüfung- und Fehlerhinweisen	2,00	3.224	6.448
10.	Kassenaufgaben	0,40	142.384	56.954
11.	Abmeldung von Amts wegen	6,00	473	2.838
12.	Inpolfahndung	4,00	0	0
13.	Widerrechtliche Benutzung	15,00	2	30
14.	Zweckfremde Benutzung	5,00	148	740
15.	Insolvenz/GVV	93,00	53	4.929
16.	Öffentliche Zustellung	7,00	165	1.155
17.	Anfragen Einwohnermeldeamt	9,00	2.259	20.331
18.	Publikumsverkehr, Auskünfte in Rechtsfragen	0,30	142.384	42.715
Summe				276.264
Personalbedarf (entspricht Mitarbeiter bei 96.960 JAM)				2,85

Der SRH hat seiner Berechnung die durchschnittliche Jahresarbeitsleistung eines Mitarbeiters in Jahresarbeitsminuten (JAM) nach der VwV Kostenfestlegung des SMF zugrunde gelegt.

Die Ermittlung des Personalbedarfs nach der PersBB des SMF ergab für das Finanzamt Chemnitz-Süd:

Nr.	Tätigkeit	Zeitbedarf in Min.	Fallzahl	Gesamt in Min.
1.	Alle anfallenden Arbeiten	4,00	142.384	569.536
2.	Standortwechsel	0,30	6.108	1.832,4
3.	Steuerbefreiungsanträge	0,30	1.067	320,1
4.	Abmeldungen von Amts wegen	0,30	473	141,9
5.	Listenbearbeitung	0,30	142.384	42.715,2
6.	Rechtsbehelfsverfahren	60	279	16.740
7.	Gesamt			631.285,6
8.	Zuschläge für Fortbildung, Teilzeitkräfte, Schwerbehinderte			30.321
Gesamt				661.606
Personalbedarf (entspricht Mitarbeiter bei 98.600 JAM)				6,70

Das SMF hat dabei abweichend von der VwV den Personalbedarf mit 98.600 JAM pro Mitarbeiter errechnet. Trotz der höher angesetzten Jahresarbeitsleistung der Bearbeiter führen die pauschalen Zeitansätze des PersBB-Musters bei der Berechnung für das Finanzamt Chemnitz-Süd zu einem mehr als doppelt so hohen Personalbedarf:

Für alle Kraftfahrzeugsteuerstellen der sächsischen Finanzämter ergibt sich rechnerisch bei den ermittelten Arbeitsmengen und den erforderlichen Bearbeitungszeiten ein Personalbedarf von 48,5 Bearbeitern.

Für erholungsbedingte und persönliche Unterbrechungen (Pausen- und Umstellungszeiten) hält der SRH einen Zuschlag von rd. 7,5 % oder rd. 3,5 Bearbeitern für angemessen. Danach ergäbe sich ein Personalbedarf von rd. 52 Bearbeitern.

Gegenüber dem bisherigen Zuteilungssoll von rd. 89 Bearbeitern bedeutet dies eine um rd. 37 Bearbeiter zu hohe Zuweisung von Personal. Tatsächlich werden mit rd. 109 Bearbeitern derzeit sogar rd. 57 Bearbeiter zu viel eingesetzt.

Bei Personalkosten für einen Beamten des mittleren Dienstes bzw. einen entsprechenden Angestellten nach der VwV Kostenfestlegung des SMF von rd. 88 TDM erzeugt ein um rd. 57 Bearbeiter zu hoher Personaleinsatz Mehrkosten von rd. 5 Mio. DM pro Jahr.

2.4 Optimierungsmöglichkeiten

Bisher wurden geänderte Steuerbescheide noch einmal geprüft und mussten anschließend personell versandt werden. Der Grund hierfür war, dass Änderungen der Steuerfestsetzung durch die Bearbeiter nicht am Datensichtgerät auf Vollständigkeit und Richtigkeit geprüft werden können, weil die eingesetzte Software zur Bearbeitung der Kraftfahrzeugsteuer keine Kombination des Festsetzungs- und Erhebungsspeichers beinhaltet.

Die Übermittlung der Fahrzeugdaten erfolgte bisher im Schnitt zweimal die Woche im Datenträgeraustausch. Dabei werden die Datenträger von den Zulassungsstellen über die Finanzämter an das Landesrechenzentrum gegeben. Die zeitlichen Verzögerungen der Datenübermittlung bei der Anmeldung oder Abmeldung von Fahrzeugen betragen nach den Feststellungen des SRH bis zu elf Tagen. Dies führte zum einen zu Zinsnachteilen für den Freistaat und zum anderen beim Bürger zu Steuerfestsetzungen, bei denen die Abmeldung eines Fahrzeugs und eine damit zusammenhängende Steuererstattung noch nicht berücksichtigt ist.

Steuerbefreiungen werden in der Regel durch die Fahrzeughalter mit Zulassung des Fahrzeugs beantragt. Die Zulassungsstellen gaben hierfür Anträge aus, die eine abschließende Bearbeitung in den Kraftfahrzeugsteuerstellen nicht zuließen. Der Steuerbürger erhielt deshalb häufig von den Kraftfahrzeugsteuerstellen nochmals weiter gehende Anträge, die er erneut ausfüllen musste.

3 Folgerungen

3.1 Der über die Personalzuteilung hinausgehende Personaleinsatz in den Kraftfahrzeugsteuerstellen muss baldmöglichst abgebaut werden. Das vom SRH aufgezeigte Einsparungspotenzial beim Personaleinsatz weist die Dringlichkeit einer Überprüfung der bisherigen Berechnungen nach. Das SMF muss den Personalbedarf künftig stärker an dem tatsächlichen Arbeitsanfall orientieren.

3.2 Dem SRH ist bekannt, dass die in den Kraftfahrzeugsteuerstellen eingesetzte Software nicht in Sachsen programmiert wird. Doch muss sich das SMF nachdrücklich darum bemühen, die eingesetzte Software zu verbessern. Das Vertrösten des Bürgers auf Verbesserungen im Zuge des Einsatzes von FISCUS kann nicht hingenommen werden.

3.3 Zur Vermeidung von Unverständnis bei den Bürgern und Zinsnachteilen für den Freistaat müssen alle technischen Möglichkeiten, einschließlich der Nutzung des Internets, für eine schnellere Verarbeitung der Fahrzeugan- und -abmeldungen geprüft werden.

3.4 SMF und SMWA müssen dafür Sorge tragen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Zulassungsstellen und Kraftfahrzeugsteuerstellen verbessert wird. Die Steuerbürger sollten bei Beantragung von Steuerbefreiungen schon durch die Zulassungsstellen die von den Kraftfahrzeugsteuerstellen benötigten Vordrucke einschließlich Merkblätter erhalten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilte mit, es habe die OFD gebeten, die Ist-Besetzung zügig zumindest auf das Personalzuteilungssoll 1999 zurückzuführen.

Dem SRH sei zuzustimmen, dass der im Juni 1999 ermittelte Personalbedarf derzeit als überhöht anzusehen ist. Man habe jedoch zum damaligen Zeitpunkt einen Personalmehrbedarf für die umfangreichen Gesetzesänderungen und den Vollzug der Kreis- und Gemeindegebietsreform berücksichtigen müssen.

Nach dem Wegfall dieser Erschwernisse sei das Zuteilungssoll im September 1999 ohne eine analytische PersBB abgesenkt worden. Auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Personalbemessung der Steuerverwaltungen der Länder“ sei wegen der zahlreichen Gesetzesänderungen im Bereich der Kraftfahrzeugsteuer bisher noch nicht tätig geworden. Der Personalbedarf werde daher noch in allen Ländern durch länderübergreifende Vergleiche nach pauschalen Zeitansätzen festgelegt.

Die Ermittlung des Personalbedarfs durch den SRH lasse darauf schließen, dass auch das Zuteilungssoll 1999 noch einen zu hohen Personalbedarf ausweist. Allerdings erscheine dem SMF der vom SRH ermittelte Personalbedarf von 52 Kräften nicht ausreichend.

Der Personalbedarf sei durch den SRH auch nicht nach den Grundsätzen einer methodischen Organisationsuntersuchung ermittelt worden, da verschiedene Arbeitsaufgaben unzureichend erfasst worden seien. Auch hätten die erholungsbedingten und persönlichen Verteilzeiten mit 10 bis 15 % des Personalbedarfs berücksichtigt werden müssen.

Auch im Vergleich mit anderen Ländern wären die Bearbeiter in Sachsen bei der vom SRH vorgeschlagenen personellen Besetzung wesentlich stärker mit laufenden Kraftfahrzeugsteuerkonten belastet.

Das SMF pflichte dem SRH dennoch bei, dass nach der Konsolidierung der Arbeiten in den Kraftfahrzeugsteuerstellen der zutreffende Personalbedarf durch eine Organisationsuntersuchung zu ermitteln sei. Die OFD Chemnitz sei daher angewiesen worden, sobald wie möglich eine eigene umfassende Organisationsuntersuchung der Kraftfahrzeugsteuerstellen durchzuführen.

Die Kombination des Festsetzungs- und Erhebungsspeichers würde eine vollkommene Neuprogrammierung der vorhandenen Software erfordern, die in keinem Verhältnis zum erzielbaren Nutzen stünde. Im Hinblick auf die Entwicklung des Projektes FISCUS sollen Programmanpassungen nur noch bei Gesetzesänderungen erfolgen.

Zur Optimierung der Bearbeitung in den Kraftfahrzeugsteuerstellen solle der Datenträgeraustausch zukünftig arbeitstäglich im Internet abgewickelt werden. Die Pilotierung des Verfahrens ELSTER soll in Sachsen in Kürze erfolgen.

Zur Bearbeitung der Steuerbefreiungen habe man das SMWA gebeten, auf die Zulassungsstellen entsprechend den Prüfungsfeststellungen des SRH einzuwirken.

5 Schlussbemerkung

Die Prüfungshandlungen des SRH haben alle in den geprüften Ämtern vorgefundenen Arbeitsaufgaben erfasst. Die Verteilzeiten wurden bei den einzelnen Arbeitsaufgaben berücksichtigt. Ein Zuschlag war insoweit nur noch für erholungsbedingte und persönliche Unterbrechungen notwendig.

Der SRH wird die vom SMF veranlasste Organisationsuntersuchung und deren Umsetzung verfolgen.

Die Ablehnung von Verbesserungen bei Unzulänglichkeiten der eingesetzten EDV-Programme unter Verweis auf die Entwicklung von FISCUS verdeutlicht die Notwendigkeit eines zügigen und erfolgreichen Abschlusses des Projekts (vgl. Jahresbericht 1999, Beitrag Nr. 10).

**Einzelplan 05:
Sächsisches Staatsministerium für Kultus**

Förderung des Kinder-, Jugend- und Leistungssports

13

Das SMK hatte keinen ausreichenden Überblick über die Finanzsituation der Olympiastützpunkte.

Die Prüfung der Verwendung von Mitteln in Höhe von 28 Mio. DM konnte nicht nachgewiesen werden.

Die Verbandsarbeit der Landesfachverbände wurde ohne ausreichende Berücksichtigung der erheblichen Eigenmittel (z. B. Festgeldanlagen von rd. 734.000 DM) gefördert.

Einige Zuwendungsempfänger des Landessportbundes Sachsen verwendeten nicht benötigte zweckgebundene Mittel in Höhe von 102.000 DM aus dem Bereich „Trainer-Erzieher“ zweckwidrig zur Abdeckung von Finanzlücken des eigenen Haushaltes.

1 Prüfungsgegenstand

Für die Förderung des Kinder-, Jugend- und Leistungssports wurden 1996 16,66 Mio. DM in Kap. 0519 Tit.Gr. 72 veranschlagt. Durch Ausgabereste aus 1995 und Zuweisungen des Bundes standen insgesamt 29,1 Mio. DM zur Verfügung. Ausgegeben wurden 25,3 Mio. DM. Im Hj. 1997 wurden 14,9 Mio. DM und im Hj. 1998 12,3 Mio. DM veranschlagt.

Der Vollzug des Haushaltsplanes, das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Prüfung der Verwendung der Mittel - außer von Investitionen - für die Talentförderung, die Förderung der Olympiastützpunkte (OSP), der Landesleistungszentren (LLZ) der Landesfachverbände (LFV) sowie von Großveranstaltungen 1996 waren Gegenstand der Prüfung des SRH. Die Verwendung der vom Bund ausgereichten Fördermittel wurden nach Absprache mit dem Bundesrechnungshof ebenfalls mitgeprüft.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Die Vergabe der Fördermittel erfolgte nach der vorläufigen Richtlinie des SMK für die Förderung des Sports vom 30.06.1993, die ohne Einvernehmen des SMF und ohne Anhörung des SRH erlassen wurde.

Seit 1997 erfolgt die Förderung nach einer novellierten Richtlinie, bei der das SMF und der SRH beteiligt wurden.

Seit 1999 erfolgt die Förderung der Bereiche Talentförderung und LFV über einen Zuwendungsvertrag zwischen dem SMK und dem Landessportbund Sachsen (LSB), an dessen Zustandekommen sowohl SMF als auch der SRH beteiligt waren. Von

29,5 Mio. DM standen für 1999 und 2000 jeweils 27,5 Mio. DM für die Projektförderung zur Verfügung.

2.2 Die Zuschüsse an den LSB wurden anhand eines Sammelantrages bewilligt, aus dem die Notwendigkeit der Höhe der Zuwendungen für die jeweiligen Förderzwecke nicht hervorgeht. Das SMK fertigte für den Sammelantrag des LSB keinen Antragsprüfvermerk.

2.3 Die Prüfung der Verwendung durch das SMK der durch den LSB abgerechneten Mittel durch einen Sammelnachweis in Höhe von 28,4 Mio. DM konnte durch einen Prüfvermerk für 1996 nicht nachgewiesen werden. Im vom LSB vorgelegten Nachweis wurden Abweichungen der Zuwendungshöhe der jeweiligen Zweckbestimmungen nicht ausgewiesen. Rückforderungsansprüche sind nicht geltend gemacht worden.

2.4 Rund 211 TDM wurden vom LSB ohne Zustimmung des SMK von anderen Zuwendungszwecken in den Bereich Sachkosten/Spitzensport umverteilt.

2.5 Talentförderung

Die Mittel für die Talentförderung in Höhe von 6,3 Mio. DM wurden vom SMK dem LSB zweckgebunden für die Förderzwecke Sachkosten/Sportarbeit, Trainer-Erzieher und Trainermischfinanzierung bewilligt. Der LSB gab die Mittel nach seiner eigenen Förderrichtlinie weiter.

2.5.1 Vom LSB wurden 15 Anträge nach Ablauf des festgelegten Stichtages angenommen und bewilligt. Ebenso wurden bereits durchgeführte Maßnahmen nachträglich gefördert.

2.5.2 Aus dem Projekt „Sonderförderung“ der Talentförderung wurden durch den LSB Maßnahmen gefördert, die nicht dem Gegenstand der Projektbeschreibung entsprechen. So wurde ein Landschulaufenthalt einer siebenten Klasse im Sport- und Bildungszentrum Rabenberg bezuschusst. In einem anderen Fall wurde der Kauf von Jahrbüchern einer Sportschule für die kostenlose Verteilung an die LFV bezuschusst.

2.5.3 Statt für den Zuwendungszweck „Trainer-Erzieher“ im Rahmen der Talentförderung wurden durch den LSB 210.849 DM für andere Zwecke verwendet.

Einige Zuwendungsempfänger des LSB verwendeten zweckgebundene nicht benötigte Mittel in Höhe von 102.014 DM zur Abdeckung von Finanzlücken des eigenen Haushalts.

2.5.4 Der LSB prüfte nicht die Verwendung der weitergereichten Zuwendungen an die LFV. Rückforderungen konnten somit nicht geltend gemacht werden.

2.5.5 Aus dem Förderzweck „Trainermischfinanzierung“ bewilligte der LSB einem LFV 18.740 DM für Verwaltungsaufgaben der Talentförderung. Weitere 26.092 DM wurden aus dem Programm „Trainer-Erzieher“ für diese Verwaltungsaufgabe zur Verfügung gestellt.

2.6 Olympiastützpunktförderung

Olympiastützpunkte sind Serviceeinrichtungen für den Spitzensport. Betreuungsbereiche sind insbesondere Trainermethodik, Sozialberatung, Sportmedizin, Physiotherapie. Ab 1997 wurden die nebeneinander entwickelten einzelnen Organisationen OSP, Bun-

desleistungszentren und LLZ zu einer Gesamtstruktur unter der Leitung der zwei OSP Leipzig und Chemnitz zusammengefasst.

Die Betriebs- und Unterhaltungskosten der OSP wurden 1996 im Rahmen einer Projektförderung als Fehlbedarfsfinanzierung gefördert.

2.6.1 BMI und SMK haben bisher nicht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der OSP geprüft. Gleiches gilt für die LLZ.

2.6.2 Nach den Finanzordnungen der geprüften OSP war für den Zeitraum eines Geschäftsjahres je ein Haushaltsplan aufzustellen. Alle Einnahmen und Ausgaben waren nach „ihrem Entstehen und ihrer Zweckbestimmung“ im Haushaltsplan darzustellen. Es war ein Jahresabschluss zu erarbeiten. In den Haushaltsplänen der OSP wurden nicht alle Einnahmen und Ausgaben ausgewiesen. Gleiches gilt für den Verwendungsnachweis und den Jahresabschluss.

2.6.3 Ein OSP wurde mit 1.296.500 DM durch das BMI und das SMK gefördert. In seinem Verwendungsnachweis, der dem Jahresabschluss entsprach, wurden Einnahmen von 1.674.555 DM ausgewiesen, obwohl nach Feststellungen des SRH mindestens Einnahmen in Höhe von 2.363.691 DM vorlagen. Der OSP gab Girobestände in Höhe von 437.207 DM zum 31.12.1996 in der Abrechnung nicht an.

2.6.4 Dem Verwendungsnachweis wurde als Anlage ein Budgetbericht als Jahresabschluss beigefügt, aus dem Planabweichungen zwischen dem genehmigten Soll und dem Ist nicht erkannt werden konnten. Das SMK hat die Abrechnung nicht beanstandet.

2.6.5 Ein OSP ist Herausgeber eines Magazins mit einer Auflage von 5.000 Stück. Die Einnahmen und Ausgaben von rd. 36 TDM waren im Haushaltsplan nicht ausgewiesen.

2.6.6 Ein anderer OSP wurde mit 1.476.600 DM durch das BMI und das SMK gefördert. Die Abrechnung des Verwendungsnachweises ergab Einnahmen in Höhe von 1.893.818 DM und Ausgaben in Höhe von 1.888.584 DM. Nach den Feststellungen des SRH wurden Einnahmen in Höhe von 478.386 DM und Ausgaben in Höhe von 354.993 DM nicht angegeben. Der SRH stellte einen Jahresüberschuss in Höhe von 128.627 DM zum 31.12.1996 fest, von dem jedoch 20.350 DM für 1997 zweckgebunden waren.

2.6.7 Die OSP insgesamt verfügten jeweils über einen Stellenplan. Die Eingruppierung der Mitarbeiter, die vom BMI bestätigt wurden, erfolgte anhand einer Arbeitsplatzbeschreibung. Für keine Stelle ist eine dem BAT-O entsprechende Tätigkeitsdarstellung und -bewertung erstellt worden.

2.6.8 Die OSP verfügten über mehrere geleaste Dienst-Pkw. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Beschaffung wurde weder 1996 noch in den nachfolgenden Jahren durchgeführt.

2.7 Landesleistungszentren

Landesleistungszentren sind vom Landesausschuss Leistungssport bestätigte und vom Freistaat Sachsen gesondert geförderte Sport- und Ausbildungsstätten für Nachwuchskadersportler. Gefördert werden Aufwendungen für Betrieb und Nutzung der Einrichtungen.

2.7.1 Bis 1996 erhielten vier LLZ in Sachsen Zuwendungen direkt durch das SMK. Seit 01.01.1997 werden die LLZ entsprechend der Konzeption „Weiterentwicklung des Stützpunktsystems ab 01.01.1997“ im Rahmen der Standortsicherung über die institutionelle Förderung der OSP gefördert.

Die Verträge zur Weiterleitung der Zuschüsse an die LLZ sehen keinen Nachweis der Verwendung der Mittel durch den Empfänger vor.

2.7.2 Ein LLZ ist für die Sportart Rodel/Bob mit Bundesnutzung bestätigt worden. Tatsächlich gefördert wurde neben den genannten Sportarten auch Biathlon. Eine Anerkennung der Sportart Biathlon durch den Landesausschuss Leistungssport und das SMK konnten weder vom LSB noch vom SMK nachgewiesen werden.

Die nicht förderfähigen Ausgaben für Biathlon beziehen sich auf mindestens zwei Personalstellen in Höhe von 84 TDM und anteilige Betriebs- und Unterhaltungskosten.

2.7.3 Der Verwendungsnachweis über die Zuwendung wurde durch das SMK nicht geprüft. Eine Rückforderung erfolgte nicht.

2.7.4 Ein anderes LLZ war für die Sportart Ski-Nordisch bestätigt und wurde mit 100 TDM gefördert. Zuwendungsempfänger war eine Kommune. Träger der Einrichtung war eine Entwicklungsgesellschaft mbH, die seit dem 01.01.1998 in Liquidation ist und deren Gesellschafter mit 100 % die Kommune war.

2.7.5 Der Verwendungsnachweis über die Zuwendung wurde durch das SMK am 11.08.1997 geprüft. Beanstandungen wurden nicht aktenkundig gemacht.

2.7.6 Die Entwicklungsgesellschaft mbH hatte vier Fahrzeuge geleast, ohne zuvor Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Frage der Beschaffungsart durchgeführt zu haben.

2.7.7 Die Zuwendung wurde für Betriebs- und Unterhaltungskosten gewährt. Tatsächlich wurden 12.468 DM für Übernachtung und Verpflegung von Sportlern und Trainern, Dienstreisen für Trainer sowie den Kauf von Skibindungen als zuwendungsfähige Ausgaben abgerechnet und anerkannt.

Das LLZ machte Ausgaben in Höhe von 5 TDM von einem LFV zu eigenen Ausgaben und brachte diese zur Abrechnung im Verwendungsnachweis.

2.7.8 Mit einer Rechnung der Entwicklungsgesellschaft mbH ohne Datum und Rechnungsnummer konnten zuwendungsfähige Ausgaben in Höhe 101.895 DM für die Sportstätten und Büroräume nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden. Der Zuwendungsempfänger konnte teilweise Ausgaben nicht durch Belege nachweisen. Obwohl die genutzten Anlagen Eigentum des Zuwendungsempfängers waren, wurden die Mietaufwendungen in Höhe von 101.895 DM als zuwendungsfähige Kosten anerkannt.

2.7.9 Ein weiteres LLZ für die Sportarten Fußball, Hockey und Tennis wurde im Rahmen einer Anteilsfinanzierung mit 250 TDM gefördert. Der Verwendungsnachweis wurde am 31.12.1996 mit einer Minderausgabe von 23.936 DM abgerechnet. Der Verwendungsnachweis wurde durch das SMK nicht geprüft. Eine anteilige Rückforderung konnte daher nicht geltend gemacht werden.

2.8 Förderung der Verbandsarbeit eines Landesfachverbandes

Das SMK förderte über den LSB die Verbandsarbeit der LFV durch Projektförderung. Dabei wurde der Grundsatz der Subsidiarität nicht beachtet; teilweise waren erhebliche Eigenmittel, z. B. Festgeldanlagen in Höhe von bis zu 734 TDM vorhanden und wurden bei der Höhe der Zuwendung nicht berücksichtigt.

Durch den LSB wurden die Zuwendungen für die Verbandsarbeit als Fehlbedarfsfinanzierung weitergereicht, obwohl die Zuwendungsempfänger Überschüsse erzielten. Festgelder wurden nicht berücksichtigt.

Da der LSB den Verwendungsnachweis nicht anhand des Jahresabschlusses der LFV prüfte, konnte er z. B. einen Jahresüberschuss in Höhe von 31.461 DM nicht feststellen und entsprechende Rückforderungen nicht geltend machen.

2.9 Förderung von Wettkämpfen

Das SMK förderte mehrere sportliche Großveranstaltungen in verschiedenen Städten. Bei einer dieser Großveranstaltungen wurden von einer Stadt Einnahmen von 62.500 DM und Ausgaben in Höhe von 87.400 DM nachgewiesen. Für Speisen und Getränke wurden Ausgaben in Höhe von 10.700 DM (rd. 12,3 % der Gesamtausgaben) im Verwendungsnachweis abgerechnet.

In diesem Fall hat das SMK den Verwendungsnachweis geprüft und kam zu dem Ergebnis, Rückforderungsansprüche geltend zu machen.

3 Folgerungen

3.1 Die Prüfung der Verwendungsnachweise durch LSB und SMK muss verbessert werden. Dazu gehört notwendigerweise auch die Erstellung von Prüfvermerken. Rückforderungsansprüche sind zu prüfen und ggf. geltend zu machen.

3.2 Der LSB hielt bei der Vergabe der Zuwendungen für den Bereich Sachkosten/Sportarbeit seine eigene Förderrichtlinie nicht ein, indem er z. B. Maßnahmen förderte, die bereits begonnen oder durchgeführt waren.

3.3 Bei der Bezuschussung von Einrichtungen, die die Personal- und Sachkosten betrifft und auf Dauer angelegt ist, handelt es sich inhaltlich um eine institutionelle und nicht um eine Projektförderung. Auch wenn in den Zuwendungsbescheiden „die Förderung der Betriebs- und Unterhaltungskosten“ festgelegt ist, handelt es sich auch nach der Würdigung des Kosten- und Finanzierungsplanes um die Förderung des Vereinszwecks schlechthin. Die Förderung der OSP und LLZ erfolgte für die Hj. 1997 und 1998 durch das SMK richtigerweise als institutionelle Förderung. Ab 1999 erfolgte die Förderung wiederum als Projektförderung.

Aus Rechtsgründen und aus Gründen einer notwendigen Planungs- und Rechtssicherheit der geförderten Einrichtungen schlagen wir vor, an der institutionellen Förderung festzuhalten.

3.4 Bei der Aufstellung des Haushaltsplanes und bei der Ausführung beachtet die geförderten OSP nicht die Grundsätze der Vollständigkeit, Wahrheit und Klarheit. Dadurch hatte der Zuwendungsgeber keine klare Übersicht über die Finanzsituation der

geförderten Einrichtungen und damit keine klare Entscheidungsgrundlage für die Gewährung der Zuwendungen.

3.5 Der LSB muss sich einen genauen Überblick verschaffen, wie hoch der Zuwendungsbedarf der LFV insgesamt für die Erfüllung der bisher geförderten Aufgaben tatsächlich ist. Nur aufgrund einer Analyse der vorhandenen Finanzsituation ist eine sachgerechte Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der staatlichen Förderung möglich.

3.6 Zweckwidrig eingesetzte Fördermittel und nicht zuwendungsfähige Ausgaben sind vom SMK bzw. vom LSB aufgrund der Mitteilungen des SRH festzustellen. Mögliche Rückforderungen sind zu prüfen und ggf. geltend zu machen.

3.7 Rückforderungsansprüche über zweckwidrig eingesetzte Mittel aus der Trainer-Erzieher-Förderung in Höhe von 102,14 TDM sind zu prüfen.

3.8 Verwaltungsaufgaben dürfen aus dem Programm „Trainermischfinanzierung“ nicht gefördert werden und aus dem Programm „Trainer-Erzieher“ nicht bezuschusst werden. Dies widerspricht dem Zweck der Zuwendungen.

Die Rückforderung der bewilligten Mittel ist zu prüfen.

3.9 Die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen müssen nach § 22 BAT-O erstellt werden. Erst wenn diese vorliegen, können sich das BMI und das SMK über die Notwendigkeit und Angemessenheit der Personalkosten ein exaktes Bild verschaffen.

3.10 Die OSP müssen in ihren Haushaltsplänen alle Einnahmen und Ausgaben angeben. Nur so kann sich der Zuwendungsgeber einen genauen Überblick über die notwendigen Zuwendungen verschaffen.

Die Verwendungsnachweise der OSP haben alle Einnahmen und Ausgaben zu enthalten. Das SMK muss die Verwendungsnachweise insgesamt prüfen und u. a. feststellen, ob Überzahlungen und Rückforderungsansprüche bestehen.

3.11 Die OSP dürfen Mittel, die sie als institutionelle Zuwendungen erhalten, nicht als Zuwendungen an die LLZ weitergeben.

3.12 Zuwendungsverträge des OSP mit den LLZ müssen Regelungen über den Nachweis der Verwendungsnachweise nach den Vorl. VV zu § 44 SÄHO enthalten.

3.13 In einem LLZ hätte die Sportart Biathlon nicht gefördert werden dürfen, da die entsprechende Anerkennung fehlte. Kosten dafür waren nicht förderfähig. Das SMK muss den Verwendungsnachweis und die Rückforderung prüfen.

Die LLZ dürfen aus der Zuwendung keine Ausgaben abrechnen, die die LFV zu tragen haben (z. B. Übernachtungs- und Verpflegungskosten von Trainern und Sportlern, Anschaffung von Sportgeräten).

3.14 Die Geltendmachung von Mieten kann nur erfolgen, wenn eine Zahlung an Dritte erfolgt. Das LLZ, das Eigentümer der Anlage ist, darf daher keine Miete von 101.895 DM als zuwendungsfähige Ausgaben ansetzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMK erkennt grundsätzlich die Feststellungen des SRH an. Als Konsequenz der aufgezeigten Mängel im Zuwendungsverfahren sei der Zuwendungsvertrag mit dem LSB abgeschlossen worden.

Die OSP würden derzeit unter Einbeziehung der Standortsicherung gefördert. Künftig würden Bundesleistungszentren und LLZ über die OSP gefördert. Anhörungen der verschiedenen Zuwendungsempfänger seien durchgeführt und eingegangene Stellungnahmen würden ausgewertet.

Das SMK sei bemüht, die noch offenen Punkte zu klären. Zwischenzeitlich seien Zuwendungsempfänger angehört worden. Verwendungsnachweise würden derzeit geprüft.

Die Förderrichtlinie enthielt keine Regelungen zur Finanzierungsart. Wegen der Entscheidung des SMK für Festbetragsfinanzierung konnten mögliche Rückforderungsansprüche nicht geltend gemacht werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat zusammen mit dem StRPrA Leipzig die im Hj. 1996 vom SMK und den RP zur Förderung der Musikschulen gewährten Zuwendungen in Höhe von 15,0 Mio. DM geprüft.

Die Zuwendungen wurden für den vertraglich vereinbarten Trägerwechsel der Landesmusikschulen Leipzig, Dresden und Zwickau in kommunale bzw. private Trägerschaft eingesetzt.

Ferner wurden die Personalausgaben der haupt- und nebenamtlichen Lehrkräfte der Musikschulen im Freistaat Sachsen mit bis zu 15 % der förderfähigen Personalausgaben nach der Förderrichtlinie des SMK zur Förderung der Musikschulen im Freistaat Sachsen vom 10.03.1995 (RL) gefördert. Für die Musikschulen waren in den Hj. 1997 bis 2000 Beträge zwischen 12 und 13,9 Mio. DM veranschlagt worden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuwendungsempfänger

Nach der RL können Landkreise, Gemeinden oder Gemeindeverbände, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie gemeinnützige juristische Personen des Privatrechts als Träger von Musikschulen Zuwendungen erhalten.

Der Verband deutscher Musikschulen - Landesverband Sachsen e. V. ist der Fachverband gemeinnütziger und gleichberechtigter Musikschulen.

Der Landesverband wird durch das SMK seit 1996 institutionell gefördert. Die RL sieht das nicht ausdrücklich vor.

2.2 Zuwendungsvoraussetzungen

2.2.1 Die unter Nr. 4.1 der RL genannten Zuwendungsvoraussetzungen für die Zuwendungsempfänger entsprechen den Aufnahmebedingungen des Verbandes deutscher Musikschulen e. V. Dennoch sahen die RL vor, dass die Bewilligungsbehörden jeweils im Einzelfall alle Fördervoraussetzungen auch für diejenigen Zuwendungsempfänger prüfen, die bereits nachweislich Mitglied des Verbandes waren.

2.2.2 Haupt- und nebenamtliche Lehrkräfte haben gem. Nr. 4.3 der RL die dort genannten Qualifikationen nachzuweisen. Die Antragsteller erhielten auch ohne Nachweis der Qualifikationen Zuwendungen.

2.3 Art, Umfang und Höhe der Zuwendungen

2.3.1 Die RL regelte weder die Zuwendungs- noch die Finanzierungsart. Nachdem zunächst im Wege der Anteilsfinanzierung gefördert worden war, entschied sich das SMK im Laufe des Hj. 1996 zur Festbetragsfinanzierung. Eine Begründung hierfür liegt nicht vor (vgl. Vorl. VwV Nr. 2.1 zu § 44 SÄHO).

Diese Entscheidung verhinderte allein bei den geprüften 15 Musikschulen eine mögliche Rückforderung von Fördermitteln in Höhe von 168.820 DM.

2.3.2 Die Prüfung beim RP Dresden ergab, dass die tatsächlich zuwendungsfähigen Ausgaben gemäß Verwendungsnachweis z. T. erheblich von den bewilligten Ausgaben abwichen. Die dem Bewilligungsbescheid 1996 zugrunde gelegten Personalausgaben in Höhe von 4,8 Mio. DM wurden um rd. 283.000 DM unterschritten.

Im Hinblick auf Überzahlungen stellte das RP im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung fest: wegen der von ihm angenommenen Festbetragsfinanzierung haben die Über- bzw. Unterschreitungen keinen Einfluss auf die Förderhöhe, da lediglich der Förderbetrag nachgewiesen werden muss. Rückforderungen konnten aus diesem Grunde nicht geltend gemacht werden.

2.3.3 Beim RP Chemnitz lagen 1996 die tatsächlich zuwendungsfähigen Ausgaben gemäß Verwendungsnachweis ebenfalls erheblich unter den im Zuwendungsbescheid festgelegten. Die Personalausgaben in Höhe von 4,6 Mio. DM wurden um rd. 254.000 DM unterschritten.

2.3.4 Auch beim RP Leipzig 1996 lagen die zuwendungsfähigen Personalausgaben gemäß Verwendungsnachweis im Vergleich zu den Festsetzungen im Zuwendungsbescheid erheblich niedriger. Die Personalkosten in Höhe von 6,1 Mio. DM wurden um rd. 479.000 DM unterschritten.

2.3.5 Der Wechsel der Trägerschaft der landeseigenen Musikschulen Leipzig, Dresden und Zwickau in kommunale bzw. private Trägerschaft wurde vom Kabinett am 13.07.1993 beschlossen und zum 01.01.1996 durch das SMK umgesetzt.

Zwischen dem Freistaat Sachsen sowie den künftigen Trägern dieser Musikschulen, wurden im Dezember 1995 Verträge unterzeichnet. Der Trägerwechsel wurde somit vom Freistaat Sachsen auf der Grundlage privatrechtlicher Verträge vollzogen.

Die in den Verträgen verankerte Finanzierung von Personal- und Sachkosten wurde degressiv gestaffelt.

Die Mitfinanzierung durch den Freistaat war geregelt.

Dennoch erließ das SMK im Haushaltsjahr Zuwendungsbescheide in Höhe von 9,75 Mio. DM zur Finanzierung der Personal- und Sachkosten der Träger der Musikschulen.

2.3.6 Gemäß Nr. 6.1 der RL war das jeweils zuständige RP Antrags- und Bewilligungsbehörde. Das SMK behielt sich durch die Festlegung, dass die RP dem SMK Förderlisten vorzulegen hatten, die letzte Entscheidung über die Förderung der Musikschulen vor.

2.3.7 Anträge auf eine Förderung sind bis zum 01.03. des laufenden Jahres einzureichen. Lehrkräfte sind in der Regel für längere Zeiträume angestellt.

3 Folgerungen

3.1 Da ein unmittelbarer sachlicher Zusammenhang zwischen dem Landesverband der Musikschulen Sachsen und den Musikschulen besteht (u. a. auch im Hinblick darauf, dass der Landesverband die Musikschulen unterstützt und die Zuwendung aus der gleichen Titelgruppe erfolgt), sollte unter Nr. 3 der RL als ein weiterer Zuwendungsempfänger der Landesverband aufgenommen werden. Das Zuwendungsverfahren sollte in einem gesonderten Punkt geregelt werden.

3.2 Zur Verwaltungsvereinfachung sollte bei der Antragstellung der Nachweis der Mitgliedschaft im Landesverband als Zuwendungsvoraussetzung genügen, da rd. 98 % aller geförderten Musikschulen Mitglied dieses Verbandes sind. Für Musikschulen, die nicht Mitglied im Landesverband sind, würde das bisherige Verfahren weiter gelten.

3.3 Die Bewilligungsbehörde hat sich die Ausbildungs- bzw. Qualifikationsnachweise der Lehrkräfte vorlegen zu lassen.

3.4 Die RP Leipzig, Dresden und Chemnitz bewilligten eine Festbetragsfinanzierung. Im Zuwendungsbescheid des RP Leipzig heißt es: „Die verbindlich festgelegten Gesamtkosten betragen ... DM. Die Zuwendung beträgt 12,2868 % der förderfähigen Gesamtkosten. Die zuwendungsfähigen Ausgaben werden wie folgt ermittelt: Hauptamtliche Lehrkräfte ..., nebenamtliche Lehrkräfte ...“ Aus dem Bewilligungsbescheid kann sowohl auf eine Festbetragsfinanzierung als auch eine Anteilsfinanzierung geschlossen werden. Denn außer der Formulierung „Festbetragsfinanzierung“ sprechen die weiteren Regelungen für Anteilsfinanzierung. Das würde bedeuten, dass sich aus einer Verringerung der Bemessungsgrundlage (zuwendungsfähige Gesamtausgaben) auch der Zuwendungsbetrag im gleichen Verhältnis ermäßigt. Gleiches gilt, wenn sich die Anzahl der geförderten Stellen der Lehrkräfte verringert. Die RP haben somit unklare Bescheide erlassen. Die sich daraus ergebenden Unsicherheiten im Hinblick auf mögliche Rückforderungsansprüche gehen somit zu Lasten des Freistaates Sachsen.

3.5 Im Hinblick auf die gravierenden Reduzierungen im Laufe des Zuwendungsverfahrens bei den förderfähigen Personalausgaben ist das gewählte Verfahren zu beanstanden. Für die weitere Förderung ist die geeignete Finanzierungsart zu bestimmen. Sollte die Festbetragsfinanzierung in Frage kommen, so sind Regelungen festzulegen, wonach die Zuwendung auf das Vielfache eines Betrages festgesetzt wird, der sich für eine bestimmte Einheit ergibt (z. B. fester Betrag pro Person). Verringert sich die Zahl der Personen, so reduziert sich die Zuwendung auf den auf die Zahl der Personen festgelegten Betrag.

3.6 Nach der Privatisierung (Trägerwechsel) der landeseigenen Musikschulen waren Bewilligungsbescheide nicht erforderlich, da die Voraussetzungen für eine Zahlung bereits in den privatrechtlichen Verträgen festgelegt worden ist. Das SMK betrieb somit unnötigen Verwaltungsaufwand.

3.7 Es sind Regelungen in der RL zum vorzeitigen Maßnahmebeginn zu treffen, da die Lehrkräfte in der Regel bereits vor Erlass des Zuwendungsbescheides bei den Zuwendungsempfängern beschäftigt sind. Darüber hinaus könnte im Sinne einer Flexibilisierung erwogen werden, den Bewilligungszeitraum über die starre Jahresgrenze hin-

aus festzulegen. Entsprechende Verpflichtungsermächtigungen waren im Haushalt auszubringen.

3.8 Für die Bearbeitung von Zuwendungsverfahren kann die gemeinsame Vorlage von Verwendungsnachweisen des Vorjahres und der Antrag des laufenden Jahres eine entscheidende Erleichterung der Bearbeitung bedeuten. Der Stand der Personalkosten lt. Verwendungsnachweis per 31.12. des Vorjahres kann als Grundlage bzw. wesentliches Hilfsmittel für die Beurteilung von Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung des laufenden Jahres dienen.

3.9 Aufgrund von Erkenntnissen des SMK zu der RL und der vom SRH getroffenen Feststellungen wurde durch das SMK die Novellierung der Förderrichtlinie in Angriff genommen. In dem Entwurf wurden die Hinweise des SRH berücksichtigt.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMK erhebt keine Einwände gegen die Feststellungen und Folgerungen.

Zuwendungen zur Straffälligen- und Opferhilfe

Die bisherige Förderpraxis gewährleistet keine Gleichbehandlung aller Zuwendungsempfänger.

Drohende Finanzierungslücken wurden nicht hinterfragt.

Mangelnde Verfahrenskordinierung bei der Förderung durch mehrere Stellen verursachte für Antragsteller und Behörden vermeidbaren Verwaltungsaufwand.

1 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung waren die Zuwendungen, die das SMJus aufgrund der „VwV des SMJus für die Gewährung von Zuwendungen im Bereich der Straffälligen- und Opferhilfe“ vom 14.09.1994 bzw. vom 20.12.1996 bewilligte. Den Schwerpunkt der Prüfung bildeten die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Durchführung des Zuwendungsverfahrens (Antragsprüfung, Bewilligung, Prüfung des Verwendungsnachweises).

2 Prüfungsergebnisse

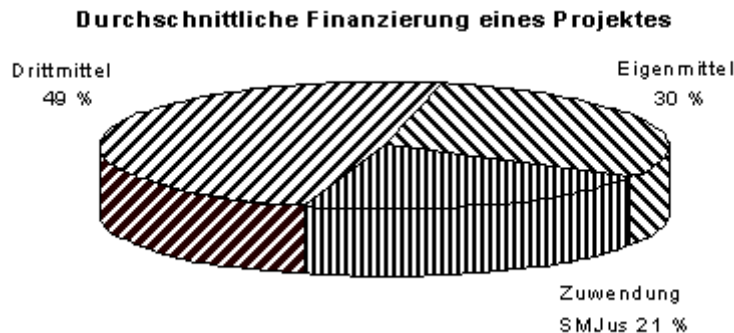
Die Bewilligung der Zuwendungen erfolgte überwiegend zur Jahresmitte oder in der zweiten Jahreshälfte, wobei jeweils das Haushaltsjahr als Bewilligungszeitraum festgesetzt wurde.

In den Antragsprüfvermerken fehlten in der Regel Begründungen für die vom SMJus getroffenen Entscheidungen hinsichtlich Art und Umfang der Bewilligung, wodurch Ermessensentscheidungen nicht erkennbar und Ursachen für voneinander abweichende Bewilligungen inhaltlich ähnlicher Projekte nicht nachvollziehbar waren. Durch die wechselhafte Anerkennung von Ausgaben als zuwendungsfähig bzw. nicht zuwendungsfähig hat das SMJus gegen das Gebot der Gleichbehandlung verstoßen. Nicht immer entsprachen die geförderten Maßnahmen dem in der Richtlinie definierten Förderzweck.

Kriterien für die Wahl der Finanzierungsart waren nicht dokumentiert. Mitunter wurden für gleichartige Projekte unterschiedliche Finanzierungsarten gewählt. Häufig bewilligte das SMJus Zuwendungen im Wege der Projektförderung, obwohl die gesamten Ausgaben des Zuwendungsempfängers bei der Bemessung der Zuwendung zugrunde lagen und vielmehr eine institutionelle Förderung hätte gewährt werden können und müssen.

Das SMJus bewilligte oftmals weitaus geringere Beträge als beantragt, ohne die Zuwendungsempfänger vorher dazu anzuhören, ob auch mit einer geringeren Zuwendung das geplante Projekt noch durchführbar und die Gesamtfinanzierung des Vorhabens gesichert war.

In zahlreichen Fällen förderte das SMJus anteilig Projekte, die auch von anderen Zuwendungsgebern unterstützt wurden (z. B. Landesjugendamt):



Die an der Finanzierung eines Projektes beteiligten Behörden bewilligten die Fördermittel ohne vorherige Abstimmung jeweils getrennt voneinander. Dies führte bei allen Verfahrensbeteiligten zu einem erheblichen Verwaltungs- und Koordinationsaufwand, der bei entsprechender Verfahrensgestaltung vermeidbar gewesen wäre.

3 Folgerungen

Die Wahl der Finanzierungsart ist im Antragsprüfvermerk, Entscheidungen über die zuwendungsfähigen Ausgaben sind im Bewilligungsbescheid ausreichend zu begründen. Durch institutionelle Förderung in Form von Festbetragsfinanzierung könnte der Verwaltungsaufwand für die Bewilligung der Zuwendung für Beratungsstellen erheblich reduziert werden.

Die Gesamtfinanzierung der Maßnahme muss bei der Bewilligung gesichert sein. Mehrere Zuwendungsgeber einer Maßnahme haben sich vor Bewilligung über die zuwendungserheblichen Tatsachen abzustimmen. Nach Möglichkeit sollte die Bewilligung unter Federführung einer Behörde erfolgen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMJus werde den Feststellungen und Folgerungen Rechnung tragen und habe bereits teilweise Maßnahmen eingeleitet. Die Anregungen des SRH zur Vereinfachung der Verfahrensabläufe begrüßte das SMJus.

5 Schlussbemerkung

Nachdem mit dem SMJus Einvernehmen erzielt werden konnte, hat der SRH das Prüfverfahren abgeschlossen.

**Einzelplan 07:
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit**

16

**Förderung der Errichtung und des Ausbaus
von Technologie- und Gewerbezentren**

Die Qualität der Antragsunterlagen war vielfach unzureichend. Es fehlten wesentliche antragsbegründende Unterlagen.

GA-Mittel wurden dadurch ohne ausreichende inhaltliche und angemessene baufachliche Prüfung bewilligt sowie ihre Verwendung nur schleppend nachgeprüft.

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat Sachsen förderte mit Mitteln aus der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ die Entwicklung (leistungsorientierter und wettbewerbsfähiger) technologieorientierter Unternehmen nach Maßgabe des jeweils gültigen Rahmenplans sowie der Richtlinie zur Förderung der Errichtung oder des Ausbaus von Gewerbezentren (GWZ). In diesen GWZ sollten sich derartige Unternehmen ansiedeln. Die GA-Mittel wurden zu je 50 % von Bund und Land bereitgestellt. Dabei handelte es sich um eine Projektförderung mit Anteilsfinanzierung. Die Zuwendungen wurden als nicht rückzahlbarer Zuschuss bereitgestellt. Bewilligungsbehörden waren die RP.

Der Freistaat Sachsen hat im Zeitraum vom 01.01.1990 bis 31.12.1998 insgesamt für 44 Vorhaben Fördermittel bewilligt.¹⁾

Vorhaben	Investitionssumme in TDM	Bewilligungssumme in TDM
28 TGZ	484.298,92	357.762,49
16 GWZ	322.538,06	218.931,24
Summe	806.836,98	576.694,23

Auf Nachfrage hat das SMWA angegeben, dass im Jahr 1999 nur ein Vorhaben mit einer Investitionssumme von 584,0 TDM und einer Zuwendung von 408,8 TDM bewilligt wurde.

Der SRH hat 1999/2000 gemeinsam mit dem StRPrA Chemnitz als Querschnittsprüfung Bauausgaben für die Errichtung oder den Ausbau von Technologiezentren (TGZ) und GWZ, für die aus GA-Fördermitteln Investitionszuschüsse bewilligt wurden, geprüft. Dabei wurde insbesondere der Stand der Verwendungsnachweisprüfung schon seit Jahren abgerechneter Maßnahmen untersucht. Der vom Zuwendungsempfänger vorzulegende Verwendungsnachweis ist für die Bewilligungsstelle die wichtigste Informationsquelle dafür, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde oder ob Rückforderungsansprüche geltend zu machen sind und damit Geld „zurückgeholt“ werden kann.

¹⁾ Quelle: Schreiben des SMWA vom 18.01.1999, Az.: 12-0450.20/32-93.

Die Prüfung umfasste 13 Baumaßnahmen in allen Regierungsbezirken mit einer insgesamt beantragten Investitionssumme von **242.822.920 DM** und bewilligten Zuwendungen in Höhe von **184.413.050 DM**. Das sind fast ein Drittel der im Freistaat für TGZ und GWZ bis 1998 verbauten Mittel.

Der SRH hat mit dieser Prüfung nach den „Häusern des Gastes“ (siehe Jahresbericht 1999) einen weiteren Schwerpunkt des GA-Förderbereiches untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Antragsunterlagen

Ziel der Errichtung der TGZ bzw. GWZ war die Bereitstellung von preisgünstigen Mietflächen an neu gegründete Unternehmen, wobei bei der Belegung der TGZ Unternehmen mit hohem innovativem Niveau vorrangig berücksichtigt werden sollen. Langfristig sollen die TGZ bzw. GWZ wirtschaftlich sich selbst tragen. Das setzt voraus, dass bei der Planung von Maßnahmen eine Prüfung alternativer Lösungsmöglichkeiten in Verbindung mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgt, um die Baukosten einschließlich Folgekosten möglichst gering zu halten.

Da der Qualität und der Vollständigkeit der Antragsunterlagen eine große Bedeutung zukommen, hat der SRH für alle Prüfobjekte insbesondere die Bauunterlagen des Erstantrages anhand der im jeweiligen RP vorhandenen Bewilligungsakte mit folgendem Ergebnis geprüft:

- Vollständige Unterlagen sind bei keinem Erstantrag eingereicht worden. Sie wurden zwar nach Auskunft der geprüften Stellen teilweise im Bearbeitungsverfahren ergänzt, jedoch nicht immer vor der Bewilligung.
- Nur bei vier von elf TGZ lag die Stellungnahme der Abteilung Technologie- und Energiepolitik des SMWA vor.
- Bei 9 von 13 Maßnahmen fehlte bei Antragstellung der Nachweis der Eigentumsverhältnisse, zweimal lag nur ein unbeglaubigter Grundbuchauszug bei, einmal dokumentierten Niederschriften und ein Kaufvertragsentwurf den Erwerb. Bei drei Objekten im Raum Chemnitz wurden die Unterlagen nachgereicht. Bei einem sind hingegen die Eigentumsverhältnisse bis heute noch nicht geklärt.
- Eine Mieter- bzw. Firmenliste wurde nicht bei allen Objekten vorgelegt.
- Die nach Anlage 4a zu § 44 SÄHO einzureichenden Unterlagen für Baumaßnahmen waren unzureichend.
- Nur bei einer Maßnahme im Regierungsbezirk Leipzig wurden mit dem Erstantrag überhaupt Bauunterlagen eingereicht.
- Bei 7 von 13 Maßnahmen wurden zumindest Lagepläne, Ansichten oder eine Baubeschreibung eingereicht.
- Eine Kostenermittlung (Kostenschätzung oder -berechnung) nach DIN 276 lag ebenfalls nur für sieben Objekte vor.
- Ein Raumprogramm mit Anerkennungsvermerk fehlte bei allen Maßnahmen. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zu der Baumaßnahme fanden wir nur bei drei Maßnahmen aus dem Bereich Chemnitz vor; eine vierte wurde im Laufe des Bearbeitungszeitraumes nachgereicht. Vorbescheide oder sonstige Nachweise über die bau-

rechtliche Zulässigkeit waren nur bei zwei Maßnahmen aus dem Bereich Dresden auffindbar.

2.2 Antragsprüfung

Bei den geprüften Maßnahmen war die OFD als fachlich zuständige, technisch staatliche Verwaltung gutachterlich zu beteiligen. Das Verfahren für die Beteiligung richtet sich nach den als Anlage 4 zu § 44 SÄHO beigefügten Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen (SäZBau).

Das Ergebnis der Antragsprüfung ist gem. Vorl. VV Nr. 3.4 zu § 44 SÄHO durch die Bewilligungsbehörde zu vermerken. Anschließend sind die Antragsunterlagen und der Prüfvermerk dem Einplanungsausschuss (EPA) des SMWA zur Zustimmung vorzulegen.

Die Prüfung ergab, dass

- bei keiner Maßnahme zum Zeitpunkt der Erstbewilligung eine baufachliche Stellungnahme vorlag. Nur bei einer Maßnahme gab die OFD zumindest ein Votum zur Zweckmäßigkeit der Maßnahme und Angemessenheit der Kosten ab;
- bei drei Maßnahmen überhaupt keine baufachliche Stellungnahme und
- die baufachlichen Stellungnahmen in den übrigen Fällen in einem Zeitraum von rd. 5 bis 36 Monaten nach der Erstbewilligung erstellt wurden;
- die Prüfvermerke der RP keine Feststellungen zur bautechnischen Lösung enthielten;
- die RP einen Fördersatz von mindestens 60 %, maximal 90 % befürworteten, der durchgängig über dem Grundfördersatz lag. Eine nachvollziehbare Begründung für den erhöhten Fördersatz fehlte nach Aktenlage.

2.3 Bewilligungsverfahren

Die RP bewilligten die Fördermittel in Höhe von rd. 184 Mio. DM, obwohl wie dargelegt wesentliche Bewilligungsvoraussetzungen fehlten.

Die Zeitdauer zwischen Antragstellung und Gewährung der Zuwendung war teilweise äußerst knapp. Das RP Leipzig erteilte z. B. den Zuwendungsbescheid für ein GWZ sogar noch am Tage der Antragstellung und für ein anderes Vorhaben nach sechs Tagen, also innerhalb kürzester Fristen.

Bei 9 von 13 Maßnahmen wurde mit Zustimmung des EPA ein Fördersatz von mindestens 80 % festgesetzt. Er lag um 20 % über dem damaligen Grundfördersatz. Eine ausreichende Begründung wurde auch in diesem Verfahrensschritt nicht nachgeholt.

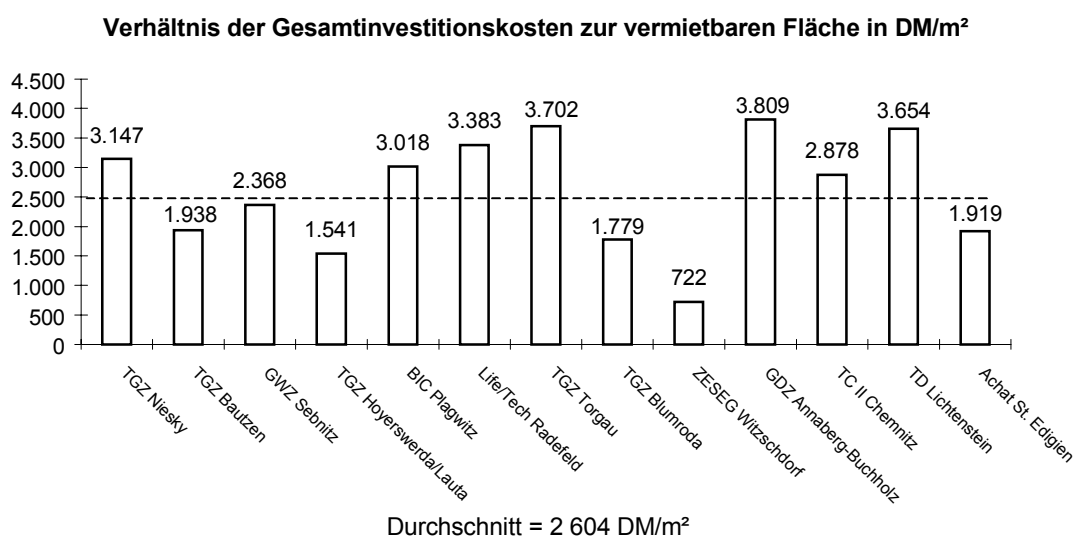
Der EPA des SMWA hat bei allen Maßnahmen trotz fehlender baufachlicher Stellungnahmen der OFD den vorgelegten Anträgen zugestimmt. Für zwei Vorhaben erfolgte die Beteiligung des EPA im informellen Umlaufverfahren. Ein Protokoll wurde dabei nicht erstellt, sondern nach Ablauf einer bestimmten Einspruchsfrist galt das Vorhaben als bestätigt. Das Verfahren war nicht nachvollziehbar dokumentiert.

2.4 Flächen- und Kostenvergleich

Der SRH hat eine Auswertung der Planungs- und Kostendaten der geprüften Zuwendungsbaumaßnahmen nach verschiedenen Kennwerten vorgenommen.

In Bezug auf die Flächenaufteilung ist das Verhältnis der vermietbaren Fläche zur Nettogrundfläche (in %) ermittelt worden. Bei 3 von 13 Objekten (Torgau, Annaberg und Chemnitz) beträgt es weniger als 61 %, davon in Chemnitz überhaupt nur knapp 34 %. An diesem Standort wurde überwiegend die vorhandene Bausubstanz verwendet, die äußerst ungünstige Flächenaufteilung (Verkehrsfläche rd. 31 %, Nebennutzfläche rd. 26 %) ist jedoch nicht verbessert worden.

Für das Verhältnis der Gesamtinvestitionskosten zur vermietbaren Fläche fällt die ungewöhnlich hohe Spreizung der ermittelten Werte (von 722 bis 3.809 DM/m²) auf. Es stellt sich insoweit die Frage, ob es nicht möglich gewesen wäre, z. B. Standards für TGZ zu definieren und durch Vorgabe von Kostenobergrenzen ein wirksames Instrument zur Kostenbegrenzung einzuführen.



In der Regel weisen Objekte mit einem hohen Anteil an nicht vermietbarer Fläche auch überdurchschnittliche Gesamtinvestitionskosten pro m² vermietbarer Fläche auf.

Die dadurch entstandenen hohen Investitionskosten pro m² vermietbarer Fläche machen höhere Mietpreise erforderlich, um die notwendigen Einnahmen zu erzielen, die langfristig ein wirtschaftliches Betreiben der TGZ bzw. GWZ zulassen. Andererseits verhindern höhere Mietpreise die Vermarktung der Flächen. Hohe Mieten laufen dem Förderanliegen zuwider, möglichst niedrige Mieten jungen Unternehmen anbieten zu können.

2.5 Verwendungsnachweisprüfung

Die Objekte wurden mit einer Ausnahme im Zeitraum von September 1996 bis Dezember 1999 fertig gestellt und übergeben. Die Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises ist bis auf drei Maßnahmen abgelaufen. Von den Zuwendungsempfängern wurden jedoch bisher nur in fünf Fällen ein Verwendungsnachweis vorgelegt.

Bei drei Maßnahmen liegt seit mehr als zwei Jahren der Prüfbericht der OFD über die baufachliche Prüfung der Verwendungsnachweise durch das SHBA vor. Eine abschließende verwaltungsmäßige Prüfung erfolgte jedoch bisher nur durch das RP Leipzig für ein TGZ.

Nachdem ein TGZ Gesamtvollstreckung angemeldet hatte, erließ das RP Leipzig einen Widerrufsbescheid.

Bei einem Vorhaben hatte das RP Leipzig bis einschließlich 09.12.1998 Fördermittel von 5,1 Mio. DM, rd. 25 % des Zuwendungsbetrages, im Ergebnis vorzeitig ausgezahlt. Die Rechnungen des Auftragnehmers beinhalteten u. a. Bauleistungen für Baustelleneinrichtung, Erdbau, Rohbau und Erschließung. Da diese Leistungen nicht fristgemäß erbracht werden konnten, wurden 3,05 Mio. DM rückgefordert und bis 10.03.1999 zurückgezahlt. Bei der Ortsbegehung im September 1999 hat der SRH festgestellt, dass außer der Aufstellung der Bauschilder vor Ort auch noch keine Leistungen erbracht waren. Das RP Leipzig hat am 08.05.2000 einen Widerrufsbescheid erlassen und hat die restlichen ausgezahlten Fördermittel in Höhe von 2,05 Mio. DM zzgl. Zinsen zurückgefordert.

2.6 Erfolgskontrolle

Die RP werden turnusmäßig zum Quartalsende von den Zuwendungsempfängern über die Belegung der TGZ und GWZ informiert.

Mit diesen Berichten sollen die Auslastung, die Verwendung und Zweckbindung der Zuwendungsbaumaßnahme nachgewiesen werden.

Die zur Prüfung vorgelegten Berichte waren z. T. widersprüchlich und fehlerhaft. Mehrfach stimmten Flächenangaben nicht mit den Mietverträgen überein.

In einigen Fällen wurde bei den Mietpreisen die Förderfähigkeit von Unternehmen gemäß Positivliste des jeweiligen Rahmenplanes nicht berücksichtigt. In einigen Mietverträgen ist nicht zwischen Büro-, Lager- oder Produktionsflächen unterschieden worden.

Die Auslastung der einzelnen TGZ und GWZ stellt sich sehr unterschiedlich dar; sie reicht von derzeit 8,1 % bis knapp 90 %. Zur Flächenbelegung ist darauf hinzuweisen, dass z. T. ein hoher Anteil der Flächen an nicht förderfähige Unternehmen vermietet wurde (Vorgabe der Förderrichtlinie: mindestens 51 % förderfähige Betriebe). Bei einem Vorhaben werden langfristig aufgrund der Standortnachteile kaum Verbesserungen eintreten. Bis zu den örtlichen Erhebungen (September 1999) wurden erfolglos Gespräche mit über 700 Firmen geführt, es konnten keine weiteren Mieter gewonnen werden.

3 Folgerungen

3.1 Die Qualität der Antragsunterlagen war vielfach unzureichend. Es fehlten teilweise noch bei der Bewilligung wesentliche antragsbegründende Unterlagen, sodass die Bewilligungsbehörden weder die Notwendigkeit noch die Angemessenheit der Zuwendung ausreichend prüfen konnten.

Regionale Unterschiede waren feststellbar. Die unvollständigsten Unterlagen lagen bei den Maßnahmen im Regierungsbezirk Leipzig vor.

3.2 Die drei RP unterließen es durchgängig, die OFD vor Erteilen eines Zuwendungsbescheides rechtzeitig baufachlich zu beteiligen. Sie nahmen auch selbst im Prüfvermerk nicht Stellung zur Angemessenheit und Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben.

Die festgestellten Mängel, insbesondere

- die Hinnahme unzulänglicher Förderanträge,
- die unkritische Prüfung der eingereichten Antragsunterlagen,
- die fehlende oder unzureichende Dokumentation über die Antragsprüfung und
- die unzureichende Vorbereitung der Förderentscheidung

konnten ggf. dazu führen, den Zweck der Förderung zu verfehlen.

3.3 Durch die Bewilligung ohne das Vorliegen eines Eigentumsnachweises bestand bei mehreren Vorhaben die Gefahr, dass die Fördermittel hätten verloren gehen können.

Der in der Regel vergleichsweise niedrige Eigenanteil (20 % und weniger) ließ von vornherein kaum ein Interesse der Zuwendungsempfänger an einer Optimierung der Investitionskosten und einer Kostendämpfung in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen aufkommen. Die Bewilligungsverfahren lassen auch kein ausreichendes Bemühen um mehr Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen erkennen.

Die am GA-Bewilligungsverfahren beteiligten Stellen haben die für die Gewährung von Zuwendungen erforderlichen Verfahren nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt.

3.4 Ausstehende Verwendungsnachweise wurden nicht mit dem nötigen Nachdruck angemahnt.

3.5 Die Erfolgskontrolle durch die RP beschränkte sich hauptsächlich auf Angaben zur Belegung der TGZ und GWZ. Die Prüfungsfeststellungen belegen, dass die vorliegenden Meldungen nur unzureichend geprüft werden. Ein controllingorientiertes Berichtswesen findet bisher nicht statt.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA hat mitgeteilt, dass ein Großteil der benannten Mängel bereits abgestellt sei. Das betreffe vor allem die Zusammenarbeit mit der OFD.

Die Anmerkung des SRH, dass zwischen Antragstellung und Bewilligung nur kurze Zeiträume gelegen hätten, relativiere sich, wenn man berücksichtige, dass dem Erstantrag in der Regel eine intensive Phase von Vorbereitungen und Besprechungen zwischen Antragsteller und Bewilligungsbehörde vorgeschaltet waren.

Der Argumentation des SRH, ein vergleichsweise niedriger Eigenanteil würde das Interesse des Zuwendungsempfängers an einer Optimierung der Investitionskosten minimieren, könne nicht gefolgt werden. Die Kommunen des Freistaates befänden sich in einer sehr schwierigen finanziellen Situation, in der selbst die Bereitstellung der Eigenanteile von 20 % mit erheblichen Anstrengungen verbunden sei.

Soweit die Festsetzung des Höchstfördersatzes von 80 % nicht hinreichend begründet schiene, sei zu berücksichtigen, dass bei einer Höchstförderung regelmäßig die Zu-

stimmung des EPA einzuholen sei. Das Vorliegen von Voraussetzungen für eine Höchstförderung werde im Prüfvermerk festgehalten.

Es sei zutreffend, dass die Auslastung der einzelnen TGZ und GWZ unterschiedlich sei. Dies sei aber für die Bewilligungsbehörden nicht vorhersehbar gewesen, da zum Zeitpunkt der Bewilligung der Bedarf durch die Vorlage von Listen der Mietinteressenten nachgewiesen gewesen sei.

Zur Erfolgskontrolle sei zu bemerken, dass durch das SMWA eine Evaluierung der TGZ in Auftrag gegeben worden sei. Nach Auswertung der Ergebnisse des vorliegenden Berichtes sollten künftig nur noch ausgewählte Zentren im Hochtechnologiebereich, insbesondere im Bereich der Biotechnologie, gefördert werden.

Ein controllingorientiertes Berichtswesen bestehe nicht durchgängig. Dies erscheine wegen der damit verbundenen Kosten zu aufwändig.

5 Schlussbemerkungen

Der SRH geht davon aus, dass mit der Ankündigung des SMWA, künftig nur noch ausgewählte Zentren im Hochtechnologiebereich zu fördern, insbesondere an die Notwendigkeit der Maßnahmen und damit auch in Bezug auf die Angemessenheit der Zuwendung ein strengerer Maßstab angelegt wird. Die dargestellten Mängel sollten insoweit abstellbar sein.

In Anbetracht des sehr hohen GA-Fördermittelanteils für Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur halten wir die Argumentation des SMWA, die nicht durchgängige Einführung eines controllingorientierten Berichtswesens aus Kostengründen abzulehnen, für nicht überzeugend. Unverhältnismäßige Kosten für das Controlling sind nicht zwangsläufig. Es bleibt unverständlich, warum Zahlen erhoben werden, wenn aus diesen keine Schlussfolgerungen gezogen werden sollen.

Erneut erweist sich die Finanzierung einer staatlichen Gesellschaft durch Zuwendungen als ungeeignet.

Der Gesellschaftsvertrag verstößt gegen Gesellschaftsrecht.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Förderung der Sächsischen Entwicklungsgesellschaft für Telematik mbH (SET) durch das SMWA und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der SET stichprobenweise geprüft. Die Prüfung erfolgte für den Zeitraum 1996 bis 1999.

Die SET ist eine 100 %ige Tochtergesellschaft der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH (WFS), die ihrerseits eine 100 %ige Gesellschaft des Freistaates Sachsen ist. Deshalb wurden Fragen der staatlichen Betätigung bei Unternehmen des Privatrechts in die Prüfung einbezogen. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, ob die vorgefundene Organisation und Finanzierung der SET notwendig, zweckmäßig und wirtschaftlich sind.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gründung der Sächsischen Entwicklungsgesellschaft für Telematik mbH

Die SET wurde auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses als mittelbare Beteiligungsgesellschaft des Freistaates Sachsen am 20.08.1996 mit Sitz in Leipzig errichtet. Die Gesellschaft ist befristet bis zum 31.12.2000.

In Vorbereitung der Kabinettsentscheidung wurden als Alternativen u. a. die Einrichtung einer Organisationseinheit innerhalb der Staatsregierung, die Einrichtung einer Projektgruppe bei der WFS und die Gründung einer eigenständigen Gesellschaft erörtert. Wirtschaftlichkeits- oder Kosten-Nutzen-Untersuchungen zu den entsprechenden Alternativvorschlägen fehlten. Aus den Kabinettsvorlagen zur Gründung der SET ergibt sich vielmehr, dass für den Beschlussvorschlag des SMWA an das Kabinett zur Organisationsform im Wesentlichen der Privatisierungsgedanke als solcher maßgeblich war.

2.2 Aufgaben und Organisation

2.2.1 Nach dem Gesellschaftsvertrag vom 20.08.1996 waren die Aufgaben der SET darauf gerichtet, möglichst umfassend und in allen gesellschaftlichen Bereichen die Telekommunikation und Informatik (Telematik) zu fördern. Durch Änderung des Gesellschaftsvertrages wurden die Aufgaben der SET 1999 auf wirtschaftsfördernde Tätigkeiten mit folgenden Schwerpunkten begrenzt:

- Stärkung des Bewusstseins von Entscheidungsträgern der Wirtschaft und ihrer Partner für die Möglichkeiten der Telematik zur Optimierung von Geschäftsprozessen;
- öffentlichkeitswirksame Darstellung von Telematikaktivitäten im Freistaat, soweit diese Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Sachsen haben;

- Unterstützung des Ausbaus der Telematikinfrastruktur für Unternehmen und Aktivitäten zur Beförderung von Unternehmensansiedlungen, -gründungen oder -erweiterungen im Bereich der Informations-, Kommunikations- und Medienwirtschaft;
- Begleitung von Pilotprojekten zur Entwicklung oder Verbreitung marktfähiger Telematiktechnologien oder -dienste;
- Beobachtung der weltweiten Entwicklung des Telematiksektors mit dem Ziel der Erarbeitung von wirtschaftspolitischen Strategieempfehlungen und
- die Beteiligung an internationalen Initiativen, die Kooperation für sächsische Unternehmen oder einen anderen Gegenstand der SET unmittelbar unterstützen.

Organe der Gesellschaft sind die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung.

Die gesellschaftsrechtlichen Zuständigkeiten der WFS als Gesellschafter und des SMF in seiner Zuständigkeit für die Beteiligungsverwaltung waren nur formaler Art und ohne sachliche oder inhaltliche Ausfüllung. Die WFS als Gesellschafter der SET beschränkte sich im Wesentlichen auf die gesellschaftsrechtlich notwendigen Tätigkeiten. Weitgehend bestimmte allein das SMWA über die inhaltliche Arbeit der SET.

Durch den Gesellschaftsvertrag vom 20.08.1996 wurden die nach § 52 GmbHG i. V. m. § 111 AktG bestimmten Aufgaben des Lenkungsausschusses (Aufsichtsrat) als Beratungs- und Kontrollorgan so ausgeweitet, dass das SMWA über den Vorsitz im Aufsichtsrat umfangreiche Rechte zur mittelbaren und unmittelbaren Einflussnahme auf die Geschäftstätigkeit der SET erhielt.

Nach dem Gesellschaftsvertrag bestimmt der Lenkungsausschuss, in welcher Weise die SET ihre Aufgaben wahrzunehmen hat. Der Vorsitzende des Lenkungsausschusses kann die Geschäftsführung entsprechend anweisen. Die Geschäftsführer sind nach dem Gesellschaftsvertrag verpflichtet, diese Weisungen auszuführen. Insbesondere in allen Angelegenheiten, die in den Geschäftsbereich des SMWA fallen, kann der Vorsitzende des Lenkungsausschusses allein - ohne Befassung der übrigen Aufsichtsratsmitglieder - bestimmen, in welcher Weise die SET ihre Aufgaben wahrzunehmen hat. Dies hat zur Folge, dass Maßnahmen der Geschäftsführung im Ergebnis durch den Aufsichtsratsvorsitzenden bestimmt werden können.

Nach § 111 Abs. 4 AktG dürfen Maßnahmen der Geschäftsführung jedoch nicht dem Aufsichtsrat übertragen werden.

Im Ergebnis der tatsächlichen Weisungs- und Handlungsbefugnisse sowie Wirkungen ist die SET weitgehend als ausgelagerte, nachgeordnete Dienststelle des SMWA anzusehen, nicht aber als eigenständige GmbH und Tochtergesellschaft der WFS.

2.2.2 Bis 1999 hatte der Leiter des für die Durchführung des Förderverfahrens zuständigen Referates des SMWA den Vorsitz im Aufsichtsrat inne. Seit 1999 ist das SMWA im Aufsichtsrat der SET durch den Staatssekretär für Wirtschaft mit dem Vorsitz und ohne gesondertes Stimmrecht durch den o. g. Referatsleiter vertreten. 1998 hat dieser Referatsleiter zudem zeitweise kommissarisch die Geschäftsführung der SET wahrgenommen. Im Zuwendungsverfahren ist das SMWA als Zuwendungsgeber ebenfalls durch die o. g. Personen beteiligt, sodass eine Identität der Verantwortlichen auf Seiten des Zuwendungsempfängers und Zuwendungsgebers vorliegt. Auf die sich daraus ergebende Problematik hatte der SRH bereits bei seiner Prüfung der Ausgaben für die WFS hingewiesen.

Diese Beteiligtenidentität verstößt gegen § 20 Abs. 1 Nr. 5 VwVfG, wonach in einem Verwaltungsverfahren derjenige nicht für eine Behörde mitwirken darf, der bei einem Beteiligten als Aufsichtsratsmitglied tätig ist. Allein der böse Anschein von Parteilichkeit und mögliche sachfremde Einflüsse sollen grundsätzlich ausgeschlossen sein.

2.3 Finanzierung

Die Finanzierung der SET erfolgte bislang nahezu ausnahmslos durch Zuwendungen. Zur Deckung des allgemeinen Kapitalbedarfs wurde die SET institutionell durch das SMWA gefördert. Für einzelne Projekte erhielt sie darüber hinaus Projektfördermittel von der Europäischen Kommission. Die SET hat z. B. 1997 vom SMWA und der Europäischen Kommission rd. 2 Mio. DM an Zuwendungen erhalten.

Die sonstigen Erträge der SET, insbesondere aus dem Stammkapital, sind wegen der geringen Höhe praktisch zu vernachlässigen.

2.4 Erfolgskontrolle

Das SMWA hat keine Erfolgskontrolle der Förderung der SET nach Vorl. VwV Nr. 6.1 und 6.2 zu § 7 SäHO durchgeführt. Die dem SRH vom SMWA hierzu vorgelegten Unterlagen entsprechen nicht den an eine Ergebnisbewertung nach § 7 SäHO zu stellenden Anforderungen.

Bereits in der Planungs- und Gründungsphase der Gesellschaft haben SMF und SMWA versäumt, konkrete Ziele zu definieren und festzulegen, wann und in welchem Umfang diese erreicht werden sollen. Die sehr allgemeinen Zielsetzungen im Gesellschaftsvertrag, die bis 1999 zudem nicht auf wirtschaftsfördernde Aktivitäten beschränkt waren, sind nicht überprüfbar und enthalten keine Kriterien, an denen der Erfolg der Maßnahme gemessen werden kann. Eine Kontrolle des Fördererfolgs ist deshalb nicht möglich.

Der SRH erkennt an, dass die Messung des Erfolges der Förderung zur Einführung und Umsetzung von Innovationen im Bereich der Telematik (Telekommunikation und Informatik) schwierig ist. Einerseits lassen sich die Ergebnisse realisierter Innovationen vielfach nur schwer von denen anderer Maßnahmen im Unternehmen (z. B. Marketingaktivitäten, Investitionen zur Erweiterung der Produktion, Maßnahmen der Qualitätssicherung) abgrenzen und andererseits kann der Erfolg nicht anhand einer einzigen, eindeutig messbaren wirtschaftlichen Kenngröße bestimmt werden. Trotzdem muss das SMWA konkrete Ziele und Kriterien als unabdingbare Voraussetzung zur Kontrolle des Fördererfolgs bestimmen.

2.5 Vergütung des Geschäftsführers

Nach den Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden durfte die SET ihre Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Staatsbedienstete.

In der Kabinettsvorlage zur Gründung der SET vom 16.11.1995 war vorgesehen, einen „Verantwortlichen der Staatsregierung für Telematik“ (Stelle A 16/B 3) zu benennen, dem u. a. die fachliche Kontrolle der künftigen Telematikgesellschaft übertragen werden sollte.

Mit der Bewertung der Stelle des Telematikverantwortlichen hat die Staatsregierung eine Obergrenze für Vergütungen in diesem Bereich gesetzt. Da die SET als ausgelagerte und „nachgeordnete“ Dienststelle des SMWA anzusehen ist, wäre deshalb allenfalls eine Vergütung des Geschäftsführers bis zur Bes.Gr. A 16 bzw. hier eines ver-

gleichbaren Angestellten mit Verg.Gr. I BAT-O zulässig. Bei der Besetzung von Geschäftsführerstellen könnte unter dem Gesichtspunkt der Zuwendungsfähigkeit die Grundvergütung um einen in der freien Wirtschaft üblicherweise gezahlten Risikozuschlag für die Vertragsbefristung erhöht werden, der mögliche Einkommensverluste der Geschäftsführer nach Auslaufen der Verträge mindern soll. Bei der Besetzung von Geschäftsführerstellen mit beurlaubten Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes ist die Erhöhung der Geschäftsführervergütung um diesen Betrag aus der Sicht des SRH nicht zulässig, da diese Geschäftsführer nach Auslaufen der in der Regel befristeten Verträge eine Rückkehrgarantie in den öffentlichen Dienst besitzen.

Unter Berücksichtigung der o. g. Ausführungen lagen die Grundvergütung des bis März 1998 tätigen Geschäftsführers der SET um rd. 90 TDM jährlich und die des jetzigen Geschäftsführers um rd. 60 TDM jährlich über der Vergütung nach Verg.Gr. I BAT-O. Auch bei Nichtberücksichtigung der Absenkungsbeträge nach BAT-O ergeben sich immer noch Besserstellungen der Geschäftsführer von rd. 70 bzw. rd. 40 TDM. Über die Grundvergütung hinausgehende Zahlungen (Altersversorgung, Krankenversorgung, geldwerte Vorteile) blieben hierbei unberücksichtigt.

Wegen des Besserstellungsverbot nach Nr. 1.2 ANBest-I waren über Verg.Gr. I BAT-O hinausgehende Vergütungen an die Geschäftsführer nicht zuwendungsfähig.

2.6 Zuwendungsverfahren

Das SMWA hat das Zuwendungsverfahren nur unzureichend durchgeführt. So hat es als Zuwendungsgeber die Anträge nur mangelhaft geprüft und keine Prüfvermerke gefertigt (z. B. über die Notwendigkeit und Feststellung der zuwendungsfähigen Ausgaben). Zuwendungen wurden gewährt, obwohl zeitweise eine ordnungsgemäße Geschäftsführung nicht gesichert war und diese nicht über die notwendige Sachkunde zur Verwendung der Zuschüsse verfügte. Die Notwendigkeit der Mittelabforderung wurde nur unzureichend geprüft. Verwendungsnachweisprüfungen erfolgten nicht. Die Einhaltung der in den Zuwendungsbescheiden getroffenen Festlegungen wurde ebenso wenig überwacht und eingefordert wie die Verzinsung nicht verbrauchter Fördermittel.

Das SMWA hat dies vielfach mit den Kenntnissen aus seiner Mitgliedschaft im Aufsichtsrat der geförderten Gesellschaft, die gesonderte Prüfungen nicht erforderlich machen würden, begründet. Das SMWA lässt dabei unberücksichtigt, dass es sich beim Aufsichtsrat um ein Organ des Zuwendungsempfängers handelt, das seine Funktion nach anderen Rechtsgrundlagen und Kriterien als dem Zuwendungsrecht wahrnimmt.

Auch auf diese Problematik hatte der SRH bereits im Zusammenhang mit seiner Prüfung der Ausgaben für die WFS hingewiesen (vgl. Jahresbericht 1998, Beitrag Nr. 19).

3 Folgerungen

3.1 Wenn der Staat einen Teil seiner Aufgaben künftig nicht selbst wahrnehmen will, sondern in Umsetzung des politischen Zieles der „Privatisierung“ staatlicher Aktivitäten Gesellschaften des privaten Rechts hierzu gründet und diesen die Aufgabendurchführung überträgt, hat er die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze nach §§ 7 und 65 Abs. 1 Nr. 1 SÄHO zu beachten. In diesem Zusammenhang hat der SRH in der Vergangenheit bereits mehrfach anhand von Beispielen dargestellt, dass die Privatisierung staatlicher Leistungen nicht notwendiger Weise wirtschaftlicher ist als die Aufgabenerfüllung in eigener Zuständigkeit. Zur Vorbereitung der Entscheidung über die Gründung der SET

wäre es deshalb Aufgabe der Verwaltung gewesen, auch die jeweiligen finanziellen Auswirkungen alternativer Organisationsformen zu ermitteln. In diese Überlegungen wäre auch die Prüfung einzubeziehen gewesen, ob es tatsächlich der Gründung einer neuen Gesellschaft bedurfte, um die Aufgabe sachgerecht und wirtschaftlich erfüllen zu können.

Darüber hinaus ist eine Konsequenz der Gründung von Gesellschaften des Privatrechts zur Durchführung staatlicher Aufgaben, dass die Gesellschaften den gesellschaftsrechtlichen Vorschriften (insbesondere dem HGB, dem AktG und dem GmbHG) unterworfen sind und der Staat sich damit der Möglichkeit der direkten Einflussnahme durch Weisungen, Erlasse usw. vergibt. Dies ist auch systemgerecht, denn wollten staatliche Behörden mit ihren bisherigen öffentlich-rechtlichen Instrumentarien handeln, so bedürfte es keiner Privatisierung. Die Einflussnahme des Staates auf die Tätigkeiten solcher Gesellschaften beschränkt sich daher systembedingt auf Kontroll-, Überwachungs- und Beratungsaufgaben im Rahmen der Tätigkeit in den jeweiligen Aufsichtsräten oder vergleichbaren Organen sowie die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion.

3.2 Wenn der Staat Gesellschaften des privaten Rechts ohne Erwerbscharakter gründet, so ist er als Gründer und (mittelbarer oder unmittelbarer) Gesellschafter auch verpflichtet, diese Gesellschaften mit den notwendigen Finanzmitteln zur Aufgabenerfüllung auszustatten. Zuwendungen sind hierfür ungeeignet, da sie grundsätzlich nicht nur freiwillige Leistungen des Staates sind, sondern der Staat der Sache nach im Ergebnis sich selbst Zuwendungen gewährt.

Bereits in seinen Jahresberichten 1998 (Beitrag Nr. 19) und 1999 (Beitrag Nr. 4, Pkt. 2.2.4) hat der SRH ausführlich dargestellt, dass die Finanzierung landeseigener Gesellschaften über Zuwendungen insbesondere dann ungeeignet ist, wenn die Finanzierung fast ausschließlich aus Zuwendungen besteht. Dies ist nicht nur deswegen der Fall, weil die „flexible“ Organisationsform z. B. einer GmbH durch die zuwendungsrechtlichen Vorschriften weitgehend wieder dem Haushaltsrecht unterworfen wird, sondern z. B. auch deswegen, weil in diesen Fällen bei Rück- und Zinsforderungen des Staates jeweils das Problem besteht, dass diese nicht aus Fördermitteln bestritten werden dürfen, der Zuwendungsnehmer jedoch über andere Mittel häufig nicht verfügt. Zuwendungsrechtlich darf aber ggf. nicht deswegen auf Rückforderungen und Verzinsung verzichtet werden, weil der Zuwendungsempfänger eine staatliche Gesellschaft ist oder über keine eigenen Mittel verfügt.

3.3 Beabsichtigt die Staatsregierung im Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder Kosten-Nutzen-Analyse die SET als eine GmbH weiterzuführen und mit Aufgaben der Wirtschaftsförderung zu beauftragen, sollte dies nach Auffassung des SRH nur nach Umwandlung der SET von einer mittelbaren in eine unmittelbare Beteiligungsgesellschaft erfolgen. Für diesen Fall hat der SRH gefordert:

3.3.1 Der allgemeine Kapitalbedarf der Gesellschaft ist im Kap. 1521 zu veranschlagen. Nur durch diese Veranschlagung werden die in der Prüfung zur Finanzierung des allgemeinen Kapitalbedarfs der SET aufgezeigten Nachteile des Verfahrens zur institutionellen Förderung vermieden und die mit der Wahl der Rechtsform einer GmbH vom Freistaat Sachsen bezweckten Vorteile wirksam. Um die notwendige Einheit von Finanzverantwortung und sachlicher Zuständigkeit zu erreichen, müsste sich das für Beteiligungsfragen federführend zuständige SMF auch mit den inhaltlichen Aufgaben der SET auseinandersetzen. Alternativ könnte dem SMWA im notwendigen Umfang eine allgemeine Bewirtschaftungsbefugnis erteilt werden.

3.3.2 Die Aufgaben des Aufsichtsrates sollten auf die gesellschaftsrechtlich üblichen Aufgaben wie Beratung, Überwachung und Mitwirkung an der Festlegung der grundsätzlichen Geschäftspolitik beschränkt werden. Der Freistaat Sachsen sollte neben der Wahrnehmung seiner Interesse über den Aufsichtsrat mit den so bestimmten Rechten vor allem durch Gesellschafterbeschlüsse Einfluss auf das Unternehmen ausüben. Die Geschäftsführung der SET sollte künftig im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der satzungsgemäßen Aufgabenstellung selbstständig und eigenverantwortlich über die Aufgabenerledigung entscheiden.

3.3.3 Soweit die SET kurzfristig noch durch das SMWA institutionell gefördert wird, hat der SRH gefordert, das Zuwendungsverfahren wirtschaftlich und effizient durchzuführen sowie die zuwendungsrechtlichen Vorschriften strikt einzuhalten. Der SRH hat in diesem Zusammenhang auch gefordert, künftig nur noch eine Geschäftsführervergütung in der Höhe für förderfähig zu erklären, die dem Besserstellungsverbot genügt. Darüber hinausgehende Zuschüsse sind unzulässig.

Im Übrigen sollten dem Rechtsgedanken des § 20 VwVfG folgend die Beteiligtenidentität seitens des SMWA (Zuwendungsgeber und Aufsichtsratsmandat) aufgegeben und die Mandate im Aufsichtsrat durch Vertreter anderer Ministerien wahrgenommen werden.

Da die Durchführung des Förderverfahrens keine originäre Aufgabe des Ministeriums ist, hat der SRH darüber hinaus angeregt, das Verfahren einer nachgeordneten Einrichtung oder Dritten zu übertragen. Damit könnte auch das Problem des Interessenkonflikts gelöst werden.

4 Stellungnahme der Ministerien

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit

Seit 1997 seien vom SMWA Erfolgskontrollen über inhaltliche Ergebnisse der Arbeit der SET durchgeführt und auch dokumentiert worden. Der Erfolg einzelner Projekte und die gesamte Arbeit der Gesellschaft seien in den Sitzungen des Aufsichtsrates und in den regelmäßig stattfindenden Beratungen des SMWA mit der Geschäftsführung bewertet worden.

Die außertarifliche Vergütung des Geschäftsführers sei Gegenstand der jährlichen Verhandlungen zur Haushaltsaufstellung gewesen. Mit der jeweiligen Genehmigung des Wirtschaftsplanes durch das SMF und der Aufhebung der Haushaltssperre sei das Besserstellungsverbot nach Nr. 1.2 ANBest-I nicht mehr heranzuziehen gewesen.

Im Zuwendungsverfahren seien die Anträge stets gründlich und umfassend geprüft worden. Wegen der engen inhaltlichen Zusammenhänge sei auf eine Schriftform verzichtet worden. Das SMWA werde künftig den Prüfungs- und Abstimmungsprozess lückenlos dokumentieren.

In den Fällen nicht bestimmungsgemäß verwendeter Mittel habe das SMWA die SET gebeten, Regressforderungen gegenüber dem früheren Geschäftsführer zu prüfen.

Das SMWA beabsichtige, die ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen bis zum Jahresende 2000 abzuschließen.

Im Übrigen wurden gegen die Feststellungen keine Einwände erhoben. Zu den Folgerungen und Vorschlägen des SRH hat das SMWA nicht Stellung genommen.

4.2 Sächsisches Staatsministerium für Finanzen

Im Rahmen der Haushaltsverhandlungen 1996 sei im Juni 1995 auf Ministerebene vereinbart worden, dass vor einem staatlichen Engagement im Telematikbereich seitens des SMWA eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse vorgelegt werden sollte. Nicht bekannt sei, warum dies nicht geschah.

Es treffe zu, dass die Befugnisse des Aufsichtsrates der SET über die gesellschaftsrechtlich üblichen Aufgaben hinausgehen. Das SMF werde auf eine Überprüfung des aktuellen Gesellschaftsvertrages hinwirken, da es zweifelhaft erscheine, ob die umfangreichen Befugnisse des Aufsichtsrates, insbesondere seines Vorsitzenden, angemessen seien.

Zur Frage der Beteiligtenidentität sei nicht erkennbar, aus welchem Grund der Staatssekretär für Wirtschaft den Vorsitz im Aufsichtsrat der SET aufgeben soll, obwohl er selbst die Einhaltung der Zuwendungsregelungen im Einzelfall nicht kontrolliere. Zuzustimmen sei dem SRH insoweit, als eine Identität von Geschäftsführer und zuständigem Referatsleiter im SMWA für Telematik, wie sie zeitweise vorlag, vermieden werden sollte. In dieser Konstellation werde die Abgrenzung der jeweils zu vertretenden Interessen schwierig.

Die Mittel zur Finanzierung der SET sollen in den Hj. 2001/2002 im Epl. 07 veranschlagt bleiben.

5 Schlussbemerkungen

5.1 Der SRH bleibt dabei, dass eine Erfolgskontrolle gem. § 7 SäHO nicht stattgefunden hat. Eigene Bewertungen des Zuwendungsempfängers (z. B. durch den Aufsichtsrat) sind hierbei unmaßgeblich. Regelmäßige Beratungen des SMWA mit der Geschäftsführung stellen ebenso wenig eine Erfolgskontrolle im Sinne des § 7 SäHO dar, wie eine Bewertung des Erfolges einzelner Projekte. Diese dient allenfalls als Grundlage für eine Erfolgskontrolle im Sinne des § 7 SäHO.

5.2 Das SMWA verkennt, dass die Zustimmung des SMF zum Haushalts- und Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers und eine in diesem Zusammenhang erfolgte Aufhebung der ausgebrachten Mittelsperre nur eine Ermächtigung zur Leistung von Ausgaben darstellt. Im Haushaltsvollzug entscheidet das SMWA als Bewilligungsbehörde eigenständig und eigenverantwortlich durch Zuwendungsbescheid mit entsprechenden Nebenbestimmungen und durch Prüfung des Verwendungsnachweises gegenüber dem Zuwendungsempfänger.

Rechtliche Bindung gegenüber dem Zuwendungsempfänger entfaltet auch nur der Zuwendungsbescheid, nicht aber etwaige interne Genehmigungen des SMF. Das SMWA hat bei der Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung die zuwendungsrechtlichen Vorschriften sowie bei der Verwendungsnachweisprüfung ergänzend seinen eigenen Bescheid und die darin enthaltenen Nebenbestimmungen zu beachten.

5.3 Mögliche Regressforderungen gegenüber dem früheren Geschäftsführer stellen gesellschaftsinterne Entscheidungen der SET dar, die das Zuwendungsverhältnis zwischen dem SMWA als Zuwendungsgeber und der SET als Zuwendungsempfänger

nicht berühren und hierfür unmaßgeblich sind. Das SMWA hat bei nicht bestimmungsgemäß verwendeten Mitteln in eigener Zuständigkeit und unabhängig von gesellschaftsinternen Entscheidungen sowie deren Umsetzbarkeit allein nach zuwendungsrechtlichen Maßstäben über Rückforderungen gegenüber der SET zu befinden. Zuwendungsrechtlich unerheblich ist auch, dass es sich bei der SET um eine mittelbare Beteiligung des Freistaates handelt.

5.4 Das SMF lässt unberücksichtigt, dass die Aufsichtsratsmitglieder nicht ad personam und damit unabhängig, sondern nach ihrer Funktion bestellt werden. Eine Beteiligtenidentität liegt für die Vertreter des SMWA mittelbar vor, da der Staatssekretär für Wirtschaft den Leiter des Telematikreferates des SMWA jederzeit anweisen kann, im Zuwendungsverfahren in einer bestimmten Weise zu handeln. Letztlich haben sowohl der Staatssekretär für Wirtschaft als auch der Leiter des Telematikreferates Weisungen des Staatsministers für Wirtschaft sowohl im Hinblick auf ihre Tätigkeit im Aufsichtsrat als auch im Zuwendungsverfahren zu folgen.

Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Förderprogramms können nicht beurteilt werden, da das SMWA weder konkrete Ziele gesetzt noch eine begleitende Erfolgskontrolle durchgeführt hat.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Förderung von Innovationsassistenten im Freistaat Sachsen geprüft. Die Prüfung erfolgte stichprobenweise für den Prüfungszeitraum 1995 bis 1999.

Gegenstand der Prüfung waren vorrangig Wirtschaftlichkeitsfragen und in diesem Zusammenhang insbesondere die Zielsetzung und Erfolgskontrolle des Innovationsassistenten-Programms. In die Prüfung einbezogen wurden grundsätzliche Fragen der Messung des Erfolgs von Technologieförderprogrammen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Allgemeines

Im Rahmen des EFRE-dominierten Operationellen Programms Sachsen fördert das SMWA nach §§ 23, 44 SÄHO u. a. im Bereich Forschung, technologische Entwicklung und Innovation vorrangig kleine und mittlere Unternehmen. Neben anderen zu diesem Schwerpunkt aufgelegten Förderprogrammen bezuschusst das SMWA die Beschäftigung von hoch qualifizierten Absolventen und Wissenschaftlern aus Universitäten, Fachhochschulen oder Forschungseinrichtungen in kleinen und mittleren Unternehmen zur Bearbeitung von Projekten mit innovativem, technologieorientiertem Inhalt auf dem Gebiet der Zukunftstechnologien. Nach der Förderrichtlinie konnten pro Unternehmen bis zu zwei Innovationsassistenten für jeweils 24 Monate gefördert werden.

Die Zuschüsse erfolgen zu 75 % aus EFRE-Mitteln der Europäischen Union und zu 25 % aus Mitteln des Freistaates Sachsen. Für das Programm waren bis 1999 insgesamt 17 Mio. DM Fördermittel vorgesehen. Nach Angaben des SMWA wurden im Zeitraum 1995 bis 1998 zum Innovationsassistenten-Programm Fördermittel für insgesamt 209 Vorhaben und 244 Innovationsassistenten bewilligt.

2.2 Förderkonzeption und Mittelveranschlagung

2.2.1 Die vom SMWA zur Entstehungsgeschichte des Innovationsassistenten-Programms überreichten Unterlagen enthalten keine Analyse der Ausgangssituation und des Bedarfs. Mithin konnte eine daraus abgeleitete Begründung zu Art und Umfang der vorgesehenen Förderung nicht vorgelegt werden. Das SMWA hat weiter mitgeteilt, dass über Kosten-Nutzen-Untersuchungen keine Unterlagen existierten.

Nach § 7 SÄHO sind Wirtschaftlichkeits- oder Kosten-Nutzen-Untersuchungen anzustellen. Vor Beginn einer Maßnahme hätte die Ausgangssituation analysiert und daraus abgeleitet der Handlungsbedarf ermittelt werden müssen. Die für die Planung der Maß-

nahme nach Vorl. VwV Buchstabe A Nr. 3 zu § 7 SäHO zwingend vorgeschriebene Untersuchung von Kriterien fehlt.

2.2.2 Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 SäHO) gebietet eine auf Effektivität und Effizienz ausgerichtete Programmgestaltung und Realisierung. Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz erfordert, ein vorgegebenes Ziel mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz und dem bestmöglichen Ergebnis zu erreichen. Das setzt aber jeweils eine konkrete, operationale Definition der verfolgten Ziele voraus. Fehlen operationale Zielvorgaben, ist eine Auswertung des Programms auf seinen Erfolg oder Misserfolg regelmäßig nicht möglich. Die vom Zuwendungsgeber zu formulierenden Ziele sind an Kriterien zu orientieren, die, so weit zutreffend, für die Erfolgskontrolle von Technologieförderprogrammen erforderlich sind. Das können z. B. durch die Förderung erwartete wirtschaftliche Ergebnisse des Zuwendungsempfängers (wie Umsatzsteigerungen, Arbeitskräftezahl), Zeitziele und soziale oder technische Ergebnisse sein.

Das SMWA konnte keine programmspezifische Förderkonzeption mit operationalen Zielgrößen vorlegen. In der Förderrichtlinie hat das SMWA als Ziel der Förderung die Erhöhung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft genannt. Hierbei handelt es sich lediglich um ein Oberziel mit unbestimmten, nicht operationalen Zielsetzungen. Für eine programmspezifische Erfolgskontrolle notwendige eindeutige, konkretisierte und möglichst messbare/quantifizierbare Unterziele fehlen. Erfolgsmaßstäbe als Voraussetzung für eine Zielerreichungskontrolle oder Wirkungsanalyse wurden vom SMWA nicht vorgegeben.

2.2.3 Das SMF hat mit der Neufassung der Vorl. VwV zu § 44 SäHO und seinen Handlungsanweisungen für die Verwaltung vom 29.09.1999 die Voraussetzungen zur Veranschlagung von Fördermitteln nach § 23 SäHO und die Anforderungen an die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Zuwendungen präzisiert.

Nach Buchstabe D der Hinweise des SMF setzt die Veranschlagung von Fördermitteln „das Vorhandensein einer programmspezifischen Förderkonzeption mit jeweils messbaren Zielgrößen voraus“. Zwingende Voraussetzung einer Veranschlagung im Haushaltsplan und des dafür notwendigen Nachweises des erheblichen Staatsinteresses nach § 23 SäHO sind danach, „was soll mit dem Förderprogramm wann, wie, mit welchen Mitteln und mit welchem Verwaltungsaufwand erreicht werden?“. Auf der Grundlage der Förderkonzeption und der Ergebnisse des Zuwendungsverfahrens ist nach den Hinweisen eine Förderbilanz (Soll-Ist-Vergleich) zu erstellen, die zur notwendigen Weiterentwicklung der Konzeption dient. In Buchstabe E der Hinweise verweist das SMF darauf, dass die in der Förderkonzeption aufzunehmenden messbaren Zielvorgaben mit angemessenem Verwaltungsaufwand zu erreichen sind und die Grundlage „für eine messbare Erfolgskontrolle des Zuwendungsprogramms bilden“.

Folgerichtig hat das SMF zur Aufstellung des Doppelhaushalts 2001/2002 festgelegt, dass die Mittelveranschlagung das Vorhandensein einer programmspezifischen Förderkonzeption mit messbaren Größen sowie operationalisierbare Ziele der Förderung voraussetzt. Das SMF hat die Ressorts darüber hinaus aufgefordert, die Prioritätensetzung zu seinen Förderprogrammen zu prüfen. Dabei soll insbesondere geprüft werden, ob Klein- und Kleinstförderprogramme entbehrlich sind und Programme eingestellt (weil das Förderziel erreicht wurde oder auf andere Weise erreicht werden kann) oder zusammengefasst werden können.

2.3 Einschaltung Dritter

Das SMWA hat zur Umsetzung seiner Programme im Bereich Forschung, technologische Entwicklung und Innovation Dritte eingeschaltet.

Im Rahmen der Technologieförderung wurden die „wissenschaftlich-technischen und verwaltungsmäßigen Managementaufgaben“ bis zum 31.07.1997 von der Wirtschaftsförderung Sachsen mbH (WFS) durchgeführt. Die WFS hat die Programme als unselbstständiger Verwaltungshelfer des SMWA betreut. Förderentscheidungen traf das SMWA selbst. Ab 01.08.1997 hat das SMWA die SAB mit der „Durchführung und Frühkoordinierung der Technologieförderung“ beauftragt. Mit dem In-Kraft-Treten der Neuordnung war verbunden, dass das SMWA im Rahmen der Zuwendungsverfahren zur Technologieförderung keine Förderentscheidungen mehr trifft.

Die Tätigkeiten der WFS und der SAB erfolgten gegen Vergütung. Die vom SMWA mit der WFS und der SAB geschlossenen Verträge fixieren die Gesamtvergütung für alle Technologieförderprogramme, für die der Projektträger beauftragt wurde. Eine Aufgliederung auf einzelne Programme ist in den Verträgen nicht vorgesehen und anhand der dem SRH vorgelegten Unterlagen auch nicht möglich.

Dem SMWA sind z. B. 1998 für den Projektträger Ausgaben von 4.058 TDM entstanden. Durch die mit der Beauftragung der SAB verbundene Neufestlegung der Vergütung wurden 1998 rd. 855 TDM mehr ausgegeben als mit der Beauftragung Dritter ursprünglich vom SMWA vorgesehen waren. Ursächlich hierfür sind zusätzliche Aufgabenübertragungen des SMWA auf die SAB. Nach Mitteilung des SMWA führte das wiederum in seinen Referaten Technologieförderung und Haushalt pro Jahr zu einer Entlastung von rd. 400 Zuwendungsbescheiden und rd. 1.200 Mittelüberweisungen an die Zuwendungsempfänger.

Aus den Unterlagen geht nicht hervor, dass das SMWA durch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung belegt hat, dass die Verlagerung der Durchführung der Technologieförderprogramme vom SMWA auf Dritte dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht. Aus den Unterlagen ist auch nicht zu erkennen, dass das SMWA 1997 die Aufgabenverlagerung auf die SAB zum Anlass genommen hat, bei den bisher bearbeitenden Stellen im SMWA Konsequenzen hinsichtlich des Personalbestandes zu ziehen und Personal abzubauen.

2.4 Erfolgskontrollen

Unabdingbarer Bestandteil einer effektiven Förderung ist die laufende Kontrolle der Auswirkungen des Förderprogramms und der Einhaltung der Zielsetzung. Nur die Analyse der Ergebnisse dieser Erfolgskontrollen ermöglicht es festzustellen, ob das Programm die gesetzten Ziele erfüllt und zeitnah zu entscheiden, ob das Programm umzustellen oder einzustellen ist (Vorl. VwV Buchstabe A Nr. 6.1 zu § 7 SÄHO).

Das SMWA hat nach den vorgelegten Unterlagen selbst keine Erfolgskontrolle des Innovationsassistenten-Programms durchgeführt. Es hat auch keine begleitende Ergebnisbewertung im Sinne von Vorl. VwV Nr. 6 zu § 7 SÄHO vorgelegt. Zwar hat das SMWA teilweise die Projektträger WFS und SAB mit einer „Erfolgskontrolle“ beauftragt, Ziele und Maßstäbe hierfür aber unklar formuliert. Kriterien, Inhalt und Form der Ergebnisbewertung wurden nicht vorgegeben. Das SMWA hat darüber hinaus sogar auf vertraglich vereinbarte Geschäftsberichte der WFS zur Projektträgerschaft verzichtet, aus denen ggf. eine Bewertung der Maßnahme ansatzweise hätte abgeleitet werden können.

Der Projektträger SAB bewertet den Erfolg der Maßnahme wegen fehlender Vorgaben des SMWA nach von ihm bestimmten Kriterien für alle Technologieförderprogramme durch

- eine projektbezogene Evaluierung im Rahmen des Verwaltungsverfahrens,
- eine monatliche Berichterstattung an das SMWA und
- die Zuarbeiten zu den Jahresberichten des SMWA zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung des Freistaates Sachsen.

Die projektbezogene Evaluierung und die Monatsberichte der SAB enthalten keine Wertungen im Sinne einer begleitenden Erfolgskontrolle des Programms nach § 7 SäHO. Die Zuarbeiten zu den EFRE-Jahresberichten des SMWA beinhalten eine programmübergreifende Bewertung der Technologieförderung. Das Innovationsassistenten-Programm (rd. 2 % der Gesamtfördersumme aller Technologieförderprogramme) wird zum Ausgabevolumen nicht gesondert ausgewiesen. Die vom SMWA vorgelegten EFRE-Jahresberichte für 1997 und 1998 ordnen das Programm dem Schwerpunkt „Forschung, technologische Entwicklung und Innovation“ zu. Das Innovationsassistenten-Programm wird dem Charakter der Berichte entsprechend nur kurz aufgeführt. Eine Evaluierung findet nicht statt.

Die SAB hat darüber hinaus hausinterne Untersuchungen zur Technologieförderung durchgeführt. In den dem SRH vorgelegten Unterlagen waren Wirkungen zu einzelnen Technologieförderprogrammen nicht ausgewiesen. Eine gesonderte Auswertung des „Innovationsassistenten-Programms“ erfolgte bisher nicht. Nach einer für den SRH erstellten Übersicht der SAB wurden im Zeitraum 1995 bis 1998 insgesamt 140 Innovationsassistenten in 112 Unternehmen gefördert. 70 Innovationsassistenten wurden über den Förderzeitraum hinaus beschäftigt, mindestens 35 Innovationsassistenten wurden nach Ablauf der Förderung nicht übernommen.

3 Folgerungen

3.1 Weil das SMWA vor Einführung des Förderprogramms keine Bedarfsanalyse vorgenommen hat, konnte die Notwendigkeit für das Förderprogramm nicht nachvollziehbar begründet werden. Ebenso wenig hat das SMWA nachgewiesen, dass die gewählte Lösung dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht.

3.2 Das Innovationsassistenten-Programm genügt nach Auffassung des SRH nicht den vom SMF gesetzten Anforderungen zur Veranschlagung von Fördermitteln nach § 23 SäHO.

Beabsichtigt das SMWA, im Ergebnis einer vorherigen Erfolgskontrolle des Programms nach Vorl. VwV Nr. 6 ff. zu § 7 SäHO, die Förderung zur Beschäftigung von Innovationsassistenten fortzuführen, so ist zunächst eine Bedarfsanalyse vorzunehmen und eine programmspezifische Förderkonzeption zu entwickeln. Insbesondere ist sicher zu stellen, dass über zu bestimmende messbare Zielgrößen eine Förderbilanz erstellt sowie den Vorl. VwV zu § 7 SäHO und den Hinweisen des SMF zu den Vorl. VwV zu § 44 SäHO vom 29.09.1999 entsprochen wird.

Der SRH hat darüber hinaus empfohlen, dass das SMF die ggf. im Haushalt 2001/2002 einzustellenden Mittel durch einen Haushaltsvermerk sperren und die Inanspruchnahme an die Zustimmung zu einer zum Innovationsassistenten-Programm vorzulegenden programmspezifischen Förderkonzeption binden sollte.

3.3 Weil das SMWA weder ausreichend konkrete Förderziele vorgegeben noch eine begleitende Erfolgskontrolle des Innovationsassistenten-Programms durchgeführt hat, können Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahme nicht hinreichend beurteilt werden.

Der SRH erkennt an, dass die Messung des Erfolgs von Innovationsförderungen schwierig sein kann. Dies berechtigt jedoch nicht dazu, sich im Wesentlichen auf die Ausreichung der Haushaltsmittel zu beschränken.

Die Übertragung des Vollzugs von Förderprogrammen auf Projektträger entbindet das SMWA nicht von der Notwendigkeit, Kriterien für die Erfolgskontrolle vorzugeben, die Erfolgskontrolle auch einzufordern, eine Ergebnisbewertung nach Vorl. VwV Nrn. 6.1 und 6.2 zu § 7 SÄHO vorzunehmen und über die Fortführung, Umstellung oder Einstellung des Programms zu entscheiden.

Der SRH hat angeregt, bei einer Fortsetzung der Innovationsassistentenförderung dieses unter einem gemeinsamen Ansatz mit anderen Technologieförderprogrammen zusammenzufassen. Die Verringerung der Anzahl der Förderprogramme und -richtlinien wäre ein Beitrag zur Erhöhung der Fördertransparenz und der Akzeptanz bei den möglichen Antragstellern.

3.4 Die im SMWA durch die Aufgabenverlagerung auf die SAB eingetretene Entlastung ist zu Einsparungen bei den Personal- und sächlichen Verwaltungsausgaben in Kap. 0701 zu nutzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Analyse des Ausgangszustandes sei durch das SMWA empirisch erfolgt und der Förderbedarf nachträglich in einer vom SMWA in Auftrag gegebenen Studie bestätigt worden.

Von einer Zusammenfassung von Förderprogrammen sehe das SMWA mittelfristig ab. Der Europäischen Kommission seien derartige Veränderungen mitzuteilen und würden bis zu einer Entscheidung zu einem Förderstopp führen. Für das SMWA sei das Operationelle Programm 2000 bis 2006 maßgebend, in dem alle Förderprogramme einzeln aufgeführt und erläutert seien.

Konsequenzen hinsichtlich des Personalabbaus beim SMWA seien nicht zu ziehen gewesen, da die Mitarbeiter von administrativen Aufgaben entlastet worden seien und nunmehr ihre eigentlichen hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen könnten.

Nach Einschätzung des SMWA habe sich das Förderprogramm bewährt. Bis 1999 seien 251 Vorhaben mit insgesamt 298 Innovationsassistenten gefördert worden (in der Regel für zwei Jahre). Von den bisher abgeschlossenen Vorhaben seien 62 % der Innovationsassistenten in ein Dauerarbeitsverhältnis übernommen worden. Im Übrigen sei die Förderung bei den kleinen und mittleren Unternehmen auf „gute Resonanz“ gestoßen.

Das SMWA habe für die Jahre 2000/2001 eine externe Evaluation u. a. des Förderprogramms zur Beschäftigung von Innovationsassistenten geplant.

5 Schlussbemerkung

Nach der Förderrichtlinie ist es Ziel des Innovationsassistenten-Programms, die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft zu erhöhen.

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Erreichung dieses Zieles und damit Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen nicht hinreichend beurteilt werden können. Die „gute Resonanz“ der Förderung bei kleinen und mittleren Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft ist kein den Anforderungen des § 7 SÄHO entsprechendes Erfolgskriterium. Der SRH hat deswegen das SMWA aufgefordert, vor einer Fortsetzung des Innovationsassistenten-Programms dieses einer abschließenden Erfolgskontrolle hinsichtlich Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu unterziehen.

Bei der Fortsetzung der Förderung hat das SMWA die Förderziele anhand geeigneter Kriterien zu konkretisieren.

Ein Zuwendungsempfänger hat beim Nachweis der Verwendung von Fördermitteln für den Neubau eines Omnibusbetriebshofes unvollständige und unrichtige Angaben gemacht. Auf Bitten des Zuwendungsempfängers vernichtete das RP unzulässigerweise einen Beleg aus dem Verwendungsnachweis und ersetzte ihn durch einen anderen.

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat Sachsen gewährt zur Förderung des ÖPNV Zuschüsse für Investitionen an private und öffentliche Unternehmen.

Bewilligungsbehörden sind die RP entsprechend ihrer örtlichen Zuständigkeit.

Das StRPrA Dresden hat im Bereich des RP Chemnitz u. a. den Verwendungsnachweis für den Neubau eines Omnibusbetriebshofes geprüft.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Der Bewilligung von Zuwendungen an ein Privatunternehmen lagen zuwendungsfähige Ausgaben in Höhe von 1.432 TDM zugrunde. Das RP hat mit Bescheiden vom 10.10.1995 und 05.07.1996 Zuwendungen in Höhe von 503,0 und 302,5 TDM bewilligt und jeweils im gleichen Jahr ausgezahlt.

Die Verwendungsnachweisprüfung hat das RP im März 1999 abgeschlossen. Aus dem Prüfvermerk geht hervor, dass mit Ausnahme der Verträge alle Unterlagen vorgelegen haben. Das RP hat die Ordnungsmäßigkeit der Belege bescheinigt.

2.2 Der Zuwendungsempfänger hat die Auflage zur Ausschreibung der öffentlichen Bauleistungen missachtet. Bei der Auswahl der Bewerber wurde gegen das Verbot der Bevorzugung ortsansässiger Bieter verstoßen. Das vom Zuwendungsempfänger mit der Vergabevorbereitung beauftragte Ingenieurbüro hat nur fünf ortsansässige Hochbaufirmen aus dem unmittelbaren Umkreis des Auftraggebers angeschrieben, von denen vier ein Angebot vorlegten.

Nach der Auswertung der Angebote fanden mit einer Firma, die mit 680,2 TDM das zweitgünstigste Angebot unterbreitet hatte, zweimal Preisverhandlungen statt, welche die Bieterreihenfolge veränderten. Diese Firma lag schließlich mit 646,9 TDM unter dem ursprünglich günstigsten Angebot einer anderen Firma in Höhe von 658,2 TDM.

Der Zuwendungsempfänger begründete sein Vorgehen damit, dass die zunächst erstplatzierte Firma unzuverlässig sei. Im Übrigen habe man den Preis zum Nutzen des Zuwendungsempfängers und des Freistaates Sachsen „herunter gehandelt“.

Das RP hat es bei seiner Verwendungsnachweisprüfung unterlassen zu prüfen, ob der Zuwendungsempfänger die Vergabevorschriften nach der VOB beachtet hat.

2.3 Das RP hatte in den ANBest-P beider Zuwendungsbescheide festgelegt, dass der Zuwendungsempfänger ein Bauausgabebuch als Grundlage für die Entscheidung über die Auszahlung der Förderraten vorzulegen hatte.

Insgesamt hat der Zuwendungsempfänger sechs Fassungen des Bauausgabebuches vorgelegt.

Aufgrund der wiederholten Korrekturen des Bauausgabebuches hätte das RP der Verwendungsnachweisprüfung besondere Aufmerksamkeit schenken müssen.

Der Zuwendungsempfänger war nicht in der Lage, dem StRPrA für die in der fünften Fassung des Bauausgabebuches vom 17.03.1999 angeführten Ausgaben in Höhe von rd. 1,6 Mio. DM Zahlungsnachweise zu erbringen und die dazugehörigen Originalbelege vorzulegen.

2.4 Gemäß Auszahlungsantrag des Zuwendungsempfängers vom 27.11.1995 hat das RP Chemnitz am 08.12.1995 eine Zuwendung in Höhe von 503 TDM ausgezahlt.

Am 21.02.1996 legte der Zuwendungsempfänger dem RP als Nachweis für die Verwendung dieser Fördermittel die Kopie einer Rechnung der bauausführenden Firma vom 08.02.1996 über 620 TDM vor. Das vom Zuwendungsempfänger beauftragte Ingenieurbüro hatte die sachliche, fachliche und rechnerische Richtigkeit dieser Rechnung bescheinigt. Der Bauvertrag wurde jedoch erst am 09.02.1996 geschlossen. Die genannte Rechnung vom 08.02.1996 war weder im Bauausgabebuch noch in der Schlussrechnung vom 16.12.1996 enthalten. Der Zuwendungsempfänger erklärte dem StRPrA, dass er zum Zwecke der Untersetzung des Fördermittelabrufs die Baufirma um entsprechende Rechnungsstellung gebeten hatte.

2.5 Mit Schreiben vom 17.03.1999 übersandte der Zuwendungsempfänger dem RP die fünfte Fassung des Bauausgabebuches. In diesem Schreiben hat er das RP auch gebeten, einen Beleg aus den Förderakten zu entfernen, zu vernichten und stattdessen einen neuen Beleg einzuordnen. Das RP entsprach dieser Bitte.

Bei diesem neuen Beleg handelte es sich um die Kopie der Rechnung vom 08.02.1996 in Höhe von 620 TDM.

Auf dieser Rechnungskopie befand sich auch die Kopie eines Verrechnungsschecks über 350 TDM zugunsten der Baufirma. Der Scheck war mit Datum vom 10.02.1996 vom Zuwendungsempfänger unterschrieben. Der Zuwendungsempfänger hat dem RP als Nachweis für die Verwendung der Fördermittel die Kopie eines weiteren, mit Datum vom 27.06.1996 über einen Betrag von 9,1 TDM, ausgestellten Verrechnungsschecks vorgelegt. In der fünften Fassung des Bauausgabebuches hat der Zuwendungsempfänger angegeben, am 10.02.1996 eine Ausgabe in Höhe von 350 TDM und am 27.06.1996 eine Ausgabe von 9,1 TDM an die betreffende Baufirma geleistet zu haben.

Die vorgelegten Kopien sind kein Nachweis dafür, dass die Schecks der Baufirma auch tatsächlich zugeleitet und von dieser auch eingelöst wurden. Das RP hätte diese Scheckkopien nicht als Zahlungsnachweis anerkennen dürfen.

Am 03.05.1996 leistete der Zuwendungsempfänger eine Zahlung von 350,8 TDM per Überweisung an die Baufirma.

Der Zuwendungsempfänger war nicht in der Lage, dem StRPrA den tatsächlichen Abfluss von 9,1 TDM nachzuweisen.

2.6 Die Prüfung der Unterlagen beim Zuwendungsempfänger durch das StRPrA ergab auch, dass

- die vorgefundene Schlussrechnung über die durchgeführten Bauleistungen dem RP nicht vorgelegt worden war;
- die Schlussrechnung einen Nettobetrag von 457.456,71 DM auswies; mit dem Verwendungsnachweis hatte der Zuwendungsempfänger einen um 161.613,55 DM höheren Betrag geltend gemacht;
- dem RP nicht alle Abschlagsrechnungen vorgelegt worden waren und
- eine Gutschrift der Baufirma an den Zuwendungsempfänger über 82.602,41 DM dem RP nicht mitgeteilt worden war. Diese Gutschrift wurde auf dem Bankkonto, aber nicht auf dem Baukonto vorgenommen.

2.7 Im Verwaltungstrakt des geförderten Omnibusbetriebshofes nutzte die Ehefrau des Zuwendungsempfängers eine Teilfläche eines Raumes als Reisebüro.

Diese Nutzung erfüllt nicht die im Zuwendungsbescheid festgelegte Zweckbindung als Büro- und Sozialtrakt mit Werkstatt und Lager des Omnibusbetriebshofes.

2.8 Nach den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides vom 10.10.1995 hatte der Zuwendungsempfänger bis zum 01.03.1996 den Nachweis über die Verwendung der Mittel zu erbringen.

Der Verwendungsnachweis wurde erst fast drei Jahre später, am 17.03.1999 und auch erst nach Aufforderung durch das RP am 07.01.1999 in Form einer fünften korrigierten Fassung des Bauausgabebuches vorgelegt.

Die Beendigung der Maßnahme war dem RP schriftlich anzuzeigen. Dies ist nicht erfolgt.

Die Schlussrechnung hat das RP ebenfalls nicht erhalten und wurde von diesem auch nicht angefordert.

2.9 Das RP hat zugesagt, die beiden Zuwendungsbescheide mit Wirkung für die Vergangenheit zu widerrufen, die Zuwendung zurückzufordern und für die Bereitstellung der Fördermittel Zinsen zu berechnen.

3 Folgerungen

3.1 Das RP hat mehrfach seine Sorgfaltspflicht als Bewilligungsbehörde verletzt. Es hat außerdem dem Zuwendungsempfänger die Ordnungsmäßigkeit der Belege bescheinigt, obwohl gravierende Mängel vorlagen.

3.2 Es ist sicher zu stellen, dass die Verwendungsnachweisprüfungen künftig ordnungsgemäß durchgeführt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA hat gegen die Sachdarstellung und die vom SRH vertretene Rechtsauffassung keine Einwände erhoben.

Der Betrieb der eigenen Weiterbildungseinrichtung ist unwirtschaftlich. Für notwendige Weiterbildungsmaßnahmen sollten andere bestehende Einrichtungen genutzt werden.

1 Prüfungsgegenstand

Das StRPrA Dresden hat im Rahmen seiner Prüfung der Einnahmen und Ausgaben des Straßenbauamtes Leipzig (SBA) schwerpunktmäßig die Weiterbildungseinrichtung (WBE) der Sächsischen Straßenbauverwaltung in Ochsenaal bei Frauwalde geprüft, die dem SBA Leipzig zugeordnet ist.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Allgemeines

Nach den Erläuterungen zum Haushaltsplan 1998 und 1999 hat die WBE die Aufgabe, Fortbildungsveranstaltungen für das Fachpersonal der Straßenbauverwaltung kurzfristig und in wirtschaftlicher Form durchzuführen. Bewirtschaftende Stelle der WBE ist das SBA Leipzig.

Bei der WBE handelt es sich um ein ehemaliges Kinderferienlager der Bezirksdirektion für Straßenwesen, welches sich umgeben von einem Waldgebiet und an einem Badesee in landschaftlich reizvoller Lage befindet. Wegen der einsamen Lage ist die WBE nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Deswegen reisten Teilnehmer an Weiterbildungsveranstaltungen häufig mit Dienst-Kfz einschließlich Fahrer an.

Das Verwaltungsgebäude umfasst mehrere Schulungsräume mit einer Kapazität von 60 Unterrichtsplätzen. Des Weiteren sind hier Küche, ein Büfett mit Ausschank, das bei Bedarf bis 22:00 Uhr geöffnet war, sowie ein Speiseraum untergebracht. Das Gästehaus verfügt über 7 Zwei-, 10 Drei- und 4 Vierbettzimmer.

Das SBA hat in den vergangenen Jahren Sanierungsarbeiten mit geschätzten Bauleistungen von mindestens 250 TDM durchführen lassen.

2.2 Fehlender Errichtungserlass und fehlende Fortbildungskonzeption

Ein Erlass bzw. eine schriftliche Festlegung über den Aufbau und Betrieb der WBE ist nach Auskunft des SMWA nicht vorhanden.

Eine Fortbildungskonzeption, Veranstaltungspläne und Nachweise der Veranstaltungen lagen nicht vor. Die WBE hatte überwiegend keine Kenntnis von Themen und Inhalten der Schulungen. Der Amtsleiter des SBA wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das SBA lediglich eine „Dienstleistung“ erbringe und nicht für die Koordinierung der Fortbildungsveranstaltungen zuständig sei.

Das SMWA hat auf Anfrage dem SRH mitgeteilt, dass der jährliche Fortbildungsbedarf (fachliche Fortbildung) der SBÄ durch das Sächsische Landesinstitut für Straßenbau in

Rochlitz (LIST) ermittelt und zusammen mit eigenen Vorstellungen an das SMWA weitergeleitet werde. Das SMWA wählt daraus die aus fachlicher Hinsicht notwendigen Themen aus, die die Grundlage für den fachlichen Fortbildungsplan bilden. Die Koordination der Fortbildungsveranstaltungen erfolge durch die WBE in eigener Zuständigkeit. Terminabsprachen der jeweiligen Referenten würden direkt mit dem Objektleiter der WBE durchgeführt.

Das StRPrA hat bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, dass die Fortbildungsveranstaltungen z. T. „auf Zuruf“ des SMWA vorgenommen wurden. Die Anmeldungen durch das LIST und das SMWA erfolgten meist kurzfristig per Telefon oder Fax an die WBE.

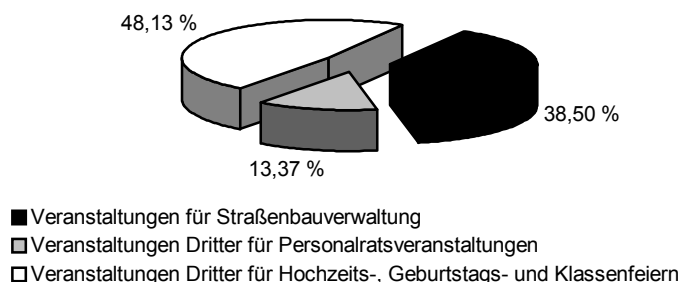
2.3 Mangelnde Kapazitätsauslastung der Weiterbildungseinrichtung

Die WBE war nicht in der Lage, ordnungsgemäße Nachweise über die Kapazitätsauslastung vorzulegen. Der letzte ordnungsgemäße Nachweis hierüber wurde 1997 auf Anforderung des SMWA erarbeitet. Veranstaltungen für Dritte waren nicht gesondert ausgewiesen. Teilnehmerlisten lagen nicht vor. Die Erfassung der Veranstaltungen war nur gemeinsam mit dem Objektleiter und dem SBA unter Hinzuziehung interner „Hilfslisten“ (überwiegend der Essenlisten) möglich.

2.3.1 Im Zeitraum 1996 bis 1998 fanden insgesamt 187 Fortbildungsveranstaltungen statt. Davon wurden nur 72 Veranstaltungen (= 38,5 %) für Mitarbeiter der Straßenbauverwaltung durchgeführt. Hierin enthalten sind auch die vom zuständigen Referat im SMWA mit den Abteilungsleitern der Straßenbauverwaltung regelmäßig in der WBE durchgeführten Dienstberatungen.

Die übrigen 115 Veranstaltungen (= 61,5 %) wurden von Dritten durchgeführt. Dabei handelte es sich einerseits um Veranstaltungen für Personalräte und Seminare anderer Behörden mit einem Anteil von 13,4 % an den Gesamtveranstaltungen. Andererseits wurde die WBE an den Wochenenden auch für die Ausgestaltung von Geburtstags- und Hochzeitsfeiern sowie Klassentreffen mit einem Anteil von 48,1 % an den Gesamtveranstaltungen genutzt.

Art der Veranstaltung



2.3.2 Die Kapazitätsauslastung der WBE war ungenügend. Im Zeitraum 1996 bis 1998 fanden in der WBE Veranstaltungen an insgesamt 342 Tagen, darunter an 86 Wochenendtagen statt. Das sind 256 Wochentagen für einen Zeitraum von drei Jahren oder rd. 85 Wochentage pro Jahr.

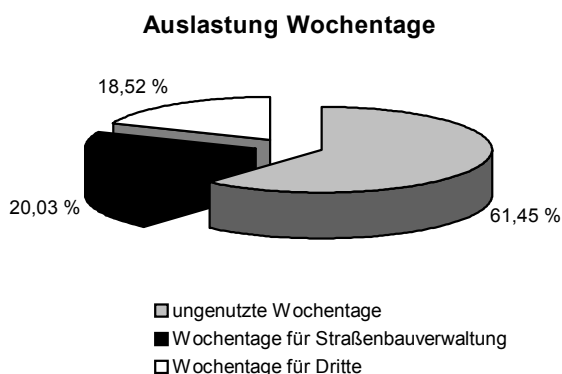
Unter Berücksichtigung der Kalendertage/Jahr abzüglich Samstags und Sonntags, Urlaubstage (30 Tage) sowie Feiertage ergeben sich für den betrachteten Zeitraum im

Soll 664 Wochentage (Montag bis Freitag), an denen die WBE für die Fortbildung von Mitarbeitern der staatlichen Verwaltung hätte genutzt werden können. Die tatsächliche Auslastung betrug damit im genannten Zeitraum rd. 38,6 %. An 408 Wochentagen (= 61,4 %) blieb die WBE ungenutzt.

Von den durchgeführten 256 Veranstaltungen entfielen auf

- Veranstaltungen für die Straßenbauverwaltung 133 Wochentage und
- Veranstaltungen für andere Verwaltungen und Dritte 123 Wochentage.

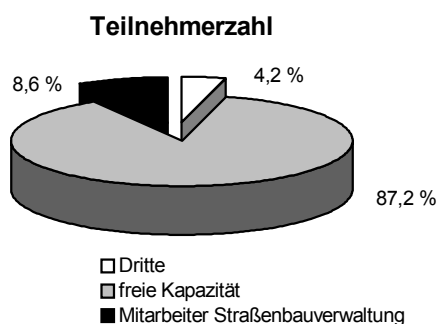
Demnach wurde fast die Hälfte der Veranstaltungstage von anderen Verwaltungen und Dritten genutzt.



2.3.3 Das Verwaltungsgebäude umfasst mehrere Schulungsräume mit einer Kapazität von 60 Unterrichtsplätzen.

Im Zeitraum von 1996 bis 1998 haben insgesamt 7.316 Personen an Veranstaltungen an Wochentagen und an den Wochenenden teilgenommen. Davon waren 3.439 Mitarbeiter der Straßenbauverwaltung (47 %); 3.877 Personen (53 %) gehörten dieser Verwaltung nicht an.

Ausgehend von den möglichen 60 Schulungsplätzen und angenommenen 664 Arbeitstagen wäre bei voller Auslastung der WBE in drei Jahren eine Teilnahme von 39.840 Personen möglich gewesen. Gemessen an der maximalen Schulungskapazität an Wochentagen betrug die Gesamtauslastung 12,8 %, die tatsächliche Auslastung mit Teilnehmern der Straßenbauverwaltung rd. 8,6 %.



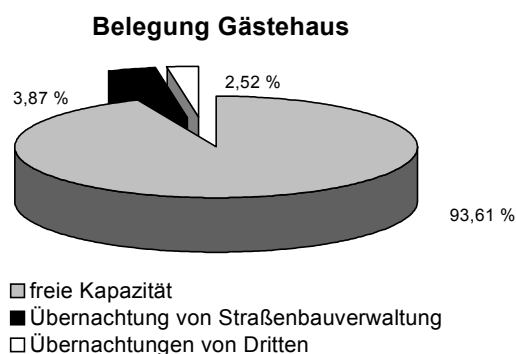
2.4 Ungenügende Belegungskapazität des Gästehauses

Das Gästehaus verfügt über Zwei-, Drei- und Vierbettzimmer. Unter Berücksichtigung des heutigen Standards bei einer Zimmerbelegung von zwei Personen wurde im Folgenden bei den Berechnungen von einer Übernachtungskapazität von 42 Plätzen ausgegangen.

Im Zeitraum 1996 bis 1998 erfolgten insgesamt 2.469 Übernachtungen. Davon entfielen

- 1.079 Übernachtungen an Wochentagen auf die Straßenbauverwaltung,
- 702 Übernachtungen an Wochentagen auf Dritte,
- 688 Übernachtungen an Wochenenden auf Dritte.

Die überwiegende Anzahl an Übernachtungen wurde von Dritten genutzt. Bezogen auf die vorhandene Kapazität von 27.888 Betten (664 Arbeitstage \times 42 Betten) betrug der tatsächliche Anteil der Übernachtungen für Mitarbeiter der Straßenbauverwaltung an den Wochentagen lediglich 3,9 %.



2.5 Personalausgaben/Mehrausgaben für Fortbildungsveranstaltungen

Für die WBE wurden fünf Personen beschäftigt. Für die fielen im Zeitraum 1996 bis Mitte 1999 insgesamt Personalausgaben in Höhe von 1.291,7 TDM an.

Für die Bewirtung und Betreuung Dritter, die überwiegend an den Wochenenden erfolgte, erhielten die Mitarbeiter der WBE Zuschläge für Samstags-, Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit sowie Überstundenvergütung von insgesamt 22.859 DM.

1998 waren fast alle Mitarbeiter der WBE auch an den veranstaltungsfreien Tagen anwesend. Mehrstunden wurden an den veranstaltungsfreien Tagen nicht abgefeiert. Der Objektleiter hat angegeben, aus sicherungstechnischen Gründen vielfach bis zu 15,5 Stunden pro Tag in der WBE anwesend gewesen zu sein.

2.6 Umfang der unentgeltlichen Verpflegung der Lehrgangsteilnehmer

Die Verpflegung der Staatsbediensteten erfolgte unentgeltlich. Weder das SMWA noch das SBA haben Vorgaben zur Höhe des Tagessatzes getroffen. Die Verpflegung der Lehrgangsteilnehmer umfasste jeweils ein 1. und ein 2. Frühstück, ein Schulungsgetränk, ein Mittagessen bestehend aus zwei bis drei Gängen, dazu ein alkoholfreies Getränk, Vesper, 1. Abendbrot bestehend aus kalten und warmen Speisen sowie einem 2. Abendbrot. Hierfür wurden Waren im Wert von rd. 24,50 DM/Seminartag eingesetzt.

Das SMWA gab an, den Wareneinsatz je Teilnehmer bzw. Veranstaltung aufgrund empirischer Werte festgelegt zu haben.

2.7 Preiskalkulation für Veranstaltungen Dritter

Bei Veranstaltungen Dritter wurden die Preise ausgehend vom Wareneinsatz zzgl. eines Aufschlages von 300 % bei Speisen und 200 % bei Getränken kalkuliert. Eine Begründung für die Höhe des Aufschlages konnte die WBE gegenüber dem StRPrA Dresden nicht geben. Schriftliche Festlegungen wurden hierzu nicht getroffen. Laut Auskunft des SMWA sei die Preisbildung ebenfalls auf empirischer Grundlage erfolgt.

3 Folgerungen

Das SMWA hat den Fortbildungsbedarf im Bereich der Straßenbauverwaltung zu ermitteln und ein Fortbildungskonzept zu entwickeln.

Der Fortbestand der WBE ist unter Berücksichtigung der tatsächlichen Nutzung der Einrichtung nicht notwendig und wirtschaftlich nicht vertretbar.

Der allgemeine Fortbildungsbedarf kann durch die AVS Meißen (Lehrgänge zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Personal- und Tarifrecht, zur Ausschreibung und Vergabe von Leistungen) abgedeckt werden. Für fachspezifische Weiterbildungsveranstaltungen sollten künftig andere bestehende Einrichtungen, wie z. B. das Ausbildungszentrum für Straßenbau in Zwickau, genutzt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA erhebt gegen die Feststellungen und die vom SRH vertretene Rechtsauffassung keine Einwände.

Unangemessene Preise prägten die Vergabeverfahren für Schutzplanken und Fahrbahnmarkierungen in den Straßenbauämtern des Freistaates.

Auf Anzeichen für Preisabsprachen zwischen Bietern muss stärker geachtet werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Die Zusammenarbeit zwischen Straßenbauämtern und Straßenmeistereien ist verbesserungsbedürftig.

1 Prüfungsgegenstand

Das StRPrA Chemnitz führte eine Querschnittsprüfung in allen acht Straßenbauämtern (SBÄ) des Freistaates Sachsen bei den Gewerken Schutzplanken und Fahrbahnmarkierungen im Bereich der Staatsstraßen für die Hj. 1997 und 1998 durch.

Dabei wurden insbesondere die Richtigkeit der ausgeschriebenen Mengen als Basis für die Kalkulation der Angebotspreise, die Soll-Ist-Vergleiche der Mengenansätze und die Arbeitsweise der SBÄ geprüft.

Eine Trennung des Leistungsumfangs für Staats-, Bundes- bzw. Kreisstraßen war aufgrund der zusammengefassten Ausschreibung nur selten möglich. Konnte diese nicht erfolgen, wurden die Straßenkategorien Bundes- und Kreisstraßen mit in die Prüfung einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Stahlschutzplanken

Die SBÄ vergaben in den Hj. 1997/1998 bei 59 Ausschreibungen Leistungen in Höhe von 3.945.836,83 DM, davon 35 als Zeitverträge, was 81 % der Gesamtzuschlagssumme entsprach.

Es wurde entweder nach gesamten Amtsbereichen, Landkreisen oder Straßenmeistereien (SM) ausgeschrieben.

2.1.1 Marktanteile der Firmen

Bei den 59 durchgeführten Vergabeverfahren erhielten insgesamt 23 Bieter den Zuschlag. Da drei Bieter in jeweils zwei Bereichen Zuschläge erhielten, verteilen sich die Aufträge auf lediglich 20 Unternehmen. Davon entfielen auf die Bereiche:

	Vergaben	bezuschlagte Bieter	Unternehmen
Chemnitz	27	7	} 20
Leipzig	8	7	
Dresden	24	9	

Es war festzustellen, dass im Bereich Chemnitz ein Unternehmen zwölf Zuschläge mit einer Vertragssumme von 1.689.539,41 DM, das entsprach 63 % der Zuschlagssumme von 2.667.257,22 DM, erhielt.

2.1.2 Preisabsprachen

Bei 22 von den 59 Ausschreibungen gaben jeweils die gleichen zwei Firmen ein Angebot ab.

Das StRPrA stellte dazu fest:

- Beide Firmen beteiligten sich in allen SBÄ.
- In sieben Fällen war die Firma A, in 15 Fällen die Firma B besser platziert.

Auffallend dabei war:

- Die Angebote beider Bieter wiesen einen hohen Anteil von Positionen mit gleichen Einheitspreisen (EP), z. B.

Ausschreibung mit 147 Positionen, davon 96 Positionen mit gleichen EP;
Ausschreibung mit 145 Positionen, davon 122 Positionen mit gleichen EP,
auf.

- Angebote mit einem hohen Anteil von Positionen mit unterschiedlichen EP, aber gleichen Preisdifferenzen, z. B. Ausschreibung mit 107 Positionen, davon 84 Positionen mit gleicher Preisdifferenz.
- Angebote, deren EP sich fast durchgängig um einen konstanten, niedrigen Prozentsatz voneinander unterschieden, z. B. Ausschreibung mit 176 Positionen, davon bei 96 Positionen Preisunterschied von konstant 3,0 %; Ausschreibung mit 106 Positionen, davon in 99 Positionen Preisunterschied von 1,5 %.
- In einem SBA wurde bei zwei Jahresausschreibungen ferner festgestellt, dass sowohl die Firma B als auch die Firma A bei beiden Ausschreibungen jeweils in allen Positionen genau dieselben EP boten, obwohl bei der zweiten Ausschreibung in 150 von 266 Positionen z. T. beträchtliche Mengenerhöhungen vorlagen.

Bei vier Angeboten waren zusätzlich die hohen Preisdifferenzen zu den Bietern auf Rang drei auffällig. Zumindest bei diesen Angeboten hätten die SBÄ mit der Angebotsprüfung die Angemessenheit der Preise prüfen und werten müssen. Gegebenenfalls hätten dann diese Bieter ausgeschlossen werden müssen, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

Die SBÄ reagierten auf diesen Sachverhalt nicht und werteten alle Angebote.

In je 4 von 22 Ausschreibungen war eine der beiden Firmen Erst- und die andere Zweitplatzierte.

2.1.3 Arbeitsweise der Straßenbauämter

Der voraussichtliche Reparaturbedarf für Schutzplanken kann aus den Ist-Werten der vergangenen Jahre ermittelt werden.

Die SBÄ Zwickau, Chemnitz und Meißen führten eine solche Bedarfsermittlung auf der Grundlage von Soll-Ist-Vergleichen nicht durch.

Sie schrieben alle Leistungspositionen des Gewerkes Stahlschutzplanken aus, darunter solche, die erfahrungsgemäß nur selten zur Ausführung kommen, mit einem Mengenansatz von wenigstens einem Stück. Damit wollte man angabegemäß Nachträgen vorbeugen bzw. einen „Wettbewerbspreis“ für den Inanspruchnahmefall haben. Das SBA Chemnitz schrieb sogar in den sechs Ausschreibungen der beiden Jahre 1997/1998 unverändert das gleiche Leistungsverzeichnis aus.

Die Prüfung ergab, dass gerade in den Fällen eines Mengenansatzes von einem Stück bzw. Meter häufig von den Bietern unangemessene Preise geboten worden sind.

Durch die mangelhaften Leistungsverzeichnisse mit unzutreffenden Mengenansätzen eröffneten die SBÄ den Bietern Möglichkeiten zur spekulativen Preisgestaltung.

Dieser Sachverhalt wurde in allen SBÄ angetroffen.

2.1.4 Angebotspreise

Unangemessen niedrige bzw. hohe Preise wurden durch die Prüfer bei den Positionen:

- mit zu geringem Mengenansatz, vor allem bei Eventualpositionen,
- zur Verkehrssicherung,
- mit widersprüchlichen Mengenangaben zwischen Ausbau, Lieferung und Einbau von Schutzplankenteilen und
- in Nachtragsvereinbarungen

festgestellt.

Eine kaufmännisch nachvollziehbare Kalkulation der Angebotspreise war teilweise nicht mehr zu erkennen.

Die von den Bewerbern gebotenen Einheitspreise trugen z. T. einen so spekulativen Charakter, dass selbst die Durchschnittspreise der Ausschreibungen kein realistisches Verhältnis zwischen Leistung und Preis widerspiegeln.

Folgende Beispiele belegen unsere Feststellungen:

Zu geringer Mengenansatz

Jahresvertrag eines SBA-Bereiches 1998:

Position 1

Montage von Schutzplankenholmen, Material des Auftraggebers, einfache Schutzplanke, Pfostenabstand 4 m

Ausgeschriebene Mengeneinheit	20 m	EP	19,50 DM/m
Abgerechnete Mengeneinheit	564 m		
Durchschnittspreis lt. Preisspiegel			12,37 DM/m

Position 2

Montage von Schutzplankenholmen, Material des Auftraggebers, einfache Schutzplanke, Pfostenabstand 2 m

Ausgeschriebene Mengeneinheit	20 m	EP	6,50 DM/m
Abgerechnete Mengeneinheit	36 m		
Durchschnittspreis lt. Preisspiegel			12,40 DM/m

Obwohl bei der Position 2 ein höherer Montageaufwand aufgrund des kürzeren Pfostenabstandes als bei Position 1 erforderlich ist, wurde gegenüber dieser Position ein wesentlich niedrigerer EP geboten.

Der Bieter setzte voraus, dass die Position mit dem längeren Pfostenabstand öfter als ausgeschrieben zur Ausführung kommen wird und bot hier dementsprechend einen über dem Durchschnitt liegenden EP an.

Die Ist-Abrechnung bestätigte die Annahmen des Bieters.

Ein realistischer Mengenansatz hätte auch im SBA erfolgen müssen und können. Dazu hätten die ortskundigen SM intensiv in die Leistungsverzeichniserarbeitung einbezogen werden müssen.

Widersprüchliche Mengenangaben zwischen Ausbau, Lieferung und Einbau von Schutzplankenteilen

In einem SBA wurde beim Jahresvertrag 1998 dazu festgestellt:

Ausbau Abspanngurt			
Ausgeschriebene Mengeneinheit	20 Stück	EP	50,00 DM/Stück
Durchschnittspreis lt. Preisspiegel			28,22 DM/Stück
Lieferung Abspanngurt			
Ausgeschriebene Mengeneinheit	80 Stück	EP	0,10 DM/Stück
Durchschnittspreis lt. Preisspiegel			3,74 DM/Stück
Einbau Abspanngurt			
Ausgeschriebene Mengeneinheit	20 Stück	EP	50,00 DM/Stück
Durchschnittspreis lt. Preisspiegel			27,22 DM/Stück

Einen Soll-Ist-Vergleich hat das SBA nicht durchgeführt.

Der Bieter ging davon aus, dass bei 80 Stück zu liefernden Abspanngurten auch die gleiche Anzahl aus- bzw. neu einzubauen ist. Deshalb bot er einen überhöhten Preis für die im Verhältnis zur Lieferung zu niedrig angesetzten Mengeneinheit bei Aus- und Einbau.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Mengeneinheitendifferenzen überhaupt in das Leistungsverzeichnis eingearbeitet worden sind.

Teilweise stark überhöhte Preise wurden bei der Lieferung von Kleinteilen, z. B. Stützbügel Profil B (300 DM) geboten, im Gegensatz dazu für Großteile wie Schutzplanken nur Pfennigbeträge (0,10 DM). Die Prüfung zeigte, dass die überbeuerte Position Stützbügel in großer Stückzahl vom Auftragnehmer abgerechnet worden ist.

Im Gegensatz dazu wurde bei Positionen, welche voraussichtlich nicht oder nur selten zur Ausführung kommen könnten, durch die Bieter ein niedriger Preis geboten, durch welchen sie über den Gesamtangebotspreis einen Wettbewerbsvorteil erzielten, z. B. Ausschreibung 1998 für drei SM

Pfosten rammen	Länge	1,90 m	Mengenansatz	190 Stück	EP	1,90 DM,
	Länge	2,40 m	Mengenansatz	40 Stück	EP	0,10 DM.

Im Vorjahr wurden für diesen Bereich der 2,40 m lange Pfosten lediglich einmal ausgeführt.

Die SBÄ hätten die betreffenden Angebote aufgrund der unangemessenen EP ausschließen müssen.

2.2 Fahrbahnmarkierungen

Für Fahrbahnmarkierungen wurde in den Hj. 1997/1998 Leistungen in Höhe von 8.274.166,22 DM bei 98 Zuschlägen vergeben, davon 75 Zeitverträge mit einem Kostenumfang von 8.058.198,73 DM, was 97 % der Gesamtzuschlagssumme entsprach.

Auch in diesem Gewerk wurden von den SBÄ entweder nach Landkreisen oder SM ausgeschrieben.

2.2.1 Marktanteile der Firmen

Bei 98 Vertragsabschlüssen erhielten insgesamt 21 Unternehmen den Zuschlag, wobei auf sechs Unternehmen rd. zwei Drittel der gesamten Zuschlagssumme entfiel.

Im Gebiet Döbeln/Torgau erhielt von insgesamt 16 Zeitverträgen eine Firma elfmal den Zuschlag. In diesem Gebiet wurden Zeitverträge in Höhe von 1.843.989,09 DM abgeschlossen, mit der Firma C wurden davon 1.356.108,44 DM vertraglich gebunden. Dies entsprach in diesem Gebiet knapp 75 % der Gesamtauftragssumme.

2.2.2 Angebotspreise

Bei Markierungsarbeiten wurden Spekulationsmöglichkeiten von den SBÄ vor allem durch:

- Positionen mit unzutreffenden Mengenansätzen,
- Anwendung veralteter Ausschreibungsrichtlinien

begünstigt.

Zum Beispiel erkannten mehrere SBÄ nicht, dass Bieter aufgrund ihrer Ortskenntnisse im Hinblick auf die anzuwendenden Markierungsmaterialien Widersprüche zwischen Ausschreibungsunterlagen und örtlichen Verhältnissen erfassten und zu ihrem Wettbewerbsvorteil nutzten. Für kaum zu erwartende Ausführungsarten boten sie unangemessen niedrige Preise, für Markierungsmaterialien, mit deren Ausführung zu rechnen war, erhöhte Preise.

Kamen die Leistungen, wie vom Bieter erwartet, zur Ausführung, entstanden aufgrund der Mehrinanspruchnahme von Positionen mit erhöhten EP Mehrkosten.

Die Notwendigkeit einer exakten Mengenermittlung zeigt sich auch im folgenden Beispiel: Im Bereich einer SM wurden in zwei Bedarfspositionen jeweils eine Menge von einem Meter ausgeschrieben. Für diese Positionen konnte ein weitaus überhöhter EP geboten werden, da dieser aufgrund des Mengenansatzes nicht maßgebend für die Angebotsendsumme war. Der später bezuschlagte Bieter hatte für diese Positionen einen EP von 18,25 bzw. 16,80 DM/m geboten, dies war um das Drei- bis Vierfache überhöht.

Tatsächlich rechnete der Auftragnehmer mit dem SBA Leistungen von über 3.300 m mit Kosten in Höhe von 68.000 DM ab. Hierdurch entstanden Kostennachteile in Höhe von rd. 50.000 DM.

2.2.3 Arbeitsweise der Straßenbauämter

Zur Mengenermittlung für die Ausschreibungen wurden auch hier unterschiedliche Verfahrensweisen zwischen den SBÄ festgestellt.

In den SBÄ Torgau und Leipzig erfolgte die Mengenermittlung ausschließlich auf der Grundlage geschätzter Erfahrungswerte der Mitarbeiter von SM bzw. SBÄ. Dies war unzureichend, bei diesen Ämtern kam es zu besonders großen Abweichungen der Mengeneinheiten und damit der Abrechnungs- gegenüber der Zuschlagssumme.

Eine ausreichende Kontrolle und Übersicht zum Abarbeitungsstand der Zeitverträge war lediglich bei der Hälfte der SBÄ vorhanden. Bei den SBÄ Bautzen, Dresden, Leipzig, Torgau war die Rückmeldung der SM an die Ämter über die Einzelerteilung mangelhaft. Dies führte teilweise zu erheblichen Überschreitungen der Zuschlagssumme, was einer Freihändigen Vergabe gleich kam.

Dies zeigt einen deutlichen Mangel in der Ablauforganisation zwischen SBA und SM auf.

3 Folgerungen

Eine einheitliche Verfahrensweise in den SBÄ bei der Ausschreibung, Realisierung und Abrechnung dieser Leistung war nicht erkennbar. Diese ist jedoch im Hinblick auf Effektivität, Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen und damit die Einschätzung der Arbeitsweise der Ämter unerlässlich.

Zur Verbesserung scheint Folgendes erforderlich:

- Die Abstimmung zwischen SBÄ und SM hinsichtlich realistischer Mengenansätze für die Erstellung des Leistungsverzeichnisses.
- Eine Überwachung der Durchführung der Maßnahmen durch die SM und zeitnahe Rückmeldung des Abarbeitungsstandes der Einzelaufträge an die SBÄ.
- Eine Überwachung der Einhaltung der Gesamtauftragssumme durch die SBÄ.
- Eine realistische Bedarfsermittlung aus den Ist-Mengen der Vorjahre.
- Die Beachtung und Auswertung von Tatbeständen, die Spekulationen und Preisabsprachen vermuten lassen.

Im Einzelnen bemerken wir: Bei der Ausschreibung von Reparaturleistungen für Stahlenschutzplanken sollten insbesondere Verkehrssicherungsleistungen und Kleinteile in die

Einzelpositionen einkalkuliert werden, da die gesonderte Ausschreibung ein besonderes Spekulationsrisiko darstellen kann.

Die Ermittlung der Ist-Werte der vergangenen Jahre ist unerlässliche Voraussetzung für eine realistische Mengenermittlung. Dazu ist eine positionsbezogene Erfassung der ausgeführten Leistungen durchzuführen.

Um die festgestellten Preisabsprachen und unangemessenen EP ggf. spekulativen Charakters künftig zu vermeiden, sind nicht nur die Mengenermittlung, sondern auch die Prüfung und Wertung der Angebote durch die SBÄ zu verbessern. Positionen, welche lediglich dem Zweck einer Preisabfrage dienen und dazu einen Mengenansatz von einem Stück bzw. Meter haben, sollten nicht im Leistungsverzeichnis ausgeschrieben werden.

Um eine Überschreitung der Vertragssummen zu verhindern, ist eine zeitnahe kumulative Erfassung der von den SM ausgelösten Einzelaufträgen notwendig. Dazu gehört, dass schon bei Erteilung der Einzelaufträge die zu erwartenden Kosten festgelegt und berücksichtigt werden. Als Kriterium für die Vertragsbeendigung sollten die SBÄ das Erreichen der Vertragssumme vereinbaren.

Abschließend ist festzustellen, dass die von den Ämtern durch unkorrekte bzw. falsche Mengenermittlungen mitverursachten Spekulationsmöglichkeiten und nicht erkannten Preisabsprachen zu Wettbewerbsverzerrungen geführt haben. Dem ist durch eine kritische und sorgfältige Arbeitsweise der SBÄ unter Beachtung der vorgenannten Folgerungen künftig entgegenzuwirken.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA hat gegen die Feststellungen und Folgerungen keine Einwände erhoben.

Haushalts- und Wirtschaftsführung in einem staatlichen Krankenhaus

Die jahrelangen erheblichen Verluste eines staatlichen Krankenhauses hätten wesentlich verringert werden können und müssen. Es fehlte das nötige Kostenbewusstsein, um ausreichende Maßnahmen zur Verbesserung des Betriebsergebnisses in der Vergangenheit zu treffen.

Allein die Personalausgaben des SKH hätten in den letzten Jahren bei korrekter Anwendung des Tarifrechts um mehrere 100 TDM niedriger ausfallen können.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH prüfte unter Mitwirkung des StRPrA Leipzig die Haushalts- und Wirtschaftsführung bei einem staatlichen Krankenhaus (SKH), das seit Jahren erhebliche Verluste verzeichnet. Schwerpunkt der Prüfung waren die Ausgaben.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verwendung der Fördermittel

Der SRH hat die Beschaffung von sieben medizintechnischen Anlagegütern und Großküchengeräten untersucht. Vier der sieben Aufträge waren entgegen den Nebenbestimmungen zum Förderbescheid und § 55 SÄHO freihändig vergeben worden. Bei drei Beschaffungen wurden die Begründungen für eine freihändige Vergabe nachgereicht.

Mögliche Skonti wurden teilweise nicht in Anspruch genommen.

Das SKH hatte Nutzungsverträge, z. B. Miete eines Presscontainers, Miete eines PC mit Apothekensoftware oder Leasing eines Kopierers, abgeschlossen. Die Wirtschaftlichkeit dieser Nutzungsverträge hat das SKH nicht geprüft. Auch diese Verträge wurden ohne vorangehende Ausschreibung geschlossen. Die erforderliche Zustimmung der Förderbehörde vor Abschluss der Verträge fehlte.

2.2 Betriebsführung

Die Wirtschaftlichkeit der krankenhauseigenen Apotheke war zu spät untersucht worden. Aus der Feststellung, dass die bestehenden Lieferverträge für andere Einrichtungen unwirtschaftlich waren, zog das SKH keine Konsequenzen.

Die krankenhauseigene Küche versorgte bis Ende 1998 auch ein Pflegeheim. Die Kalkulation des Verpflegungsentgelts berücksichtigte nicht alle Kosten. Das SKH versäumte es, das ermittelte Verpflegungsentgelt in einem schriftlichen Vertrag festzulegen. Der Träger des Pflegeheimes erstattete deswegen nur einen geringeren Betrag.

Dadurch entstand dem SKH schon nach der eigenen unvollständigen Kalkulation ein Schaden von rd. 12 TDM.

Krankenhausfremde Personen wurden vom SKH in nicht unbeträchtlichem Umfang zu dem die Kosten nicht deckenden Preis für Mitarbeiteressen beköstigt.

Die krankenhauseigene Küche stellte nach dem Bettenabbau bei einer Kapazität von 2.500 Portionen täglich nur 260 her. Die Wirtschaftlichkeit der weiteren Versorgung durch die eigene Küche war nicht geprüft worden.

Die Wirtschaftlichkeit der krankenhauseigenen Bäckerei war nicht ausreichend belegt.

Die Auslastung der vorhandenen Gästewohnung war gering. Das erhobene Nutzungsentgelt entsprach nicht der ortsüblichen Miete. Eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Vorhaltens einer Gästewohnung gegenüber einer anderweitigen Unterbringung, z. B. in einer Pension, war nicht erfolgt.

Im Vergleich zu anderen Krankenhäusern war für das Pflegepersonal im SKH teilweise die doppelte Menge an Berufskleidung vorhanden. Eine Dienst- und Schutzkleiderordnung war nicht erarbeitet worden. Berufskleidung wurde auch für Bereiche wie Hol- und Bringendienst oder Technik zur Verfügung gestellt. Eine Wäschestatistik wurde nicht geführt.

2.3 Dauervertragsverhältnisse

Die Vergabe krankenhausspezifischer Leistungen wie Krankentransport, Gebäudereinigung, Wäscheversorgung und Laborleistungen erfolgte ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Zur Vergabe wurden lediglich Angebote einzelner Bieter eingeholt. Eine öffentliche Ausschreibung nach VOL unterblieb.

Der Vertrag über die Durchführung der Krankentransporte führte durch die ungenaue und undifferenzierte Leistungsbeschreibung zu erheblichen Mehrbelastungen. So wurde z. B. für Sammeltransporte mit sechs Patienten für jeden dieser Patienten der Preis für eine Einzelfahrt entrichtet.

Die Unterlagen, z. B. Raumverzeichnis, Aufmaß, Ausschreibungs- und Angebotsunterlagen für die Vergabe der Gebäudereinigung, lagen weder im SKH noch im SMS vor. Die zur Prüfung vorgelegten begründenden Unterlagen zu den Vertragsänderungen waren ohne die ursprüngliche Leistungsbeschreibung nicht nachvollziehbar.

Das SKH hat sämtliche Laborleistungen ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und ohne Ausschreibung vergeben.

Der mit dem Labor vereinbarte Bereitschaftsdienst kostete das SKH jährlich zwischen 60 und 70 TDM. Eine Laborstatistik, welche die Notwendigkeit bzw. Nutzung des Bereitschaftsdienstes belegen könnte, wurde nicht geführt.

Blutentnahmen wie z. B. für die Blutzuckerkontrolle wurden von Laborbediensteten durchgeführt und mussten zusätzlich vergütet werden. Zum Teil wurden Kosten durch das Labor in Rechnung gestellt und vom SKH bezahlt, die keine vertragliche Grundlage besaßen.

2.4 Personalausgaben

Die geprüften Personalakten ließen eine weitgehend fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts erkennen. Die Mängel traten in einem bisher nicht gekannten Ausmaß auf und begünstigten in der Regel die Beschäftigten. Die hohen Personalausgaben des SKH hätten in den letzten Jahren bei korrekter Anwendung des Tarifrechts um mehrere 100 TDM niedriger ausfallen können.

So waren die Mitarbeiter des Hol- und Bringendienstes als Fahrer eingruppiert, obwohl die ausgewiesenen Fahrleistungen dies nicht rechtfertigten. In den letzten fünf Jahren führte dies allein zu einer Überzahlung von rd. 100 TDM.

Im Bereich der Technik war bei zwei noch beschäftigten Elektrikern einer davon in eine Vergütungsgruppe eingruppiert, die eine Tätigkeit auf handwerklichem Gebiet mit überwiegenden Leitungs- und Verwaltungsaufgaben erfordert hätte.

Das klinische Hauspersonal war meist in eine Lohngruppe eingruppiert, die nicht nur einfache hauswirtschaftliche Tätigkeiten erfordert. Ein Nachweis entsprechender Tätigkeiten konnte nicht geführt werden.

Acht Schreibkräfte waren ohne den hierfür erforderlichen Schreibtest in die entsprechende Vergütungsgruppe eingruppiert worden. Dies führte in der Vergangenheit zu einer Überzahlung der Beschäftigten von rd. 292 TDM. Zum Teil wurden in der Folge auch Bewährungszulagen fehlerhaft gezahlt, die mit weiteren Überzahlungen von rd. 25,9 TDM verbunden waren.

Über die o. g. Beispiele hinaus wurden zahlreiche weitere fehlerhafte Eingruppierungen bzw. Einreihungen vorgefunden. Daneben waren Beschäftigungszeiten zu Unrecht anerkannt und Aufstiege vielfach entgegen den Tarifvorschriften gewährt worden.

So gewährte das SKH u. a. den Arbeitern unter Berücksichtigung der anerkannten Beschäftigungszeit neben einem Bewährungsaufstieg in die höhere Lohngruppe gleichzeitig einen Zeit- bzw. Tätigkeitsaufstieg. Die Mehrkosten des SKH betragen hierfür rd. 52,5 TDM.

Eine nachvollziehbare Personalbedarfsberechnung lag für viele Bereiche, so auch für den Schreibdienst nicht vor. Kosten-Nutzen-Untersuchungen z. B. für einen 3-Schicht-Telefondienst stellte das SKH nicht an. Organisatorische Mängel wie z. B. Leerfahrten des Hol- und Bringendienstes, die Arbeitszeitgestaltung im Zusammenhang mit Ruf- und Bereitschaftsdiensten, die Arbeitszeiten im Küchendienst usw. erhöhten darüber hinaus noch die Personalkosten.

So hätte eine Anrechnung der Entgelte aus der Rufbereitschaft sowie aller Nebentätigkeiten der Chefärzte auf die vertraglich vereinbarte Chefarztzulage (wie im Bereich des SMWK aufgrund einer Vereinbarung zwischen SMF und SMWK) eine Minderung der Personalkosten seit 1993 um rd. 266 TDM bewirkt.

Bei der Erhebung der Nutzungsentgelte und des Vorteilsausgleichs für die Einnahmen aus Ambulanzvergütungen und sonstigen Nebentätigkeiten hat das SKH die Dienstanweisung nicht beachtet und die möglichen Einnahmen nicht vollständig erzielt. So liquidierten die Chefärzte des SKH ihre ambulanten Leistungen entgegen der Dienstanweisung selbst. Bei der Liquidation gegenüber Privatpatienten und bei sonstigen Nebentätigkeiten vereinnahmte der Chefarzt auch die Zahlungen. Eine vollständige Erfassung der Einnahmen der Chefärzte war dadurch nicht gewährleistet. Auch die Erhebungsbö-

gen zu den Nebentätigkeiten der Chefarzte wiesen 1997 bei den gemeldeten Ambulanzvergütungen nicht die lt. Rechnungswesen tatsächlich gezahlten Beträge aus.

2.5 Kosten- und Leistungsrechnung

Der Kostenstellenplan des SKH war durch die Bildung zu vieler Kostenstellen, z. B. allein 58 Vorkostenstellen bei der Kostenstellengruppe 90, unübersichtlich. Dabei waren die zahlreichen Kostenstellen häufig nicht eindeutig voneinander abgrenzbar.

Eine konsequente und verursachungsgerechte Zuordnung von Kosten und Erlösen war dadurch z. T. nicht erfolgt. So wurden Erträge auf Hilfskostenstellen gebucht.

Aussagefähige Leistungsstatistiken fehlten in allen Bereichen des SKH, u. a. Raumverzeichnis, Laborstatistik, Wäschestatistik, Erfassung der Leistungen in den Ambulanzen. Damit war auch die Erarbeitung von Verteilerschlüsseln für eine sachgerechte Zuordnung der Kosten zu Erlösen nur eingeschränkt möglich.

Die vom Controlling erstellten Unterlagen und Auswertungen genügten insgesamt nicht der Anforderung, für die Krankenhausleitung ein wichtiges Führungsinstrument zur Steuerung des Betriebsergebnisses zu sein.

2.6 Projektgruppe Sächsische Krankenhäuser

Das SKH leistete aus seinem Budget 1997 an den Träger einen Betrag von 148 TDM für die Tätigkeit der Projektgruppe Sächsische Krankenhäuser.

Das SMS erläuterte hierzu, dass die Projektgruppe Sächsische Krankenhäuser zum einen Aufgaben des Krankenhausträgers wahrnehmen und zum anderen Beratungs- und Revisionsfunktionen für die SKH ausüben soll.

Aus den vorgelegten Unterlagen war nicht ersichtlich, dass die Projektgruppe Sächsische Krankenhäuser zur Verbesserung des Betriebsergebnisses des SKH Leistungen erbracht hatte.

3 Folgerungen

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des SKH war in vielen Bereichen nicht sparsam und wirtschaftlich. Das Kostenbewusstsein muss erheblich verbessert werden.

Der Träger hat in der Vergangenheit keine ausreichenden Maßnahmen zur Verbesserung des Betriebsergebnisses getroffen.

Auch die Projektgruppe Sächsische Krankenhäuser hat die Aufgabe der Kontrolle und Überwachung der Wirtschaftlichkeit im SKH nur unzureichend wahrgenommen.

Der Träger muss das Betriebsergebnis nachhaltig verbessern. Der Wirtschaftsprüfer sollte den Auftrag erhalten, bei der nächsten Jahresabschlussprüfung den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen darzustellen.

Hierzu gehören eine bessere Überwachung des sparsamen und wirtschaftlichen Einsatzes der Fördermittel ebenso wie die Überprüfung sämtlicher Dauerschuldverhältnisse und der krankenhauseigenen unwirtschaftlichen Einrichtungen.

Die erheblichen Mängel im Bereich der Personalausgaben sind im Hinblick auf die Feststellungen des SRH im Jahresbericht 1997 unverständlich, da das SMS alle SKH unterrichtet hatte. Das SMS sollte nunmehr unverzüglich in Absprache mit dem SMF die Personal- und Zahlakten aller SKH überprüfen lassen, um die gravierenden Mangels abzustellen.

Der Aufbau einer den Anforderungen der Krankenhausbuchfuhrungsverordnung entsprechenden Kosten- und Leistungsrechnung und eines effizienten Controllings sollte überwacht werden. Es sollte dabei auf ein für alle SKH soweit möglich einheitliches Verfahren geachtet werden, um bessere Grundlagen für einen Vergleich der SKH zu schaffen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Das SMS versichert, dass künftig die Verpflichtung zur Ausschreibung nach der SaHO und den Nebenbestimmungen der Förderbescheide eingehalten und mögliche Skonti konsequent in Anspruch genommen würden. Zu der regelmäßig fehlenden Zustimmung der Förderbehörde bei dem Abschluss der Nutzungsverträge verweist das Ministerium darauf, dass eine frühere Abhilfe möglich gewesen wäre, wenn die Förderbehörde dies bei der Prüfung der Verwendungsnachweise beanstandet hätte.

4.2 Die Betriebsführung soll verbessert werden. So teilte das SMS mit, dass die krankenhauseigene Apotheke zum 30.09.2000 geschlossen und die Versorgung mit Medikamenten ausgeschrieben werde.

Die Speisenversorgung des SKH durch die Küche und die Bäckerei soll im Januar 2001 privatisiert werden. In der Zwischenzeit sei der Essenpreis und der Preis der Backwaren unter Berücksichtigung aller Kosten ermittelt worden. Dieser Preis werde nunmehr auch vom Personal entrichtet. Für Gasteessen werde zusätzlich ein Aufschlag von 1,50 DM berechnet.

Für die Gastwohnungen sei künftig die Erhebung der ortsüblichen Miete vorgesehen und in der überarbeiteten Zielplanung habe man Gastwohnungen nicht mehr ausgewiesen.

Die Ausstattung des Personals mit Dienst- und Schutzkleidung sei umgehend vermindert worden. Es werde nunmehr auch eine Wäschestatistik geführt.

4.3 Das SMS hält einen Nachweis der Wirtschaftlichkeit bei der Übertragung von Aufgaben auf private Anbieter in der Regel nicht für erforderlich, da nach seiner Auffassung die Leistungen Dritter schon wegen des beim SKH vorzuhaltenden Personals und den damit verbundenen Aufwendungen als kostengünstiger anzusehen seien. Dies ergäbe sich aus allgemeinen Untersuchungen und Erfahrungen und entspräche auch dem Privatisierungskonzept der Staatsregierung. Die Ausschreibungsverpflichtung bei der Vergabe dieser Leistungen werde künftig eingehalten.

Zu den Dauerschuldverhältnissen hat das SMS eine Prüfung zugesagt. Die Leistungen für Krankentransporte sollen spätestens nach der Verbesserung der bildgebenden Diagnostik im SKH im Jahre 2002 neu ausgeschrieben werden.

Der bestehende Reinigungsvertrag sei zum 31.05.2000 gekündigt und ein aktuelles Raumverzeichnis im Dezember 1999 erstellt worden. Gegenwärtig erfolge auf dieser Grundlage eine Ausschreibung der Reinigungsleistungen.

Zur Veräußerung der Anlagegüter an die Labor GmbH vertrat das SMS die Auffassung, dass der Restbuchwert der medizinischen Anlagegüter nicht den Verkehrswert widerspiegelt habe. Die medizinischen Anlagegüter unterlägen grundsätzlich einem hohen Preisverfall und seien technisch nach kurzer Zeit überholt.

Hinsichtlich der Laborkosten werde gegenwärtig mit der Labor GmbH wegen eines neuen Vertragsangebots verhandelt. Von einer Ausschreibung der Leistungen habe man abgesehen, da die Labor GmbH der einzige ortsnahe Anbieter sei, welcher die für das SKH erforderlichen Leistungen vorhält. Eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Laborbereitschaftsdienstes hält das SMS nicht für erforderlich, da nur dadurch der Versorgungsauftrag des SKH erfüllt werden könne. Eine Laborstatistik führe das SKH ab dem Jahr 2000.

4.4 Das SMS hat weitgehend eine umgehende Korrektur fehlerhafter Eingruppierungen zugesichert. Soweit nach dem Bezirkstarifvertrag ein Kündigungsschutz bestehe, werde die Korrektur nach Ablauf des Kündigungsschutzes nachgeholt. Im Rahmen der gesetzlichen Ausschlussfrist sollen überzahlte Löhne und Gehälter zurückgefordert werden.

Für den Schreibdienst seien zwischenzeitlich eine Personalbedarfsermittlung durchgeführt und der Personalbestand um 2,2 VbE reduziert worden. Eine Prüfung der Notwendigkeit des Dreischichtdienstes der Telefonvermittlung solle erfolgen.

Zur Anrechnung der Entgelte der Chefärzte aus der Rufbereitschaft sowie aller Nebentätigkeiten auf die vertraglich vereinbarte Chefarztzulage teilte das SMS mit, dass die zwischen SMF und SMWK getroffene Vereinbarung nur den Bereich des SMWK und damit nur die Chefarztprofessoren im außertariflichen Angestelltenverhältnis betreffe. Man gehe davon aus, dass für den Bereich des SMS weiterhin die früher mit dem SMF getroffene, anderweitige Regelung gelte.

In Bezug auf die Abrechnung und Erhebung der Nutzungsentgelte und Vorteilsausgleiche sei das SKH aufgefordert worden, künftig nach der Dienstanweisung des SMS zu verfahren. Zusätzlich seien die Chefärzte nochmals angewiesen worden, die Abrechnungsbelege sorgfältiger und nachprüfbarer zu erstellen.

4.5 Die Kosten- und Leistungsrechnung entspräche grundsätzlich den Vorgaben der Krankenhausbuchführungsverordnung. Der Kostenstellenplan werde jährlich aktualisiert. Die Kostenplanung und Kostensteuerung seien überarbeitet und die Hinweise des SRH zur verursachungsgerechten Zuordnung der Kosten und Erlöse berücksichtigt worden. Die notwendigen Leistungsstatistiken würden seit Januar 2000 geführt.

In das Controlling seien zunächst hauptsächlich Leistungsstatistiken nach den Vorgaben der Krankenkassen einbezogen worden, wie z. B. Berechnungstage, Verweildauer, Bettenauslastung etc. Andere Leistungsparameter seien erst ab 1998 nach der Vereinbarung von Abteilungspflegesätzen mit den Kassen eingerichtet worden. Jetzt könne man die Kostenverantwortung deutlich abgrenzen und die Ergebnisse des Controllings besser umsetzen.

4.6 Der Träger und die Projektgruppe Sächsische Krankenhäuser hätten den Schwerpunkt ihrer Arbeit in der Vergangenheit auf Maßnahmen der Strukturverbesserung des SKH gelegt. Die Verluste seien von rd. 5 Mio. DM im Jahre 1993 auf rd. 1,8 Mio. DM im Jahr 1998 gesenkt worden. Für 1999 weise das SKH vorläufig einen Verlust von rd. 860 TDM aus.

5 Schlussbemerkung

Der SRH erkennt durchaus an, dass die jährlichen Verluste eingedämmt werden konnten. Die Reduzierung der Verluste basierte jedoch überwiegend nur auf Strukturmaßnahmen in der Form eines entsprechenden Bettenabbaus beim SKH. Umso mehr begrüßt der SRH die nunmehr getroffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebsführung.

Allerdings hält der SRH entgegen der Auffassung des SMS grundsätzlich eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit auch bei der Übertragung von Aufgaben an Dritte für erforderlich. Diese Untersuchung kann im Einzelfall nur dann unterbleiben, wenn allgemein anerkannte Untersuchungen für diesen Bereich vorliegen, wie dies z. B. für krankenhauseigene Apotheken der Fall ist. Hier wird nachgewiesen, dass in Abhängigkeit von der Bettenanzahl im Krankenhaus eine Apotheke erst bei über 500 Betten von einem Krankenhaus selbst wirtschaftlich betrieben werden kann.

Für die bestehenden unterschiedlichen Regelungen zur Anrechnung der Entgelte der Chefärzte aus der Rufbereitschaft sowie aller sonstigen Nebentätigkeiten auf die vereinbarte Chefarztzulage sieht der SRH keinen ausreichenden Differenzierungsgrund. Er hält daher eine einheitliche Verfahrensweise für die Bereiche des SMS und des SMWK für sachgerechter.

Ein Landesjugendhilfeplan und eine umfassende Konzeption zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe liegen nicht vor. Die Förderung von Aufgaben der Jugendarbeit haben SMS, SMK und SML in 13 Richtlinien geregelt. Diese müssen gebündelt, das Verfahren wesentlich vereinfacht werden. Die Pauschalierung der Förderung ist hierfür ein geeignetes Instrument.

1 Prüfungsgegenstand

SMS und SMK förderten bis 1999 gemeinsam Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Allein für 1997 veranschlagten SMS und SMK Fördermittel in Höhe von rd. 70 Mio. DM für die Förderung von Jugendsozialarbeit, Jugend- und Jugendverbandsarbeit.

Im Epl. 08 des SMS wurden für 1997 40 Mio. DM für den Aufbau und die Konsolidierung von Jugendhilfestrukturen, insbesondere für Leistungen nach dem SGB VIII, für Maßnahmen der Jugendsozialarbeit, zum Jugendschutz und zur Jugendgerichtshilfe veranschlagt. Davon wurden rd. 35 Mio. DM ausgezahlt.

Im Epl. 05 des SMK für 1997 waren für die Förderung von landesweiten und örtlichen Trägern der Jugendhilfe und Jugendverbandsarbeit insgesamt 30,6 Mio. DM veranschlagt. Ausgezahlt wurden 1997 22,2 Mio. DM.

Der SRH hat die Finanzierungszuständigkeit des Landes, die Koordinierung der Förderungen zwischen SMK und SMS, die Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben sowie die Grundlagen der Förderung und deren Umsetzung geprüft.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Das Land fördert zu einem erheblichen Teil Aufgaben, die zu den örtlichen Angelegenheiten der Kreisfreien Städte und Landkreise gehören. Allein das SMK veranschlagte 1997 15,5 Mio. DM zur Förderung von Aufgaben der örtlichen Jugendarbeit. Im Einzelnen handelt es sich insbesondere um Zuschüsse für das Vereins- und für das Fachkrafftörderprogramm, für Projekte der Schuljugendarbeit sowie um Zuschüsse für präventive Projekte der mobilen Jugendarbeit und der außerschulischen Jugendbildung. Mit Mitteln des SMS werden Maßnahmen der Jugendsozialarbeit, sozialpädagogisch begleitete Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen wie Jugendwerkstätten und Beschäftigungsprojekte gefördert, die z. T. ebenfalls rein örtlichen Charakter haben.

2.2 Bisher haben SMS und SMK keinen aussagekräftigen Jugendhilfeplan entwickelt, der den Anforderungen des SGB VIII entspricht. § 80 SGB VIII schreibt dies zwingend vor. Ein Gesamtüberblick über die im Freistaat Sachsen vorhandenen Einrichtungen und Dienste der Jugendarbeit liegt nicht vor. Der Bedarf wurde nicht unter

Berücksichtigung der Bedürfnisse, Wünsche und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten ermittelt.

Auch die Landkreise und Kreisfreien Städte kommen zu einem großen Teil ihrer gesetzlichen Pflicht nicht nach, für ihre Bereiche örtliche Jugendhilfepläne aufzustellen. Ende 1998 konnten nur acht Jugendämter der Landkreise und Kreisfreien Städte auf einen örtlichen Jugendhilfeplan verweisen.

2.3 Eine genaue Analyse der Ausgangslage im Hinblick auf den Fördermittelbedarf liegt nicht vor. Sie konnte auch nicht vorliegen, da der Bestand an Einrichtungen und der Bedarf bisher nicht vollständig ermittelt wurde. Das Landesjugendamt (LJA) bietet z. B. jährlich 70 bis 80 Fortbildungsveranstaltungen für Mitarbeiter bei Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe an. Weitere Bildungseinrichtungen, wie das Bildungszentrum des SMS, die Sächsische Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie oder die Akademie für öffentliche Verwaltung bieten ebenfalls Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen an.

2.4 Eine aktuelle und in sich geschlossene Förderkonzeption zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe liegt nicht vor. Viele Förderbereiche der Jugendhilfe überschneiden sich. So gibt es für die Förderung der Kinder- und Jugendberufshilfe eine Förderrichtlinie des SMS und eine des SMK. Die Förderung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter bei Trägern der Jugendarbeit ist sogar in vier Richtlinien geregelt: in der Richtlinie des SMS für die Förderung der Jugendhilfe, in den Richtlinien des SMK für die Förderung der präventiven Jugendarbeit, zur Gewährung von Zuwendungen im Bereich Jugendarbeit/Jugendverbandsarbeit und in der Richtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen aus dem Programm zur Verbesserung der Struktur der Jugendarbeit sowie zur Fachkräftförderung in der Jugendarbeit.

2.5 Die Förderung von Aufgaben der Jugendarbeit haben SMS, SMK und SML in 13 Richtlinien geregelt. Die Vielfalt der Förderrichtlinien und der unterschiedlichen Regelungen zur Antragstellung, zu Art und Höhe der Zuwendungen ist derzeit sehr unübersichtlich. Die Anforderungen an die Förderung der Personalkosten sind in mehreren Richtlinien unterschiedlich geregelt. Nach der Richtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen im Bereich präventiver Jugendarbeit müssen Mitarbeiter einen sozialpädagogischen, pädagogischen oder vergleichbaren Hochschulabschluss vorweisen. Hingegen stellt das SMK geringere Anforderungen, wenn es nach der Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen im Bereich der Jugendarbeit/Jugendverbandsarbeit genügt, die „Befähigung für die Stelle nachzuweisen“. Nach der Richtlinie des SMS für die Gewährung von Zuwendungen im Bereich der Jugendhilfe werden Personalkostenzuschüsse nur für sozialpädagogische Fachkräfte gewährt.

2.6 Für investive Zuwendungen, für die Förderung von Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung von Mitarbeitern in der Jugendhilfe sowie für Jugendhilfemaßnahmen sind die Anforderungen an Antragstellung, Art und Umfang der Förderung sowie Durchführung des Bewilligungsverfahrens je nach Förderrichtlinie unterschiedlich.

2.7 In mehreren Förderrichtlinien des SMK fehlt eine Regelung, nach der eine angemessene Eigenleistung des Trägers durch Einsatz eigener Finanzierungsmittel Voraussetzung der Förderung ist. Ebenso ist in mehreren Förderrichtlinien von SMS und SMK eine Beteiligung der örtlichen Jugendämter an der Förderung nicht vorgesehen.

Es wird nicht geregelt, ob eine Förderung auch ohne bzw. ohne angemessene kommunale Beteiligung erfolgen kann.

2.8 Bisher werden Kleinförderprogramme unterstützt. Das SMK förderte 1997 z. B. den „Strukturfonds Rockmusik“ mit rd. 800 TDM.

2.9 Im Stellenplan des SMS sind für das Sächsische Landesamt für Familie und Soziales für die Hj. 1999/2000 bereits 14 Stellen kw gestellt mit der Begründung: bei Pauschalierung der Fördermaßnahmen der Jugendhilfe.

2.10 Es ist nicht ausreichend geprüft worden, wie und in welchen Förderbereichen Verwaltungsaufwand reduziert werden kann. Bisher wurden Zuwendungen überwiegend im Wege der Anteils- oder Fehlbedarfsfinanzierung durch Bewilligungsbescheide gewährt.

2.11 Erfolgskontrollen der Förderung wurden bisher unzureichend durchgeführt. Im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie des SMS für die Gewährung von Zuwendungen im Bereich der Jugendhilfe vom 25.05.1992 und vor Erlass der neuen Richtlinie vom 10.06.1997 wurde nicht sachgerecht geprüft, ob und inwieweit die Zielstellungen erreicht wurden und wie die Förderung weiterzuentwickeln ist. So gehört wie bereits 1992 die Schaffung von Angeboten im sozialen Umfeld und an lokalen Brennpunkten (gemeinwesenorientierte Jugendsozialarbeit, mobile Jugendsozialarbeit, Streetwork etc.) zu den förderfähigen Aufgaben.

2.12 Wichtige Steuerungsinstrumente des Landes für die Durchführung von Erfolgskontrollen im Bereich der Jugendhilfe sind der - bisher fehlende - Landesjugendhilfeplan und der Jugendbericht. Die Bestandsaufnahme und Ziele für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe werden im Jugendbericht von 1998 sehr allgemein gehalten. Leistungen und Angebote werden nicht nach Art, Umfang, Aufwand und Wirkung für einzelne Regionen dargestellt.

2.13 Für die Förderung von Projekten der örtlichen Ebene veranschlagte das SMK von 1992 bis 1997 jährlich 15 Mio. DM. Erst für die Hj. 1999/2000 wurde der Haushaltsansatz auf 4,68 Mio. DM zurückgeführt. Bei Haushaltsaufstellung für 1997 wurde der Mehrbedarf des SMK von insgesamt 6,6 Mio. DM für die Sicherung von Investitions- und Sanierungsmaßnahmen u. a. mit der „Behebung des Defizits an Jugendeinrichtungen insbesondere im ländlichen Raum“ begründet. Das SML förderte 1997 ebenfalls Projekte der Jugendarbeit mit insgesamt 936 TDM, die auch dem Um- und Ausbau sowie der Einrichtung von Jugendbegegnungsstätten dienen.

2.14 Das SMK stützt die Förderung der Schuljugendarbeit auf den Erziehungs- und Bildungsauftrag nach § 1 Schulgesetz, nicht auf das SGB VIII, obwohl die Förderung der Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe dienen soll.

3 Folgerungen

3.1 Dem Freistaat fehlt bisher die Aufgaben- und Finanzierungskompetenz zur Förderung **rein örtlicher** Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Wenn das Land über den kommunalen Finanzausgleich hinaus Aufgaben finanzieren will, die zu den Pflichtaufgaben der Kommunen gehören, muss eine spezielle gesetzliche Regelung getroffen

werden (vgl. § 24 FAG zum Krankenhausbau, Schulhausbau oder das Sächsische Gesetz über Kindertageseinrichtungen).

3.2 Der Landesjugendhilfeplan hätte entwickelt werden müssen, auch wenn örtliche Jugendhilfepläne unvollständig und nicht aussagekräftig sind. Die überregionale Bedarfsplanung hat eine andere Zielstellung als die örtliche Bedarfsplanung, weil überregionalen Trägern der Jugendhilfe Aufgaben nach dem SGB VIII obliegen, die über den örtlichen Bedarf hinausgehen. Eine aussagekräftige Landesjugendhilfeplanung ist wesentliche Grundlage für die Gewährung von Mitteln sowie für eine Ausreichung der Fördergelder an Kreisfreie Städte und Landkreise.

3.3 Die Erstellung örtlicher Jugendhilfepläne durch Kreisfreie Städte und Landkreise ist notwendig, weil ihnen die Gesamt- und Planungsverantwortung obliegt und die Erstellung des Jugendhilfeplanes im SGB VIII für die örtlichen Träger gesetzlich vorgeschrieben ist. Im Rahmen der Rechtsaufsicht hätte auf die Erstellung der Pläne hingewirkt werden müssen.

3.4 Das SMS sollte zur Ermittlung des Fördermittelbedarfs die Ausgangslage analysieren. Für die Ermittlung der Fort- und Weiterbildungsangebote müssen auch die Angebote anderer Bildungseinrichtungen berücksichtigt werden. Förderziele müssen definiert und Zielvereinbarungen getroffen werden. Zur Einschätzung der Zielerreichung müssen Kennzahlen entwickelt werden.

3.5 Es muss eine aktuelle und in sich abgeschlossene Förderkonzeption zur Förderung der Jugendarbeit entwickelt werden. Die Förderbereiche der Jugendarbeit müssen durch eine übergreifende Landesjugendhilfeplanung sachgerecht abgestimmt werden.

3.6 Durch Bündelung von Förderrichtlinien und -konzeptionen (vgl. Pkt. 2.5) ist mehr Klarheit und Bürgerfreundlichkeit anzustreben. Mit der Bündelung der Förderrichtlinien könnte ein erheblicher Einspareffekt erzielt werden. Zuwendungen zur Förderung der Jugendhilfe nach dem SGB VIII sollten möglichst nur nach Richtlinien des SMS bewilligt werden, um für Antragstellung, Bewilligung, Prüfung der Verwendung und ggf. Rückforderung eine einheitliche Förderpraxis zu gewährleisten und um Doppelförderungen derselben Einrichtungen für denselben Förderzweck auszuschließen. Alleinige Bewilligungsbehörde sollte das LJA sein.

3.7 Für investive Zuwendungen, die Förderung von Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung von Mitarbeitern in der Jugendhilfe sowie für Jugendhilfemaßnahmen müssen jeweils einheitliche Regeln geschaffen werden. Die Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter freier Träger sollten einheitlich geregelt werden.

3.8 Bei Überarbeitung der Förderrichtlinien sollte aufgenommen werden, dass die freien Träger grundsätzlich angemessene Eigenmittel (in der Regel mindestens 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben) zu erbringen haben. Eine Überschreitung der ansonsten geltenden Höchstfördersätze kann nach Änderung der Förderrichtlinien erfolgen, wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben durch freiwillige, unentgeltliche Leistungen und Nutzungen in angemessenem Umfang nachweislich vermindert werden (siehe die Neufassung der Vorl. VwV Nr. 15.2 zu § 44 SÄHO). Eine angemessene Beteiligung der Kreise und Kreisfreien Städte an der Förderung muss Voraussetzung für die staatliche Förderung sein.

3.9 Das SMS sollte prüfen, ob auf so genannte Kleinförderprogramme mit einem Fördervolumen von unter 1 Mio. DM jährlich verzichtet werden kann.

3.10 Durch Förderung der Kreisfreien Städte und Landkreise über Pauschalen könnte der Verwaltungsaufwand erheblich reduziert werden, wie anhand des Stellenplans des Sächsischen Landesamtes für Familie und Soziales für die Hj. 1999/2000 bereits deutlich wird. Das LJA könnte z. B. Fördermittel anhand eines Schlüssels vergeben, der für jeden Landkreis und Kreisfreie Stadt ermittelt wird und bei dem je nach Angebot und Kapazität an Leistungen und Diensten in dem jeweiligen Gebiet bestimmte Punktezahlen berücksichtigt werden könnten. Ein aussagekräftiger örtlicher Jugendhilfeplan kann ebenso wie ein hoher Finanzierungsanteil kreisangehöriger Gemeinden bei Bemessung der Punktezahl von Bedeutung sein. Die Pauschalierung könnte in einer Modellphase erprobt werden.

3.11 Verstärkte Einführung pauschalierter Festbeträge in geeigneten Bereichen der Jugendhilfe führt zu einer weiteren Verwaltungsvereinfachung, wenn zugleich Erleichterungen bei Antragstellung, Antragsprüfung, Erstellung der Verwendungsnachweise und deren Prüfung festgelegt werden. Als geeignete Bereiche kommen z. B. Personalkostenzuschüsse und Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen in Betracht. Bei Pauschalierung der zuwendungsfähigen Ausgaben von Baumaßnahmen könnten auch investive Maßnahmen über pauschalisierte Festbeträge gefördert werden.

3.12 Variable und flexible Förderungsmöglichkeiten sollten durch Übergang zu mehrjähriger Förderung in geeigneten Förderbereichen erprobt werden. Im Bereich der Fort- und Weiterbildung und der Fachkraftförderung könnten z. B. Zuwendungsverträge mit mehrjähriger Laufzeit abgeschlossen werden. Ferner sollten haushaltsrechtliche Möglichkeiten für eine mehrjährige Förderung genutzt werden, z. B. durch Verpflichtungsermächtigungen.

3.13 Erfolgskontrollen müssen durchgeführt werden. Es sollte geprüft werden, ob die Förderziele erreicht wurden, wo es Lücken gab und wie Förderziele künftig effizienter erreicht werden können. Einheitliche zielbezogene und überprüfbare Kriterien sind für die Entwicklung von Kennzahlen erforderlich. Nach einer bestimmten Laufzeit der Förderung von maximal fünf Jahren sollte das LJA als Bewilligungsbehörde prüfen, ob die Bewilligung von Zuwendungen für bestimmte Projekte im Allgemeinen und im Einzelfall noch erforderlich ist.

3.14 Erfolgskontrollen im Bereich der Jugendhilfe müssen künftig anhand des zu entwickelnden Landesjugendhilfeplanes und des Jugendberichtes durchgeführt werden können. Dem Jugendbericht 1998 kann kein genauer Handlungsbedarf für die Zukunft entnommen werden. Der künftige Jugendbericht soll eine Bestandsaufnahme und Analyse sowie Vorschläge zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe enthalten. Wichtige Kontrollinstrumente sind ein Berichtswesen und eine Jugendförderbilanz. Mit Hilfe des Berichtswesens sollte das SMS mindestens einmal jährlich über den Erfolg der Förderung durch das LJA informiert werden. Mit der Jugendförderbilanz soll durch einen Soll-Ist-Vergleich ermittelt werden, was mit welchen Mitteln, wann, wie und mit welchem Aufwand erreicht wurde. Dadurch werden Leistungen und Angebote der freien Träger transparenter.

3.15 Aus den Unterlagen des SMK zur Haushaltsaufstellung ergibt sich z. T. nicht, ob die veranschlagten Ausgaben zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig im

Sinne von §§ 6, 23 SäHO waren. Es ist nicht ersichtlich, warum für die örtliche Jugendarbeit von 1992 bis 1997 konstant 15 Mio. DM veranschlagt wurden, warum die Förderung in dieser Höhe für notwendig gehalten wurde und zu welchen Erfolgen die Förderung führte. Die Förderbereiche von SMK und SML wurden 1997 bei Haushaltsaufstellung im Bereich der Jugendhilfe nicht hinreichend deutlich abgegrenzt.

3.16 Die Förderung von Aufgaben der Schuljugendarbeit sollte künftig vom SMS wahrgenommen werden, weil Schuljugendarbeit eng mit Jugendhilfe verbunden ist und das SMS ab 01.01.2000 als oberste Landesjugendbehörde für Kinder- und Jugendhilfe allein zuständig ist.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Folgerung des SRH, Erfolgskontrollen seien nicht hinreichend durchgeführt und Zielstellungen nicht überprüft worden, sei nicht sachgerecht. Jedes geförderte Projekt bedürfe einer „jugendhilfeplanerischen Stellungnahme“ des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Das LJA habe bereits Erfolgskontrollen durchgeführt. Ebenso werde vom LJA seit mehreren Jahren hinterfragt, ob Förderungen durch das Land weiterhin erforderlich seien.

Die Aufgaben- und Finanzierungskompetenz des Landes sei gesetzlich ausreichend geregelt. Die Aufgaben des Landes schlossen eine finanzielle Förderung der Träger der Jugendhilfe ein.

Die weiteren Feststellungen und Folgerungen erkennt das SMS an.

Die örtlichen Jugendhilfepläne würden dem SMS spätestens bis 30.09.2000 vorliegen.

Die Förderrichtlinien würden überarbeitet und das Zuwendungsverfahren vereinheitlicht. Ob die Förderbereiche besser abgegrenzt werden können, werde geprüft. Über eine Zusammenführung von Förderrichtlinien werde zurzeit mit dem SMUL verhandelt. Die Pauschalierung der Förderung und der damit verbundene Stellenabbau sei zum 01.01.2002 vorgesehen.

Das SMS folge den Hinweisen zur Einführung eines Berichtswesens und einer Fördermittelbilanz. Ferner teilt das SMS die Auffassung des SRH, die Förderung von Aufgaben der Schuljugendarbeit solle vom SMS wahrgenommen werden.

Die Förderung der Träger des freiwilligen sozialen Jahres erfolgt unabhängig von deren finanzieller Leistungsfähigkeit. Von zehn geprüften Trägern verfügten sechs über Einnahmenüberschüsse. Die Förderung entspricht im Wesentlichen der des Bundes.

1 Prüfungsgegenstand

Im Epl. 08 für den Geschäftsbereich des SMS wurden für die Förderung des freiwilligen sozialen Jahres (FSJ) in den Hj. 1997 3 Mio. DM und 1998 3,8 Mio. DM veranschlagt. Für 1999 und 2000 stehen jeweils 4 Mio. DM zur Verfügung.

Im Freistaat Sachsen leisteten von September 1997 bis August 1998 insgesamt 1.019 Personen (Helfer) ein FSJ. Die Durchführung des FSJ organisierten 28 Träger, die hierfür vom Landesjugendamt (LJA) Fördermittel in einer Gesamthöhe von 3.344 TDM ausgezahlt bekamen.

Seit Beginn der Förderung im Hj. 1992 mit fünf Trägern, 76 Helfern und einem Haushaltsansatz von 1,2 Mio. DM hat sich die Fördersumme bis zum Hj. 1999 mehr als verdreifacht. Die Anzahl der Träger und vor allem der Helfer sind im gleichen Zeitraum um ein Vielfaches gestiegen. Gleiches gilt für die Einsatzstellen, die in den meisten Fällen nicht identisch sind mit den Trägern. Nach Angaben des SMS bewerben sich derzeit in Sachsen drei Jugendliche um einen FSJ-Platz.

Der SRH hat zusammen mit dem StRPrA Leipzig die Verwendung der durch den Haushaltsplan bereitgestellten Mittel zur Förderung des FSJ (Kap. 0804 Tit. 685 72) des Ausbildungsjahres 1997/1998 geprüft. Rechtsgrundlage für die Bewilligungen war die Richtlinie des SMS zur Förderung eines FSJ vom 10.06.1997 (RL).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das SMS hat keine Analyse im Hinblick auf eine Förderung des FSJ durch den Freistaat Sachsen durchgeführt, um einen daraus folgenden Handlungsbedarf zu ermitteln. Das SMS und das LJA hatten keine ausreichende Kenntnis über den tatsächlichen Fördermittelbedarf.

2.2 Eine Erfolgskontrolle der Förderung findet bisher nicht statt. Kriterien für Erfolgskontrollen wurden nicht aufgestellt.

2.3 Bei Aufstellung des Haushaltsplanes und bei Haushaltsausführung wurde durch das SMS und das LJA nicht hinreichend geprüft, ob die Zuwendungen für die Erfüllung der Aufgaben des Landes tatsächlich notwendig und angemessen waren.

2.4 Während der Bund Personal- und Kurskosten für das FSJ fördert, werden durch den Freistaat auch Personal- und Sachkosten für die pädagogische Begleitung des FSJ finanziert. Die Förderung des Freistaates Sachsen entspricht im Wesentlichen der des Bundes (Kinder- und Jugendplan des Bundes).

2.5 Entgegen den Festlegungen der RL wurden die Zuwendungen statt als Anteilstets als Festbetragsfinanzierung gewährt. Es wurde nicht nachvollziehbar geprüft, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Staates und der Zuwendungsempfänger den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am Besten entspricht. Aufgrund der Festbetragsfinanzierung wirkten sich Überschüsse von bis zu 150 TDM allein zugunsten der Träger des FSJ aus.

2.6 Von zehn geprüften Trägern des FSJ verfügten sechs über Einnahmeüberschüsse zwischen 7,7 und 150 TDM.

2.7 Mangels entsprechender Vorgaben durch das SMS und das LJA gaben Träger des FSJ Mittel der Einsatzstellen (Gestellungsgeld) z. T. als Eigenmittel an. Diese wurden außerdem nicht immer in der tatsächlichen Höhe angegeben, sondern nur soweit sie zur Ausgabendeckung notwendig waren.

2.8 Unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger und der Höhe der Förderung des FSJ aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bewilligte das LJA nach Abstimmung mit dem SMS allen Zuwendungsempfängern einen Festbetrag in Höhe von 300 DM/Monat/Helfer.

2.9 Vor Erteilung der Zuwendungsbescheide prüften weder SMS noch LJA, ob der Zweck auch durch den Einsatz geringerer Zuwendungen hätte erreicht werden können.

2.10 Das LJA ließ in seinen Bewilligungsbescheiden die Vorlage eines einfachen Verwendungsnachweises zu. Besondere Umstände, die einen einfachen Verwendungsnachweis gerechtfertigt hätten, lagen für den Prüfungszeitraum nicht vor. Außerdem war die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen im Sinne der RL nicht gewährleistet.

2.11 Mit den Bewilligungsbescheiden erkannte das LJA Umlagen von Verwaltungskosten als zuwendungsfähige Ausgaben an. Zwischen Ausgaben und Kosten wurde vom LJA und den Zuwendungsempfängern nicht unterschieden.

3 Folgerungen

3.1 Das SMS muss die Ausgangslage zur Förderung des FSJ analysieren und den daraus resultierenden Handlungsbedarf ermitteln. Bei weiterer Förderung des FSJ muss das SMS eine Konzeption entwickeln, die dem tatsächlichen Bedarf entspricht.

3.2 Das SMS muss eine nachvollziehbare Erfolgskontrolle der Förderung durchführen.

3.3 Auch um Doppelförderungen zu vermeiden, ist durch das SMS eine exakte Definition von Förderzweck und -gegenstand in Abgrenzung zur Bundesförderung vorzunehmen. Aufwendungen für die pädagogische Begleitung einschließlich Seminarkosten sollten deshalb künftig nicht mehr Gegenstand der Förderung sein, weil hier bereits der Bund fördert. Wir schlagen vor, nach Prüfung der Angemessenheit und Notwendigkeit der Förderung ggf. die Helferausgaben zum Gegenstand der Förderung zu erklären.

3.4 Treten neue Deckungsmittel auf, so ermäßigt sich die Zuwendung. Träger des FSJ, die Einnahmeüberschüsse aus Gestellungsgeldern erzielten, hatten in dieser Hö-

he keinen Anspruch auf Zuwendungen. Die Förderung des FSJ war in dem in 1996 praktizierten Umfang nicht erforderlich.

3.5 Die Bewilligungsstellen hätten bei der Finanzierung die RL beachten müssen und statt der Festbetrags- die Anteilsfinanzierung wählen müssen.

Aus rechtlichen Gründen können bei dieser Finanzierungsart von den Zuwendungsempfängern, die z. T. erhebliche Mehreinnahmen erzielten, in der Regel keine Rückzahlungen verlangt werden.

Die Festbetragsfinanzierung entsprach nicht den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die Festbetragsfinanzierung kommt nur dann in Betracht, wenn zum Zeitpunkt der Bewilligung oder zum Zeitpunkt des Erlasses von Förderrichtlinien genaue und vollständige Kenntnisse über Art und Höhe der zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen vorliegen. Das SMS und das LJA hatten keinen ausreichenden Überblick über die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben, da in den Kosten- und Finanzierungsplänen und in den Verwendungsnachweisen Sachkosten in z. T. nicht nachvollziehbarer Höhe ausgewiesen wurden. Die Einnahmen waren oft nur unvollständig angegeben. Zuschüsse des Bundes blieben bei der tatsächlichen Förderung des Landes trotz anders lautender Vorschrift in der RL unberücksichtigt.

3.6 SMS und LJA müssen die Voraussetzungen für den Ausweis der finanziellen Beteiligung der Einsatzstellen schaffen. Ein angemessener Einsatz von Eigenmitteln des Trägers ist zu regeln.

3.7 Bei Bewilligung der Zuwendungen ist im Einzelfall zu prüfen, ob die beantragte Zuwendung für die Erfüllung der geförderten Aufgaben tatsächlich notwendig ist. Das Antragsformular einschließlich Kosten- und Finanzierungsplan ist so zu gestalten, dass sämtliche Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe nachvollziehbar aus diesen hervorgehen. Aufgrund dieser Unterlagen ist eine einzelfallbezogene Beurteilung der Notwendigkeit der Landesförderung vorzunehmen.

3.8 Ein einfacher Verwendungsnachweis kann durch die Bewilligungsbehörde erst dann zugelassen werden, wenn die zweckentsprechende Verwendung der Zuschüsse als grundsätzlich gesichert angesehen werden kann oder wenn es sich um Pauschalen als Festbetragsfinanzierung handelt.

3.9 Zuwendungsfähig können nur Ausgaben sein. Die Umlage von Verwaltungskosten ist daher nicht förderbar. SMS und LJA könnten ggf. förderfähige pauschalisierte Verwaltungsausgabenanteile festlegen.

3.10 Das SMS muss das Berichtswesen verbessern. Das SMS hat sich vom LJA zumindest jährlich über den Erfolg der Förderung und die wirtschaftliche Leistungskraft der Träger des FSJ einschließlich ihrer Einsatzstellen unterrichten zu lassen, um ggf. weitere Schritte zu unternehmen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Der Bedarf werde anhand von Trägerlisten und der Zahl der beantragten Helferstellen analysiert. Er sei tatsächlich höher als Fördermittel zur Verfügung stünden. Ohne Landesförderung sei es nicht möglich, das FSJ im gewollten Maße umzusetzen. Erfolgs-

kontrollen erfolgten durch die Verwendungsnachweisprüfung. Die Festbetragsfinanzierung sei gewählt worden, um den Verwaltungsaufwand zu verringern. Gleiches gelte für den einfachen Verwendungsnachweis.

Die RL für das FSJ werde insgesamt neu gefasst.

Das SMS beabsichtige, die Landesförderung von der Bundesförderung besser abzugrenzen. Die Feststellungen zu Pkt. 2.11 würden geteilt. Der angemessene Einsatz von Eigenmitteln (Pkt. 3.6) werde geregelt. Den Hinweisen zu Pkt. 3.7 werde gefolgt. Die vom SRH vorgeschlagene Pauschalierung werde geprüft.

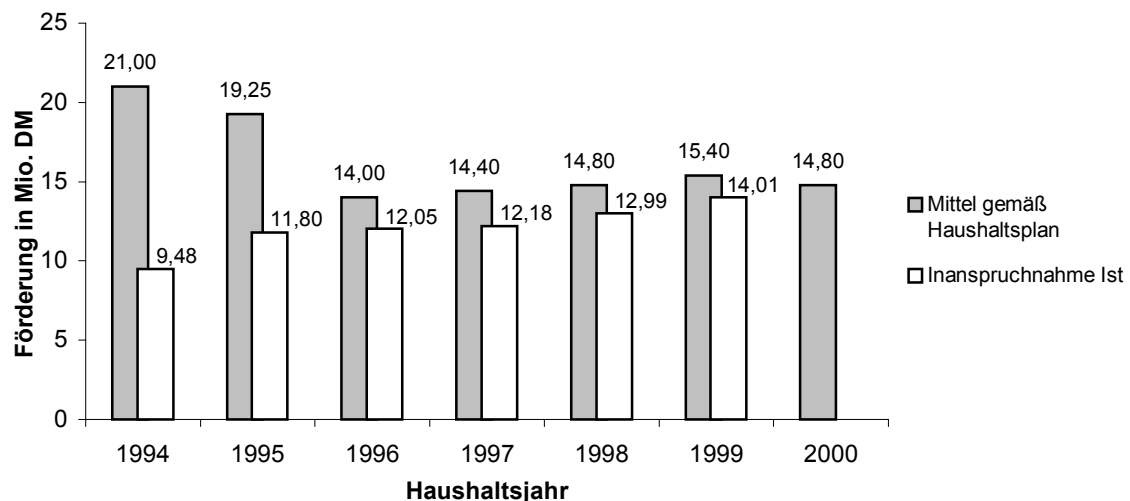
Das SMS hat im Bereich der Förderung von Beratungsstellen nicht fundiert geplant. Finanzkraft und -bedarf der Träger werden nicht ausreichend berücksichtigt. Die zuständigen örtlichen Träger beteiligen sich nicht an Familienbildungsmaßnahmen.

1 Prüfungsgegenstand

Für die Förderung von Beratungsstellen wurden im Hj. 1996 im Epl. 08 des SMS 14 Mio. DM veranschlagt. Im Rahmen der Projektförderung erfolgten Bewilligungen an Schwangerschafts-, Ehe- und Familien-, Schuldnerberatungsstellen, Frauen- und Kinderschutzhäuser, Familienbildungsmaßnahmen und Familienzentren. Insgesamt wurden für 223 Beratungsstellen 12,05 Mio. DM ausgezahlt, davon erhielten Schwangerschaftsberatungsstellen 8,5 Mio. DM. Die Förderung erfolgte auf Grundlage des Richtlinienentwurfes des SMS zur Familienförderung vom 01.01.1996 und der Richtlinie des SMS vom 01.05.1996.

Die Veranschlagung und Inanspruchnahme der Fördermittel entwickelte sich seit 1994 wie folgt:

Entwicklung der Förderung der Beratungsstellen



2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das SMS hat im Hinblick auf die Förderung der Beratungsstellen keine Analyse durchgeführt, um den daraus resultierenden Bedarf für Fördermaßnahmen der verschiedenen Förderbereiche zu ermitteln.

Rund die Hälfte der geförderten Schuldnerberatungsstellen liegen im Regierungsbezirk Chemnitz, 64 % der geförderten Familienzentren im Regierungsbezirk Dresden.

2.2 Das SMS hat nicht fundiert geplant. So wurde auch der nach § 80 SGB VIII vorgeschriebene Landesjugendplan nicht erstellt. Auch die örtlichen Träger (Kreise und Kreisfreie Städte) hatten keine hinreichende Bedarfsplanung erstellt.

2.3 Finanzkraft und Finanzierungsbedarf der Träger der Beratungsstellen wurden bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel nicht ausreichend berücksichtigt. Das SMS hatte nur teilweise Kenntnis über den genauen Zuwendungsbedarf in den verschiedenen Förderbereichen.

Die mangelnde Kenntnis des SMS über den Zuwendungsbedarf drückte sich auch in einer deutlichen Reduzierung der im Haushaltsplan veranschlagten Fördermittel bis 1996 aus. Offenbar aus Unsicherheit wurden in vergangenen Jahren, insbesondere 1994 und 1995 überhöhte Haushaltsansätze ausgebracht.

2.4 Jahresabschlüsse, Gewinn- und Verlustrechnungen oder Bilanzen der Zuwendungsempfänger, anhand derer der Zuwendungsbedarf der Träger unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Gesamtsituation hätte beurteilt werden können, lagen den Bewilligungsbehörden nicht vor. Eine Aussage, ob der jeweilige Zweck auch durch den Einsatz geringerer Zuwendungsmittel hätte erreicht werden können, war somit nicht möglich.

2.5 Durch die Zuwendungen des SMS wurden kommunale Aufgaben der örtlichen Träger der Jugend- und Sozialhilfe bei der Ehe-, Familien- und Lebensberatung, der Schuldnerberatung, Maßnahmen der Familienbildung, Aufbau und Betrieb von Familienzentren sowie bei der Beratung und Betreuung in Frauen- und Kinderschutzhäusern durch das Land gefördert.

2.6 Schwangerschaftsberatungsstellen haben gem. § 4 Abs. 2 Schwangerschaftskonfliktgesetz Anspruch auf eine angemessene Förderung. Der Freistaat Sachsen förderte die Schwangerschaftsberatungsstellen bis 1996 zu 100 % der anerkannten Gesamtkosten. Ab 1997 erfolgte die Förderung in Höhe von 90 %.

2.7 Bei Folgeanträgen wurden, wie bei Schwangerschaftsberatungsstellen, Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen und Familienzentren teilweise nur die Kosten- und Finanzierungspläne eingereicht. Es fehlten beispielsweise Angaben zum Träger, Einzugsbereich und Qualifikationsnachweise.

2.8 Die Fachkräftförderung der Beratungsstellen erfolgt in unterschiedlicher Höhe bei durchaus vergleichbaren Aufgaben. Gleiches gilt für Pauschalbeiträge für die Sachkostenförderung.

Die Fachkräftförderung bei den Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen, Schuldnerberatungsstellen und Frauen- und Kinderschutzhäusern erfolgte ohne Prüfung des Finanzierungsbedarfs des jeweiligen Trägers immer auf Grundlage des Höchstbetrages von jeweils 23.000 oder 21.000 DM. Die unterschiedliche Förderhöhe bei der Fachkräftförderung der verschiedenen Beratungsangebote und bei den Pauschalbeträgen für die Sachkostenförderung war mittels der Unterlagen zur Haushaltsaufstellung nicht begründbar.

2.9 Es wurden insgesamt 64 % der Fördermittel der Familienzentren (405.000 DM) allein durch das RP Dresden bewilligt. Mit durchschnittlich 37.425 DM förderte das RP Dresden gegenüber dem RP Chemnitz mit 11.492 DM und Leipzig 24.459 DM die Familienzentren überdurchschnittlich.

Von insgesamt 123.230 DM Zuwendungen für die Familienbildungsmaßnahmen erhielten allein acht durch das RP Leipzig geförderte Maßnahmen über 73 % der Mittel.

2.10 Bei der Förderung von Maßnahmen der Familienbildung beteiligten sich die Landkreise oder Kreisfreien Städte nicht an der Förderung. Obwohl die Richtlinie eine angemessene Beteiligung vorsieht, ist sie in keinem Fall erfolgt.

Durch die Zuwendungen des Landes wurden durchschnittlich 66 % der Gesamtausgaben der Familienbildungsmaßnahmen gefördert. Die weiteren Finanzierungsmittel wurden aus Entgelten, Teilnehmergebühren und weiteren Eigenmitteln aufgebracht.

2.11 Neben Fehlern bei der Durchführung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens sowie der Erstellung und der Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Bewilligungsbehörden RP Leipzig, Dresden und Chemnitz und der Zuwendungsempfänger wurde festgestellt, dass bei einem Zuwendungsempfänger bei der Antragstellung nicht geprüft wurde, ob die Gesamtfinanzierung gesichert ist. Eine Finanzierungslücke in Höhe von 54.655 DM wäre sonst bemerkt worden. In einem anderen Fall wurde eine Ermäßigung der Gesamtausgaben von über 50.000 DM nicht angezeigt.

2.12 Die Prüfung der Verwendungsnachweise und der möglichen Rückforderungen durch die RP als Bewilligungsbehörden war bis Ende 1998 teilweise noch nicht erfolgt, sodass einige Zuwendungsempfänger noch bis zu zwei Jahre nach Ende des Bewilligungszeitraumes über die im Verwendungsnachweis ausgewiesenen Mehreinnahmen verfügen konnten.

2.13 Die Richtlinie enthält keine Regelung über die Höhe der zuwendungsfähigen Reisekosten.

3 Folgerungen

3.1 Das SMS muss Bestand und Bedarf ermitteln und analysieren. Dazu gehört die Erstellung des Landesjugendplanes und der Bedarfspläne im Kinder-, Jugend- und Sozialbereich sowie die Ermittlung des tatsächlichen Finanz- und Zuschussbedarfes.

3.2 Den Bewilligungsbehörden war eine Aussage, ob der jeweilige Zweck auch durch den Einsatz geringerer Zuwendungsmittel hätte erreicht werden können, nicht möglich. Es sind dazu in Zukunft auch Jahresabschlüsse und Bilanzen zu prüfen.

3.3 Wirtschaftlichkeits-, Wirkungs- und Zielerreichungskontrollen müssen eingeführt werden, um beurteilen zu können, ob und wie das beabsichtigte Förderziel erreicht wurde.

Kriterien für eine Erfolgskontrolle sind aufzustellen. Die RP müssen künftig dem SMS jährlich anhand vorgegebener Kennzahlen berichten.

3.4 Durch die Zuwendungen des SMS wurden kommunale Aufgaben der örtlichen Träger der Jugend- und Sozialhilfe gefördert.

Die Aufgaben- und Finanzierungskompetenz der geförderten Beratungsstellen mit Ausnahme des Bereiches der Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung, liegt bei den kommunalen Gebietskörperschaften. Eine originäre Aufgaben- und Finanzierungskompetenz des Landes ist bisher nicht gegeben. Wenn sich der Freistaat länger-

fristig an der Finanzierung beteiligen will, sollte eine grundsätzliche Regelung getroffen werden. Damit würden auch die Kommunen die notwendige Planungssicherheit erlangen.

3.5 Die Schwangerschaftsberatungsstellen haben gem. § 4 Abs. 2 Schwangerschaftskonfliktgesetz Anspruch auf eine angemessene Förderung. Sie haben somit Eigenmittel aufzubringen. Eine Förderung durch den Freistaat in Höhe von 100 % bis 1996 ist zu beanstanden. Die Erforderlichkeit der Finanzierung ab 1996 zu 90 % ist nicht hinreichend belegt. Andere Länder fördern mit deutlich niedrigeren Sätzen.

3.6 Im Hinblick auf die teilweise deutlich unterschiedliche Ausreichung der Fördermittel ist festzustellen, dass die Forderung des § 82 Abs. 2 des SGB VIII, dass die Länder auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinwirken, mit dem derzeitigen Verfahren nicht beachtet wurde.

3.7 Bei der Fachkrafftförderung sind die nach der Richtlinie möglichen Festbeträge nachvollziehbar zu untermauern. Bei der Bewilligung der Zuwendung muss bei der Höhe der Festbeträge auch die Finanzkraft des Trägers der Beratungsstelle berücksichtigt werden.

3.8 Der SRH empfiehlt, in die Richtlinie eine Regelung aufzunehmen, nach der Reisekosten nur im Rahmen des Sächsischen Reisekostengesetzes förderfähig sind.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Freie Träger könnten nur gefördert werden, sofern ein Angebot vorgehalten werde. Dadurch entstünden die aufgezeigten regionalen Unterschiede.

Das SMS sei der Auffassung, dass eine Bedarfsanalyse nicht erforderlich bzw. bereits anderweitig durchgeführt worden sei. Das Ministerium verweist dabei u. a. zu Frauen- und Kinderschutzhäusern auf westliche Bundesländer und betont die Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung freier Träger wegen deren geringen Finanzkraft.

Vom Freistaat seien zwischen 25 und 30 %, bei Schwangerschaftsberatungsstellen seit 1997 90 % der Gesamtkosten gefördert worden.

Bei der Projektförderung sei die wirtschaftliche Gesamtsituation der Träger grundsätzlich nicht zu prüfen. Bei den Beratungsstellen seien Wirkungs- und Zielkontrollen schwer durchführbar.

**Einzelplan 10:
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft**

Nationalparkverwaltung Sächsische Schweiz

26

Im Nationalpark Sächsische Schweiz nehmen drei Behörden aus dem Geschäftsbereich des SMUL teilweise ähnliche oder sich überschneidende Aufgaben wahr. Für den Nationalpark sollte eine einheitliche Verwaltung geschaffen werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der Nationalpark Sächsische Schweiz (NLP) besteht seit 1990. Er umfasst rd. 9.300 ha und bildet mit einem 27.300 ha großen Landschaftsschutzgebiet die Nationalparkregion Sächsische Schweiz. Der NLP besteht überwiegend aus Wald-Fels-Komplexen; rd. 86 % der Fläche befinden sich im Eigentum des Freistaates Sachsen.

Für die Verwaltung und Betreuung des NLP wurde eine Nationalparkverwaltung (NLPV) eingerichtet. Die forstliche Bewirtschaftung des Staatswaldes innerhalb des NLP obliegt den Sächsischen Forstämtern Bad Schandau und Lohmen.

Im NLP sind somit drei dem SMUL nachgeordnete Behörden tätig. Ihre aus den einschlägigen rechtlichen Grundlagen wie Nationalparkverordnung, Naturschutzgesetz, Waldgesetz und Jagdgesetz abgeleiteten Aufgaben führen zu Überschneidungen, Abhängigkeiten oder Berührungspunkten.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Nationalparkverwaltung

Die NLPV hat ihre Geschäftsstelle in Bad Schandau, unterhält in Rathen eine Informationsstelle und in Waltersdorf eine Bildungsstätte und einen Wirtschaftshof.

Nach dem Stellenplan 1999 sind der NLPV 22 Mitarbeiter und ein Auszubildender zugeordnet. 125 weitere Mitarbeiter (entspricht 17,6 Stellen) wurden 1999 als ABM-Kräfte, Zivildienstleistende, im Rahmen eines freiwilligen ökologischen Jahres, als Praktikanten, freie Mitarbeiter, Wanderführer oder Helfer der Naturschutzwarte beschäftigt.

Die Hauptaufgaben der NLPV sind im Sächsischen Naturschutzgesetz grundsätzlich geregelt. Als Fachbehörde des Naturschutzes - auch für die Nationalparkregion - obliegt es ihr, in der seit Jahrhunderten genutzten und gestalteten Kulturlandschaft der Sächsischen Schweiz durch Nutzung und Pflege die Eigenart, Vielfalt und Schönheit von Natur und Landschaft zu bewahren, um somit die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu erhalten. Weiterhin ist sie u. a. zuständig für:

- Planung und Vollzug von Programmen, Konzepten und Plänen für den Schutz, die Pflege und Entwicklung des NLP;

- Wildbestandsregulierung und Waldbehandlung;
- Beratung und Unterstützung der Gemeinden bei Planung und Durchführung von Maßnahmen der Landschaftspflege;
- Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zum Schutz von Natur und Landschaft;
- Instandhaltung/Instandsetzung von nicht befahrbaren Wanderwegen und Zugängen zu Kletterfelsen sowie Markierung von Wanderwegen im NLP;
- Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit zur Unterstützung des Schutzzweckes einschließlich Besucherbetreuung und -information.

2.2 Forstverwaltung

Die Sächsischen Forstämter Bad Schandau und Lohmen betreuen folgende Waldflächen im NLP und verfügten nach dem Stellenplan 1999 über die nachfolgend genannte Anzahl von Mitarbeitern.

	Forstamt Bad Schandau	Forstamt Lohmen
zu betreuende NLP-Fläche	6.045 ha	2.633 ha
davon Landeseigentum	5.593 ha	2.360 ha
Verwaltungsangestellte einschließlich Revierleiter	12	12
Waldarbeiter	26	22
Stellen gesamt	38	34

Die Hauptaufgaben der Forstverwaltung sind im Sächsischen Waldgesetz grundsätzlich geregelt und umfassen u. a.:

- Bewirtschaftung des Waldes in der Einheit seiner Schutz-, Nutz-, Erholungs- und Landschaftsfunktion;
- Erhaltung und Schaffung ökologisch stabiler Wälder;
- Schaffung eines natürlichen Gleichgewichts von Wald und Wild.

Die Forstämter erfüllen dazu im Bereich des NLP u. a. folgende Aufgaben:

- Genehmigungen, Verbote und Sperrungen, Verkehrssicherung;
- Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange;
- polizeiliche Aufgaben beim Forst-, Jagd- und Umweltschutz;
- forsttechnische Betriebsleitung und forstlicher Revierdienst im Körperschaftswald;
- Beratung und Unterstützung Dritter bei landschaftsbezogenen Maßnahmen;
- Bewirtschaftung und Verwaltung des Staatswaldes;
- Durchführung der Jagd auf allen Grundflächen des Freistaates Sachsen (Verwaltungsjagd).

2.3 Aufgabenüberschneidungen zwischen Nationalpark- und Forstverwaltung

Die vorstehend genannten Aufgaben führen bei ihrer Realisierung zu Schnittstellen zwischen Nationalpark- und Forstverwaltung. Daraus ergeben sich Doppelzuständigkeiten, Abhängigkeiten oder Berührungspunkte, wie nachfolgend beispielhaft dargestellt wird.

2.3.1 Wildbestandsregulierung - Jagdausübung

Die NLP-Verordnung verbietet das Fangen und Töten frei lebender Tiere im NLP.

Somit wäre im NLP die Jagd grundsätzlich nicht zugelassen. Die NLP-Verordnung enthält jedoch das Gebot, eine Bestandsregulierung von wild lebenden Tieren entsprechend der Zielsetzung für den NLP durch die oder im Auftrag der NLPV vorzunehmen.

Nach dem Bundesjagdgesetz ist das Jagdrecht an das Eigentum an Grund und Boden gebunden. Da der Staatsforst den Hauptanteil des NLP bildet, steht somit der Landesforstverwaltung überwiegend das Jagdrecht im NLP zu.

Die Jagd auf dem Gebiet des NLP wird durch Mitarbeiter der NLPV und der Forstämter ausgeübt.

Die NLPV und die Forstverwaltung vertreten hinsichtlich ihrer jeweiligen Zuständigkeit in der Vergangenheit unterschiedliche Auffassungen.

2.3.2 Instandhaltung und Instandsetzung von Wanderwegen - Waldwegebau

Für die Instandhaltung und Instandsetzung von Wanderwegen einschließlich deren Markierung wurden 1999 ausgegeben:

Forstamt Bad Schandau	173,7 TDM,
Forstamt Lohmen	70,0 TDM,
NLPV	588,5 TDM.

Die NLPV hat die Aufgabe, zur Gewährleistung der Besucherlenkung für die Instandhaltung, Instandsetzung und Markierung von Wanderwegen zu sorgen sowie bei entsprechenden Maßnahmen mitzuwirken und diese zu koordinieren.

Die Forstämter Bad Schandau und Lohmen haben nach dem Sächsischen Waldgesetz den Wald im erforderlichen Maße mit Wegen zu erschließen und die Wege zu unterhalten.

Für die Instandhaltung und Instandsetzung von Wegen im NLP sind somit drei dem SMUL nachgeordnete Behörden zuständig.

2.3.3 Schutz von Natur und Umwelt - Wald- und Forstschutz

Die NLPV ist nach dem Naturschutzgesetz verpflichtet, in ihrem Wirkungsbereich nach pflichtgemäßen Ermessen notwendige Anordnungen und Maßnahmen zu treffen, um Natur und Umwelt zu schützen sowie Zuwiderhandlungen zu unterbinden und bei der Verfolgung von Verstößen mitzuwirken. Mitarbeiter des NLPV werden als hauptamtlich bestellte Naturschutzwarte tätig.

Den Forstämtern obliegt nach dem Waldgesetz die Aufgabe, Gefahren, die dem Wald durch Dritte drohen, abzuwenden, Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung im Wald zu verhindern bzw. zu beseitigen sowie rechtswidrige Handlungen zu verfolgen. Die Bediensteten im forstlichen Revierdienst haben dabei die Stellung von Polizeibediensteten im Sinne des Polizeigesetzes für den Freistaat Sachsen.

2.3.4 Planungen - Zusammenarbeit mit Gemeinden, Behörden und Verbänden

Die NLPV hat gemäß Naturschutzgesetz Programme und Konzepte für den Schutz, die Pflege und Entwicklung des NLP aufzustellen und für deren Durchführung zu sorgen. Weiterhin hat sie Kontakte mit den im NLP tätigen Gemeinden, Behörden und Verbänden zu halten sowie die Gemeinden bei der Durchführung von Maßnahmen der Landschaftspflege zu beraten und zu unterstützen.

Für die Forstämter ergibt sich nach dem Waldgesetz, die forstliche Rahmenplanung in Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung und unter Berücksichtigung der Belange eines umfassenden Umweltschutzes, insbesondere des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zu bringen und die Grundlagen und Leitlinien zur Sicherung der für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Im Rahmen von Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen auf dem Gebiet des NLP ist die NLPV zur Stellungnahme verpflichtet, während die Forstämter anzuhören sind.

Im Bereich der Landschaftspflege und des Naturschutzes ist auch die Forstverwaltung verpflichtet, tätig zu werden. Sie hat in diesem Rahmen den zuständigen Behörden, Gemeinden und sonstigen öffentlichen Stellen Amtshilfe zu leisten.

2.3.5 Dokumentation der Naturausstattung - Standortkartierung

Die NLPV hat die Naturausstattung der Nationalparkregion und deren Veränderungen zu dokumentieren. Für die Forstämter ergibt sich aus dem Waldgesetz die Aufgabe, für alle Wälder die vorhandene Standortkartierung nach einheitlichem Verfahren fortzuschreiben.

2.3.6 Biotopkartierung

Als Naturschutzfachbehörde hat die NLPV bei der Biotopkartierung nach den Richtlinien des Landesamtes für Umwelt und Geologie mitzuwirken.

Aufgabe der Forstverwaltung ist die Erarbeitung und laufende Fortschreibung der Waldbiotopkartierung im Zusammenwirken mit dem Landesamt für Umwelt und Geologie.

2.4 Organisationsuntersuchung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft

Das SMUL hat bereits 1999 festgestellt, dass sich in anderen Bundesländern eine Zusammenführung von NLPV und Forstverwaltung auf dem Gebiet eines NLP bewährt hat und diese organisatorische Veränderung der Forderung des Naturschutzgesetzes nach einem einheitlichen Schutz von Nationalparks entspricht.

Für eine mögliche Zusammenführung wurden verschiedene Varianten untersucht und deren Vor- und Nachteile herausgearbeitet. Von der Leitung des SMUL wurde seinerzeit entschieden, die so genannte Variante 2 - Optimierung des Status quo - durchzusetzen. Diese Variante beinhaltet die Zusammenführung der Forstämter Bad Schandau und Lohmen zu einem Forstamt bei Beibehaltung der organisatorischen Trennung von NLPV und Forstverwaltung.

3 Folgerungen

3.1 Es ist nicht wirtschaftlich, dass zwei Verwaltungen jahrelang Auslegungs- und Kompetenzstreitigkeiten führen und dabei Doppelzuständigkeiten begründen und aufrecht erhalten. Die vorhandenen Probleme wären beseitigt, wenn für den NLP eine einheitliche Verwaltung geschaffen würde.

3.2 Die seinerzeit vom SMUL aufgrund der Organisationsuntersuchung getroffene Entscheidung erscheint nicht ausreichend.

Der SRH hält die Zusammenführung von Aufgaben der Forstverwaltung mit denen des Naturschutzes für geboten. Nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen (Verwaltungsvereinfachung und Einsparungspotenzial bei Stellen und sächlichen Verwaltungsausgaben), sondern auch aus dem heutigen Verständnis, dass Naturschutz- und Forstverwaltung nicht nebeneinander oder gar gegeneinander, vielmehr nur miteinander effektiv arbeiten können, wäre die Bildung nur einer im NLP tätigen Verwaltung anzustreben. Mit der Schaffung einer Verwaltung im NLP könnten Schnittstellen beseitigt und Synergieeffekte erzielt werden, wie beispielsweise bei der Zusammenführung von Aufgaben der Nationalparkwacht mit Maßnahmen des Jagd- und Forstschatzes. Der bisher in vielen Bereichen erforderliche Koordinierungsaufwand zwischen NLPV und Forstverwaltung würde entfallen. Den auf eine Zusammenarbeit angewiesenen Behörden, Gemeinden und Verbänden stünde nur noch ein Ansprechpartner gegenüber. Dies gilt auch für die notwendige Kontaktpflege mit der Verwaltung des angrenzenden tschechischen Nationalparks Böhmisches Schwei.

Die Zusammenlegung der bisher im NLP tätigen Behörden zu nur einer Verwaltung entspräche auch den Bestrebungen für eine umfassende Verwaltungsreform im Freistaat.

Der SRH verkennt nicht, dass damit auch die Anpassung von Rechtsgrundlagen erforderlich werden wird.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Nach der Zusammenlegung von SMU und SML im November 1998 habe man erstmals „Überlegungen zur Neuordnung der Behördenstruktur im Bereich des NLP angestellt“. Zum jetzigen Zeitpunkt seien jedoch entsprechende Entscheidungen im Hinblick auf die nunmehr neuerdings im Raum stehende Verwaltungsreform im Freistaat Sachsen ausgesetzt. Nach der Entscheidung der Staatsregierung über die Verwaltungsreform würden eine Neuordnung der Behördenstruktur im NLP und eine dementsprechende Änderung der gesetzlichen Grundlagen eingeleitet, da es bereits „grundsätzliche Überlegungen u. a. auch zur Forstverwaltung des Freistaates Sachsen“ gebe.

4.2 Die Jagd im NLP sei der Forstverwaltung übertragen worden. Die NLPV entscheide jährlich über die Abschusspläne. Angehörige der NLPV seien bei der Jagdausübung „unterstützend und nur aufgrund ihres privaten Interesses“ tätig. Durch einen Erlass des früheren SML von 1996 seien „alle rechtlichen und sonstigen Probleme ausgeräumt“.

4.3 Bei der Instandhaltung und Instandsetzung von Wanderwegen und dem Waldwegebau sei von „unterschiedlichen Wegekategorien im NLP“ auszugehen. Die Forstämter seien für den Waldwegebau und die NLPV für Bau und Unterhaltung von Wan-

derwegen und Stiegen zuständig. Somit seien mehrere dem SMUL nachgeordnete Behörden „arbeitsteilig“ tätig.

4.4 Im Bereich der Planungen habe die Forstverwaltung bislang nur die Waldfunktionenkarte und die Waldschadensaufnahme als Teilpläne erstellt. Eine Überschneidung mit den Pflege- und Entwicklungsplänen der NLPV liege nicht vor.

4.5 Die forstliche Standortkartierung, als Erfassung und Beschreibung der natürlichen Wuchsbedingungen für den Wald nach Klima, Lage, Nährstoffversorgung und Wasserhaushalt des Bodens, sei mit der von der NLPV durchzuführenden Dokumentation der Naturlausstattung nicht „verwandt“.

NLPV und Forstverwaltung hätten sich die Aufgaben der Kartierung von Biotopen nach Offenland und Wald geteilt.

Doppelzuständigkeiten auf dem Gebiet des NLP seien somit grundsätzlich vermieden.

Ende 1998 hatten die RP erst über rd. 14 % der vorliegenden Anzeigen und Anträge auf Verrechnung von Ausgaben für Abwasserbehandlungsanlagen mit geschuldeten Abwasserabgaben entschieden.

Die RP haben unverzüglich die Prüfung von Verrechnungsanträgen mit einem Volumen von rd. 343 Mio. DM nachzuholen.

1 Prüfungsgegenstand

Die Länder haben für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer eine Abgabe, die sich nach der Menge und der spezifischen Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers bemisst, zu erheben. Das Aufkommen aus der Abwasserabgabe ist zweckgebunden für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte zu verwenden.

In seinem Jahresbericht 1999 (Beitrag Nr. 27) hat sich der SRH mit der Erhebung der Abwasserabgabe durch die hierfür zuständigen RP befasst. Dabei waren als wesentliche Ergebnisse erhebliche Schwierigkeiten beim Vollzug der Abwasserabgabengesetze, fehlende Festsetzungen der Abwasserabgaben in Höhe von rd. 339 Mio. DM und nicht beigetriebene Forderungen von rd. 60 Mio. DM festzustellen.

Nach den Abwasserabgabengesetzen des Bundes und der Länder besteht die Möglichkeit, bestimmte Aufwendungen für Maßnahmen zur Minderung der Schädlichkeit von Abwässern mit der geschuldeten Abwasserabgabe zu verrechnen.

Die RP sind neben der Festsetzung der Abwasserabgabe auch für Verrechnungen dieser Art zuständig.

Das StRPrA Dresden hat die Verrechnungen mit der Abwasserabgabe durch die RP in den Jahren 1992 bis 1998 geprüft.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Mangelhafter Bearbeitungsstand in den Regierungspräsidien

Die RP hatten per 31.12.1998 über die ihnen vorliegenden Anzeigen/Anträge auf Verrechnung von Ausgaben für die Errichtung oder Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen mit geschuldeten Abwasserabgaben der Jahre 1992 bis 1998 in hohem Umfang noch nicht entschieden:

	RP Chemnitz	RP Dresden	RP Leipzig	Gesamt
Fälle insgesamt	260	293	160	713
davon erledigte Fälle	80	6	17	103
davon unerledigte Fälle	180	287	143	610
Erledigungsquote	31 %	2 %	11 %	14 %

2.2 Fehlende Verrechnungsentscheidungen

Bei dieser geringen Erledigungsquote standen bei den RP zum 31.12.1998 noch Entscheidungen über Verrechnungsanträge mit einem Volumen von rd. 343 Mio. DM aus:

	RP Chemnitz	RP Dresden	RP Leipzig	Gesamt
Antragsvolumen	144.497.837,60 DM	146.323.715,69 DM	51.692.160,00 DM	342.513.713,29 DM

Über noch nicht erledigte Vorgänge ist bisher hauptsächlich deswegen noch nicht entschieden worden, weil die notwendigen Unterlagen nicht vollständig sind. Die RP haben teilweise seit Jahren keinerlei oder nur spärliche Anstrengungen unternommen, um die Unterlagen von den Antragstellern beibringen zu lassen.

2.3 Fehlerhafte Sachbearbeitung durch die Regierungspräsidien

Bei allen von den RP abgeschlossenen Fällen, die vom StRPrA Dresden geprüft wurden, waren folgende Bearbeitungsfehler festzustellen:

- Teilweise lagen den Entscheidungen über die Verrechnung keine ordnungsgemäßen oder nicht form- oder fristgerechten Anzeigen/Anträge zugrunde.
- Für die Berücksichtigung der Investitionskosten erforderliche Angaben sowie dazugehörige Unterlagen fehlten.
- Die Verrechnungen erfolgten teilweise nicht in richtiger Höhe. So kam es beispielsweise bei einem RP wegen Anerkennung nicht verrechnungsfähiger Ausgaben zu Mindereinnahmen von rd. 1,45 Mio. DM. Aufwendungen für Mehrwertsteuer wurden berücksichtigt, obwohl der Antragsteller vorsteuerabzugsberechtigt war. In einem Fall wurden Ausgaben von rd. 1,16 Mio. DM verrechnet, für deren Finanzierung bereits Zuwendungen gewährt worden waren.

3 Folgerungen

3.1 Werden Abwasserbehandlungsanlagen errichtet oder erweitert, deren Betrieb zu einer Minderung der Schädlichkeit der eingeleiteten Abwässer führt, können die für die Errichtung oder Erweiterung der Anlage entstandenen Ausgaben mit der Abwasserabgabenschuld aus den letzten drei Jahren vor Inbetriebnahme der Anlage verrechnet werden.

Die RP haben die Verrechnungsanträge zu prüfen und das Ergebnis der Prüfung durch Bescheid festzustellen (§ 7 Abs. 4 SAbwaG). Erst danach steht fest, ob und in welcher Höhe Verrechnungen vorzunehmen sind. Die Abwasserabgabe ist nachzuerheben, wenn die Nachprüfung ergibt, dass die Voraussetzungen für eine Verrechnung ganz oder teilweise nicht vorgelegen haben. Allein im Hinblick auf § 34 Abs. 1 SäHO, wonach Einnahmen nicht nur vollständig, sondern auch rechtzeitig zu erheben sind, steht außer Frage, dass die RP die Verrechnungsanträge zeitnah zu bearbeiten haben.

Die bei den RP vorliegenden Bearbeitungsrückstände sind - auch im Hinblick auf Verjährungsfristen - nicht weiter hinnehmbar.

3.2 Es ist nicht ausgeschlossen, dass der vollkommen ungenügende Bearbeitungsstand und die hohe Fehlerquote bei den wenigen abgeschlossenen Fällen zu Minder-

einnahmen und somit zu finanziellen Nachteilen für den Freistaat führen.

3.3 Der SRH hält folgende Maßnahmen des SMUL im Wege der Fachaufsicht, ggf. auch unter Beteiligung des SMI als Dienstaufsichtsbehörde, für unumgänglich:

- Die RP sind anzuweisen, unverzüglich die ihnen vorliegenden Verrechnungsanträge zu prüfen, die entsprechenden Bescheide zu erlassen und ggf. Abwasserabgaben nachzuerheben.
- Sollte der Abbau der Bearbeitungsrückstände mit dem bisher eingesetzten Personal nicht realisiert werden können, wird das SMUL im Benehmen mit dem SMI Möglichkeiten eines verstärkten Personaleinsatzes zu prüfen haben.
- Das SMUL wird durch geeignete Maßnahmen, etwa durch entsprechende Weisungen und Schulungsmaßnahmen, einen ordnungsgemäßen Vollzug durch die RP sicherzustellen haben.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMUL folge den vorstehenden Ausführungen des SRH weitgehend. So seien die RP angehalten, die Bearbeitungsrückstände zügig aufzuholen und halbjährlich über den Stand der Erhebung und Verrechnung der Abwasserabgabe dem SMUL zu berichten.

Als Folge des Jahresberichtes 1999 (Beitrag Nr. 27) sei das Verfahren zur Erhebung der Abwasserabgabe derart umgestellt worden, dass die Abwasserabgabe nunmehr vollständig erhoben und eine Verrechnung ggf. anschließend im Erstattungsverfahren durchgeführt werde. Die Verjährung von Ansprüchen des Freistaates Sachsen sei somit weitestgehend ausgeschlossen.

Das SMUL werde in Bezug auf den ungenügenden Bearbeitungsstand bei den RP die Anregungen des SRH zur Personalsituation in den RP aufgreifen und erforderlichenfalls im Benehmen mit dem SMI Lösungsmöglichkeiten zur Personalverstärkung suchen.

Alle drei RP hätten bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, die festgestellten Mängel abzustellen. Dies sei auch in großem Umfang durch Auslegungs- und Verfahrenserlasse sowie Beratungen und Schulungen durch das SMUL unterstützt worden.

**Einzelplan 12:
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst**

28

Leipziger DOK-Filmwochen GmbH

Das gesamte Zuwendungsverfahren war zwischen der Stadt Leipzig, dem Bund und dem SMWK nur mangelhaft abgestimmt. Dadurch wurde für die DOK-Filmwochen GmbH unnötiger Verwaltungsaufwand verursacht und die Rückerstattung nicht benötigter Zuwendungen nicht korrekt berechnet.

Entgegen dem ausdrücklichen Ausschluss der gleichzeitigen Förderung durch SMWK und Kulturstiftung des Freistaates Sachsen in der Richtlinie zur kulturellen Filmförderung hat das SMWK diese zugelassen. Damit erfolgte eine unzulässige Mehrfachförderung aus Staatsmitteln.

Nicht abgeholte und nicht vergebene Preisgelder in Höhe von rd. 65,4 TDM wurden von der Gesellschaft z. T. länger als 30 Jahre als Verbindlichkeiten gebucht und nicht als Eigenmittel eingesetzt.

1 Prüfungsgegenstand

Die DOK-Filmwochen GmbH ist seit 1992 eine 100 %ige Tochtergesellschaft der Stadt Leipzig und für die Durchführung des jährlich stattfindenden internationalen Dokumentar- und Animationsfilmfestivals in Leipzig zuständig. Von 1994 bis 1997 erhielt die Gesellschaft jährlich durchschnittlich 1,2 Mio. DM aus öffentlichen Zuschüssen und Sponsorengeldern; davon deckten Bund, Freistaat Sachsen und die Stadt Leipzig rd. 84 %. Das SMWK förderte die Gesellschaft seit 1997 institutionell.

Schwerpunkt der Prüfung des SRH war die Organisation des Zuwendungsverfahrens sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft in den Wirtschaftsjahren 1994 bis 1998.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Zuwendungsverfahren

2.1.1 Der Eigenanteil am Gesamtaufkommen der Gesellschaft lag mit 2,5 % in 1995 bis 5,2 % in 1997 deutlich unter der nach der Richtlinie zur kulturellen Filmförderung des SMWK geforderten Mindestgrenze von 10 %, ohne dass dies bei der Antragsprüfung beanstandet wurde.

2.1.2 Das SMWK forderte zum Wirtschaftsplan der Gesellschaft keine Überleitungsrechnung, mittels der die voraussichtlichen Erträge und Aufwendungen in kassenwirksame Einnahmen und Ausgaben übergeleitet werden. Die als Bestandteil der Zuwendungsanträge beigefügten Wirtschaftspläne der Jahre 1994 bis 1996 waren für die Förderung in Form einer Fehlbedarfs- oder Anteilsfinanzierung unzureichend. Dadurch

wurden die Zuwendungen nicht auf Ausgabenbasis, sondern auf der Grundlage der im Wirtschaftsplan ausgewiesenen Aufwendungen bewilligt, die teilweise gar nicht zuwendungsfähig waren, z. B. Abschreibungen.

2.1.3 In den Bescheiden der einzelnen Zuwendungsgeber wurden in den Jahren 1995 bis 1997 voneinander abweichende Förder- und Finanzierungsarten gewählt, Einvernehmen darüber wurde vor der Bewilligung nicht hergestellt. Gegenüber welcher Stelle der Verwendungsnachweis von der GmbH zu erbringen war, wurde ebenfalls nicht vereinbart.

Bei der 1996 vom SMWK gewählten Anteilsfinanzierung wurde die prozentuale Höhe des Finanzierungsanteils nicht angegeben. Zudem hat das SMWK die Vorlagefrist für den Verwendungsnachweis im Bescheid gekürzt und später wieder auf die nach ANBest-P zulässige Frist von sechs Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes verlängert.

Aufgrund der unterschiedlichen Abrechnungsmodalitäten hat die Gesellschaft jeden Zuwendungsgeber separat und zu verschiedenen Zeitpunkten über Änderungen bzw. Abrechnungen in Kenntnis gesetzt. Auch berechneten die Zuwendungsgeber Rückforderungsansprüche infolge der verschiedenen Finanzierungsarten nicht korrekt.

2.1.4 Im Jahr 1995 bewilligte die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen, die ihrerseits vom SMWK institutionell gefördert wird, der Gesellschaft eine Zuwendung in Höhe von 20.000 DM. Hiervon wurde das SMWK mit einem Änderungsantrag der Gesellschaft in Kenntnis gesetzt. Da die Gesellschaft diese Fördermittel 1995 nicht benötigte, wurden sie mit einer anderen Zweckbestimmung von der Kulturstiftung auf das Jahr 1996 „umgewidmet“ und in diesem Jahr auch ausgezahlt und verbraucht.

Obwohl nach den damals für das SMWK verbindlichen vorläufigen Richtlinien zur kulturellen Filmförderung die gleichzeitige Förderung durch die Kulturstiftung und das SMWK ausgeschlossen war, wurde die Doppelförderung vom SMWK in seinem Prüfbericht zum Änderungsantrag nicht beanstandet und die Nachförderung in beantragter Höhe bewilligt.

2.1.5 1997 und 1998 bewilligte das SMWK die Förderung investiver Maßnahmen der Gesellschaft aus dem Tit. 685 55, obwohl in diesem Titel nur Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen veranschlagt sind.

2.1.6 Im Verwendungsnachweis 1995 waren als zuwendungsfähige Ausgaben u. a. Aufwendungen in Höhe von 65,0 TDM für Abschreibungen und rd. 17,0 TDM für periodenfremde Aufwendungen ausgewiesen, dagegen waren tatsächlich geflossene Mittel wie die Ausgaben für die Anschaffung von Wirtschaftsgütern in Höhe von rd. 102,6 TDM nicht aufgeführt. Eine Überleitung der Erträge und Aufwendungen aus der Gewinn- und Verlustrechnung in die zuwendungsfähigen Einnahmen und Ausgaben erfolgte nicht.

Im Verwendungsnachweis 1996 wurden als zuwendungsfähige Ausgaben rd. 11,7 TDM für Abschreibungen angeführt, die tatsächlichen in diesem Jahr getätigten Ausgaben für die Betriebs- und Geschäftsausstattung waren nicht enthalten. Der Verwendungsnachweis 1996 war weder von der Stadt Leipzig noch vom SMWK geprüft worden.

Zu den Verwendungsnachweisen 1995 und 1996 wurden im Juni 1997 von der Gesellschaft erhebliche Korrekturen nachgereicht. Die korrigierten Verwendungsnachweise blieben ebenfalls ungeprüft.

Im Verwendungsnachweis 1997 wurden die nicht zahlungswirksam gewordenen Posten der Gewinn- und Verlustrechnung separat ausgewiesen und bei der Überleitung in Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt. Hierzu lag jedoch nur ein unvollständiger, vom SMWK nicht anerkannter Prüfvermerk des Kulturamtes Leipzig vor.

Die Verwendungsnachweise 1996 und 1997 wurden erst Ende 1999 und Anfang 2000 geprüft.

2.2 Haushalts- und Wirtschaftsführung

2.2.1 Die Gesellschaft wendete für ihre Eingruppierung der fest angestellten Mitarbeiter den BAT-O an. Grundlage für die Eingruppierung waren Funktionspläne, die zwar die Arbeitsaufgaben beschrieben, denen aber die Zuordnung entsprechender Zeitan-teile auf die einzelnen Tätigkeiten sowie Angaben zu erforderlichen Fachkenntnissen und besonderen Anforderungen fehlten. Somit war eine Bewertung des qualitativen und quantitativen Anteils an der Gesamttätigkeit nicht möglich.

2.2.2 Ein Auftrag im Gesamtwert von rd. 93,0 TDM wurde freihändig vergeben. Für weiteres in den Jahren 1994 bis 1997 beschafftes Inventar konnte kein Nachweis über das Einholen von Vergleichsangeboten erbracht werden. Die Unterlagen über die geprüften Beschaffungsvorgänge waren nicht mehr vorhanden.

2.2.3 Im Rahmen des Festivals wird auch ein Wettbewerb durchgeführt, bei dem eine internationale Jury Preise für Dokumentarfilme/-videos und Animationsfilme/-videos in Verbindung mit einer Geldleistung vergibt. Diese Preisgelder - ausgenommen sponso-renggebundene Preise - wurden als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt. Eine Re-gelung über den Wegfall des Anspruchs auf das Preisgeld nach Ablauf einer Frist ist in dem „Festivalreglement“ (= Teilnahmebedingungen) nicht enthalten.

Einige Preisträger forderten trotz mehrmaliger Aufforderung der Gesellschaft ihren Preis bisher nicht an. Diese Preisgelder bilanzierte die Gesellschaft als sonstige Verbindlich-keiten für 1996 und 1997 jeweils mit rd. 65,4 TDM. In diesem Betrag sind auch 8,5 TDM für nicht vergebene Preise sowie rd. 5,7 TDM für Preisgelder aus den Jahren 1964 bis 1969, die also länger als 30 Jahre vorgehalten werden, enthalten. Unter Berufung auf die Verjährungsfristen nach § 195 BGB legte die Gesellschaft diesen Gesamtbetrag seit 1992 als Monatsgeld an.

3 Folgerungen

3.1 Zuwendungsverfahren

3.1.1 Das SMWK muss sich an seine eigenen Richtlinien halten oder diese erforderli-chenfalls ändern. Der SRH regte eine Novellierung an.

3.1.2 Grundlage für die Bemessung von Zuwendungen bei institutioneller Förderung sind nach geltendem Zuwendungsrecht die zu erwartenden Ausgaben. Da die Gesell-schaft in der Rechtsform einer GmbH geführt wird, ist sie jedoch verpflichtet, ihre Bü-cher entsprechend den Vorschriften des HGB zu führen. Ihr betriebliches Rechnungs-wesen basiert somit auf der doppelten Buchführung, die Wirtschaftsplanung stellt auf den Ausweis von Erträgen und Aufwendungen ab.

Bei der institutionellen Förderung eines nach den Regeln der kaufmännischen doppel-ten Buchführung buchenden Zuwendungsempfängers kann nach Vorl. VwV Nr. 3.4.2

Satz 1 zu § 23 SÄHO zugelassen werden, dass für die Veranschlagung der Zuwendung ein Wirtschaftsplan vorgelegt wird, der dem Kontenplan des Zuwendungsempfängers entspricht. Ergänzend zum Wirtschaftsplan ist dann eine Überleitungsrechnung zu fordern, wenn die Zuwendung auf der Basis zuwendungsfähiger Ausgaben gewährt und abgerechnet werden soll. Da das SMWK seine Zuwendung als Fehlbedarfs- bzw. Anteilsfinanzierung ausreichte, war demnach für die Bewilligung der seit 1997 praktizierten institutionellen Förderung eine Überleitungsrechnung erforderlich.

Fördert das SMWK die Gesellschaft künftig wie schon 1999 im Wege der Festbetragsfinanzierung, bedarf es nicht mehr zwingend einer Überleitungsrechnung. In diesem Falle kann ein auf kaufmännischer Buchführung basierender, in einen Erfolgs- und Finanzplan gegliederter Wirtschaftsplan als Grundlage für die Bewilligungsentscheidung genutzt werden.

3.1.3 Bei gemeinsamer Förderung durch mehrere öffentliche Zuwendungsgeber ist vor der Bewilligung Einvernehmen über die Finanzierungsart, die Berechnung evtl. Rückforderungsansprüche sowie über die Prüfung des Verwendungsnachweises herzustellen. Dabei soll nach näherer Vereinbarung der Verwendungsnachweis nur gegenüber einer Stelle erbracht werden. Von dieser Vereinbarung ist der SRH in jedem Falle zu unterrichten. Beträgt die Landeszuwendung mehr als 100.000 DM, ist der SRH vor Abschluss der Vereinbarung zu hören (Vorl. VwV Nr. 10.2 zu § 44 SÄHO).

Der SRH empfiehlt dem SMWK, die im Jahr 1999 gewählte Festbetragsfinanzierung beizubehalten, die Bildung von Rücklagen in begrenztem Umfang zuzulassen und die Verwendungsnachweisprüfung der Stadt Leipzig zu übertragen.

3.1.4 Die gleichzeitige Zuwendung der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen im Jahr 1996 und Förderung des SMWK im selben Jahr stehen im Widerspruch zu den vom SMWK erlassenen vorläufigen Richtlinien zur kulturellen Filmförderung vom 01.08.1994, in denen eine gleichzeitige Förderung durch diese beiden Zuwendungsgeber ausdrücklich ausgeschlossen wurde.

Mit der Zustimmung zur Umbewilligung (im Schreiben der GmbH als „Umwidmung“ bezeichnet) der Fördermittel der Kulturstiftung Sachsen auf das Hj. 1996 verstieß das SMWK gegen den Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung. Mit einer „Umbewilligung“ können bereits bewilligte Zuwendungsmittel zur Verwendung für einen anderen Zweck zugelassen werden. Die Umbewilligung von Fördermitteln von einem Haushaltsjahr auf das nächste setzt allerdings deren Übertragbarkeit oder das Vorhandensein einer Verpflichtungsermächtigung voraus.

Das SMWK hat künftig darauf zu achten, dass keine Mehrfachförderung für ein und denselben Zweck aus den Haushaltsmitteln des Landes erfolgt. Darüber hinaus muss das SMWK die Kulturstiftung darauf hinweisen, dass eine Umbewilligung von Zuwendungsmitteln für einen anderen Zweck nur unter Beachtung des Jährlichkeitsgrundsatzes erfolgen darf.

3.1.5 Die Bewilligung der Sachinvestitionen aus Tit. 685 55 verstieß gegen § 35 Abs. 1 SÄHO. Danach sind Ausgaben bei dem nach dem Haushaltsplan vorgesehenen und dem Gruppierungsplan entsprechenden Titel zu buchen. Nach dem Gruppierungsplan sind Zuschüsse für Investitionen an Empfänger außerhalb des öffentlichen Bereichs nur bei Titeln der OGr. 89 zu veranschlagen und zu buchen. Beim Erwerb von beweglichen Sachen mit einem Wert von mehr als 10 TDM im Einzelfall handelt es sich um Investitionen. Die Sachinvestitionen der DOK-Filmwochen GmbH durften somit nur aus einem Titel der OGr. 89 gefördert werden. Sofern im Staatshaus-

halt keine Haushaltsmittel in einem solchen Titel veranschlagt sind, darf keine Bewilligung erfolgen.

Künftig hat das SMWK bereits bei der Antragsprüfung die Ansätze für investive Maßnahmen zu prüfen und den Vorgaben des jeweiligen Haushaltsplanes entsprechend zu bewilligen und zu buchen.

3.1.6 Für 1995 wurden nicht zuwendungsfähige Aufwendungen anerkannt und gefördert. Gleichzeitig musste die Gesellschaft aber wegen der im Verwendungsnachweis ausgewiesenen Minderausgaben einen Betrag in Höhe von rd. 22,0 TDM zurückerstatten. Unterstellt man die Richtigkeit des korrigierten Verwendungsnachweises vom Juni 1997, hatte die Gesellschaft tatsächlich jedoch einen Fehlbetrag von über 100,0 TDM zu verzeichnen. Auch im korrigierten Verwendungsnachweis für das Jahr 1996 wurde ein um rd. 19,5 TDM höherer Fehlbetrag für die Gesellschaft ermittelt.

Diese erheblichen Abweichungen liegen darin begründet, dass bei Erstellung des ersten Verwendungsnachweises die Verschiedenheit von kameralistischem und kaufmännischem Buchungssystem nicht beachtet wurde. Während bei der Kameralistik die Kassenwirksamkeit der Ausgaben und Einnahmen maßgebend ist, werden bei der kaufmännischen Buchführung die Aufwendungen und Erträge entsprechend der jeweiligen Rechnungsperiode des Unternehmens abgegrenzt. Zur Ermittlung der kassenwirksamen Ausgaben und Einnahmen ist eine Überleitung der Ergebnisse aus dem kaufmännischen Jahresabschluss erforderlich. Auch wenn eine Überleitungsrechnung bei einer Projektförderung nicht zwingend erforderlich ist, machen die Beispiele der Förderung 1995 und 1996 deutlich, dass die Gewinn- und Verlustrechnung daraufhin untersucht werden muss, ob sie Erträge enthält, die nicht oder noch nicht als Einnahmen zugeflossen sind bzw. Aufwendungen, die nicht oder noch nicht zu Ausgaben geführt haben. Eine Überleitungsrechnung ist jedenfalls dann zu fordern, wenn die der institutionellen Förderung dienende Zuwendung im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung auf Grundlage der zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt und abgerechnet werden soll.

Auf eine Überleitungsrechnung kann dann verzichtet werden, wenn die Zuwendung als Festbetrag bewilligt wird, da es hierbei auf die genaue Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht ankommt.

Nach Vorl. VwV Nr. 11.1 zu § 44 SÄHO hat die zuständige Stelle den Verwendungsnachweis unverzüglich nach Eingang zu prüfen. Das Kulturamt der Stadt Leipzig war als zuständige Stelle für die Prüfung der Verwendungsnachweise von 1996 bis 1998 vorgesehen, lieferte aber für 1996 keinen Prüfbericht und für 1997 nur einen mangelhaften. In diesem Falle hätten die Zuwendungsgeber Bund und SMWK sich über die Prüfung des Verwendungsnachweises erneut abstimmen müssen.

3.2 Haushalts- und Wirtschaftsführung

3.2.1 Nach § 22 Abs. 2 BAT-O ist ein Angestellter in die Vergütungsgruppe eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmale der gesamten von ihm nicht nur vorübergehend ausübenden Tätigkeit entsprechen. Eine tarifgerechte Eingruppierung ist demnach nur dann möglich, wenn die einzelnen Tätigkeiten auch qualitativ und quantitativ bewertet werden. Da die Tätigkeitsdarstellungen für die Angestellten der Gesellschaft keine Angaben über die Zeitanteile der Einzeltätigkeiten an der Gesamttätigkeit enthielten und diese nicht bewertet wurden, war eine Subsumierung unter die tariflichen Tätigkeitsmerkmale nicht möglich.

3.2.2 Nach Nr. 3.1 ANBest-P und ANBest-I sind bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen Abschnitt I der VOL/A anzuwenden, wenn der Gesamtbetrag der Zuwendungen bei Finanzierung durch mehrere Stellen mehr als 100.000 DM beträgt. Die Gesamtzuwendungssumme lag 1995 weit über 100.000 DM, sodass unter Beachtung der Allgemeinen Nebenbestimmungen bei der Beschaffung der Schneidemaschine im Wertumfang von insgesamt 93 TDM die VOL uneingeschränkt anzuwenden und Öffentliche Ausschreibung zwingend geboten war.

Mit dem Vernichten der Beschaffungsunterlagen, die als Nachweis für die wirtschaftliche Beschaffung der Maschinen, Büroausstattungen bzw. geringwertigen Wirtschaftsgütern aufzubewahren sind, hat die Gesellschaft gegen die Bestimmungen des § 257 HGB verstoßen. Danach ist jeder Kaufmann verpflichtet, empfangene sowie Wiedergaben der abgesandten Handelsbriefe sechs Jahre aufzubewahren.

3.2.3 Das Verwahren der Preisgelder über einen Zeitraum von 30 und mehr Jahren ist nicht notwendig und widerspricht den zuwendungsrechtlichen Vorschriften.

Für die Preisgelder der Jahre 1964 bis 1969 ist inzwischen Verjährung eingetreten. Preisgelder, die länger als 30 Jahre verwahrt werden, nicht vergebene Preisgelder und alle anfallenden Zinsen waren deshalb in der Bilanz als Eigenmittel der Gesellschaft auszuweisen.

Der SRH forderte die Gesellschaft auf, über die künftige Verfahrensweise zur Aufbewahrung der verbleibenden Preisgelder (rd. 51 TDM) im Hinblick auf die Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen eine alsbaldige Entscheidung zu treffen.

Um die 30-jährige Verjährungsfrist nach § 195 BGB zu vermeiden, sollte in der Auslobung künftig eine angemessene kürzere Ausschlussfrist gesetzt werden, nach deren Ablauf der Anspruch auf das Preisgeld erlischt.

4 Stellungnahmen

4.1 Leipziger DOK-Filmwochen GmbH

Grundsätzlich stimmt die DOK-Filmwochen GmbH den Ausführungen des SRH zu. Ein Großteil der monierten Sachverhalte zum Zuwendungsverfahren sei zwischenzeitlich behoben worden. Außerdem werde eine korrekte Eingruppierung der Angestellten in dem vom SRH benannten Sinne vorgenommen, künftig die Bestimmungen der VOL/A beachtet und die Geschäftsordnung dementsprechend ergänzt.

Die Preisgelder würden nach Ablauf der Verjährungsfrist den Eigenmitteln der GmbH zugeführt. Für Preisgelder, gegen deren Anspruch noch nicht die Einrede der Verjährung erhoben werden kann, wolle die GmbH eine entsprechende Ausnahmegenehmigung beim SMF einholen. Der Vorschlag des SRH, in der Auslobung eine kürzere Ausschlussfrist zu setzen, wurde von der GmbH abgelehnt, da das kritisierte Problem keine aktuelle Relevanz mehr habe und international in Festivalreglements nicht üblich sei.

4.2 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Das SMWK sagte zu, die Empfehlung des SRH aufzugreifen und die Zuwendungsrichtlinie zu ändern.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise sei mit Zustimmung der Stadt und des Bundes

bereits 1998 auf die Stadt Leipzig übertragen worden, für die Vorjahre hätten informelle Vereinbarungen bestanden. Inzwischen sei diese Zuständigkeit auch Bestandteil der Zuwendungsbescheide geworden.

Die Mittel zur Förderung investiver Maßnahmen würden künftig nicht mehr aus dem Tit. 685 55 bewilligt.

Die Vergütung der Musiker und sonstigen Angestellten des RBO war weit überhöht und wurde vom Zuwendungsgeber nicht beanstandet.

Die Ausgaben für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit des RBO waren fast so hoch wie die Eigeneinnahmen. Zudem wurden die bewilligten Ansätze um etwa 157 % überzogen.

Die Förderung durch das SMWK im Jahre 1995 verstieß gravierend gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen und hatte offensichtlich den Zweck, das RBO von der Rückzahlung nicht verbrauchter Zuwendungsmittel des Jahres 1994 freizustellen.

Mit einer mangelhaften bzw. fehlenden Kontrolle der Verwendung der Zuwendungen haben das SMWK und der Kulturraum Leipziger Raum der zweckwidrigen Verwendung in erheblichem Maße Vorschub geleistet. Rückforderungsansprüche sind voraussichtlich uneinbringlich, weil die Trägergesellschaft des RBO zwischenzeitlich liquidiert wurde.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat das Zuwendungsverfahren zwischen dem SMWK und dem Kulturraum 05 Leipziger Raum einerseits und dem Rundfunkblasorchester Leipzig (RBO) andererseits, die zweckgebundene und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen sowie die Eingruppierung und die Vergütung der Mitarbeiter sowie einzelne Ausgaben in den Hj. 1994 bis 1997 stichprobenartig geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Eingruppierungen und Vergütung

Für die Zeit vom 01.01.1995 bis 31.07.1997 galt ein zwischen dem RBO und der Deutschen Orchestervereinigung (DOV) geschlossener Haustarifvertrag, der neben der Grundvergütung einen Ortszuschlag, eine Medienzulage und eine Zulage für pädagogische Tätigkeit obligatorisch vorsah. Diese Gehaltsbestandteile wurden als Grundgehalt bezeichnet. Außerdem wurde unter bestimmten Voraussetzungen eine Tätigkeitszulage gewährt. Die Höhe des Grundgehaltes und der Tätigkeitszulage entsprachen der Verg.Gr. A des Tarifvertrages für Musiker in Kulturorchestern (TVK). Das RBO verfügte im geprüften Zeitraum über 35 Musikerstellen.

Die Medienzulage in Höhe von 400 DM wurde den Musikern als Bestandteil des Grundgehaltes 13-mal jährlich für die Herstellung von Ton- und Bildträgern gezahlt, und

zwar unabhängig von der tatsächlichen individuellen Mitwirkung. Für die mitwirkenden Musiker wurde diese Tätigkeit zusätzlich noch als Dienst gewertet.

Im Jahr 1995 erzielte das RBO aus der Produktion und dem Verkauf von CD sowie Konzerten bei Rundfunk und Fernsehen knapp 219 TDM. Im gleichen Zeitraum wurden als Medienzulagen insgesamt rd. 172 TDM gezahlt. 1996 betrug die entsprechenden Einnahmen knapp 88 TDM, während den Musikern Medienzulagen über 182 TDM gewährt wurden.

Die Zulage für pädagogische Tätigkeit in Höhe von 350 DM monatlich wurde jedem Musiker als Dozent an der Bläserakademie in Torgau - unabhängig von seiner tatsächlichen Inanspruchnahme - gezahlt. Zusätzlich wurde eine tatsächliche Lehrtätigkeit als Dienst gewertet.

Das RBO beschäftigte neben den Musikern einen Orchesterwart, eine Sekretärin, einen Orchestermanager, einen künstlerischen Leiter (Dirigent) und den Geschäftsführer.

Das RBO wurde zwar nicht vom sachlichen Geltungsbereich des TVK erfasst, unter zuwendungsrechtlichen Gesichtspunkten mussten sich aber die Vergütungsregelungen des beim RBO geltenden Haustarifvertrages in das Vergütungssystem von Orchestern einfügen, die aus öffentlichen Mitteln gefördert werden. Da für solche Orchester überwiegend der TVK angewendet wird, bietet sich hier dessen analoge Anwendung im Hinblick auf die Eingruppierung an. Maßgebliches Kriterium für die Eingruppierung ist generell die künstlerische Leistungsfähigkeit eines Orchesters, die § 22 TVK mit der Zahl der vorhandenen Planstellen verknüpft. Dieser Maßstab ist auch für das RBO eine geeignete Richtschnur.

Eine Eingruppierung in die Verg.Gr. A des TVK setzt mindestens 99 Musikerplanstellen voraus (§ 22 Abs. 2 Buchstabe c TVK). Bei dieser Vergütungsgruppe handelt es sich um die höchste nach dem TVK erreichbare Eingruppierung, die dementsprechend ein besonders hohes künstlerisches Niveau des Orchesters verlangt. Das RBO lag mit 35 Musikerplanstellen weit unter diesem Wert und konnte so eine Vergütung vergleichbar mit der Verg.Gr. A des TVK nicht annähernd rechtfertigen.

Professionelle Blasorchester in einer dem RBO vergleichbaren Größe gibt es ansonsten nur bei der Bundeswehr, dem Bundesgrenzschutz und der Polizei. Die Angehörigen dieser Orchester werden nach dem BAT oder dem BBesG vergütet bzw. besoldet. Die Höhe ihrer Bezahlung liegt noch unter der der niedrigsten Verg.Gr. D des TVK. Für die Musiker des RBO kam daher zuwendungsrechtlich allenfalls eine Vergütung in Betracht, die in ihrer Höhe der Verg.Gr. D des TVK entsprach.

Die Zahlung einer Medienzulage in dieser Höhe, unabhängig von der tatsächlichen Mitwirkung des Musikers und den erzielten Einnahmen aus diesem Produktionsbereich war nicht vertretbar, zumal die Beteiligung bei der Herstellung von Ton- und Bildträgern als Dienst gewertet und so bereits vergütet wurde. Der Gesamtbetrag der gezahlten Medienzulagen überstieg 1996 die entsprechenden Einnahmen auch noch um 94 TDM.

Die Gewährung einer Zulage für pädagogische Tätigkeit als Dozent an der Bläserakademie Torgau in Höhe von monatlich 350 DM erscheint zwar dem Grunde nach als legitim, hätte jedoch nicht unabhängig von der tatsächlichen Leistung gezahlt werden

dürfen. Auch hätte diese Tätigkeit nicht gleichzeitig als normaler Dienst gewertet und vergütet werden dürfen.

Die Vergütung der sonstigen Angestellten des RBO hätte sich an den Vergütungen des BAT-O orientieren müssen. Die Grundgehälter des künstlerischen Leiters sowie des Geschäftsführers des RBO lagen über der höchsten Vergütungsgruppe des BAT-O.

Die Eingruppierung der Musiker und der sonstigen Angestellten des RBO sowie die sonstigen Zahlungen an die Musiker stellten einen erheblichen Verstoß gegen das zuwendungsrechtliche Besserstellungsverbot dar und hätten vom Zuwendungsgeber nicht zugelassen werden dürfen.

Dem Kulturraum hätten diese überhöhten Vergütungen bei ordnungsgemäßer Prüfung des Antrages auf Zuwendungen 1995 auffallen müssen, da dem Antrag neben einem Wirtschaftsplan die Vergütungstabelle beigelegt war.

Eine intensive Antragsprüfung wäre schon deshalb zwingend erforderlich gewesen, da die Musiker des RBO als Mitglieder des Rundfunkblasorchester e. V. quasi ihre eigenen Arbeitgeber waren. Die unterlassenen Antragsprüfungen gestatteten es den Musikern und sonstigen Angestellten, sich selbst aus öffentlichen Zuwendungsmitteln weit überhöht und z. T. außertariflich zu vergüten.

2.2 Orchesterkleidung

1995 und 1996 erwarb das RBO für seine Musiker eine einheitliche Orchesterkleidung im Gesamtwert von rd. 100 TDM. Die Ausgaben für eine „Neueinkleidung des Orchesters“ wurden weder 1995 und 1996 beantragt noch vom Kulturraum genehmigt. Sie waren demnach nicht zuwendungsfähig. Trotzdem wurden die Ausgaben in den Verwendungsnachweisen der Jahre 1995 und 1996 abgerechnet und als zuwendungsfähig anerkannt.

Im Mai 1996 kauften die Musiker dann dem RBO ihre Orchesterkleidung mit einem Preisnachlass von 1.000 DM ab. Der Wert eines Kleidungssets lag zwischen 2.300 und 2.500 DM. Zudem gewährte das RBO nach dem Haustarifvertrag Kleidergeld von monatlich insgesamt 40 DM.

Obwohl das Kleidergeld die Anschaffungs- und Instandhaltungskosten der Orchesterkleidung abdeckte, wurde bei deren Erwerb ein Preisnachlass gewährt. Dieser Preisnachlass widersprach dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungsmittel und dem zuwendungsrechtlichen Besserstellungsverbot.

2.3 Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst

Das SMWK bewilligte dem RBO für das Hj. 1994 eine zweckgebundene Zuwendung des Freistaates Sachsen in Höhe von bis zu 500 TDM als institutionelle Förderung im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung. Der Wirtschaftsplan verzeichnete Gesamtausgaben und -einnahmen über jeweils 2.155 TDM.

Der Verwendungsnachweis für das Jahr 1994 weist Gesamteinnahmen von rd. 2.198 TDM und Gesamtausgaben über rd. 2.026 TDM aus. Daraus ergab sich ein Überschuss in Höhe von rd. 172 TDM, der als „nicht verbrauchte Mittel“ ausgewiesen

wurde. Ein Sachbericht war nicht beigelegt. Die Ermäßigung der Gesamtausgaben hatte das RBO dem SMWK nicht mitgeteilt.

Von der Ermäßigung der Gesamtausgaben von 2.155 TDM im Wirtschaftsplan auf 2.026 TDM im Verwendungsnachweis erlangte das Ministerium offensichtlich erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises Kenntnis, beanstandete aber weder die Nichteinhaltung der rechtzeitigen Mitteilungspflicht noch den fehlenden Sachbericht.

Der sich aus dem Verwendungsnachweis für 1994 ergebende Überschuss in Höhe von rd. 172 TDM wurde zwar im September 1995 zurückgefordert, Zinsen wurden aber nicht verlangt. Die zurückgeforderte Summe wurde am 29.09.1995 auch zurückgezahlt, der RBO GmbH jedoch am gleichen Tage in fast gleicher Höhe erneut bewilligt und wieder ausgezahlt.

Im Hj. 1995 bewilligte das SMWK zum Aufbau der neugegründeten GmbH und für die einmalige Anschaffung einer Grundausrüstung eine Zuwendung in Höhe von 171 TDM im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung. Grundlage dieser Bewilligung war die Richtlinie des SMWK zur Förderung der darstellenden Kunst und Musik.

Die Finanzierung sollte aus den vom RBO nicht verwendeten und zurückgeforderten Mitteln für 1994 erfolgen. Den konkreten Bedarf des RBO an Ausstattungsgegenständen hat das SMWK nicht geprüft. Der Zuwendungsempfänger musste auch keine eigenen Mittel einsetzen, da das SMWK diese Maßnahme - ohne eine besondere Ausnahme zu begründen - zu 100 % finanzierte. Es setzte sich überdies nicht mit dem Kulturraum ins Einvernehmen, obwohl bekannt war, dass auch dieser das RBO im Jahre 1995 förderte.

Aus dem Verwendungsnachweis, dem ein Sachbericht nicht beigelegt war, ist erkennbar, dass ein Großteil der geförderten Ausstattung bereits vor der Antragstellung erworben wurde. Insgesamt waren bis zum Tag der Antragstellung Rechnungen in Höhe von rd. 131 TDM (rd. 76 % der Zuwendung) beglichen. Die Gesamtausgaben entsprachen schließlich der Höhe der Förderung durch das SMWK.

Mit der wieder ausgezahlten Summe förderte das SMWK 1995 die Grundausrüstung des Orchesters, obwohl der Kulturraum diese Grundausrüstung ebenfalls förderte. Entgegen Vorl. VwV Nr. 1.4 zu § 44 SÄHO hat es das SMWK unterlassen, das Einvernehmen mit dem Kulturraum über die Förderung herzustellen. Dieses Einvernehmen ist dann vorgeschrieben und erforderlich, wenn für denselben Zweck Zuwendungen von mehreren Stellen bewilligt werden, um die Förderung aus mehreren öffentlichen Kassen zu koordinieren und Mehrfach- oder Doppelförderungen zu vermeiden. Zu einer solchen Doppelförderung ist es aber hier gekommen. Da das SMWK das Projekt vollfinanziert hat, kam es zusammen mit der Förderung durch den Kulturraum zu einer „Überfinanzierung“.

Die Prüfung der Notwendigkeit und Erforderlichkeit einer Neuausrüstung des Orchesters blieb völlig außer Acht. Immerhin ist davon auszugehen, dass das RBO bereits über Ausstattungsgegenstände wie Musikinstrumente verfügte. Ein Prinzip des Zuwendungsrechts ist die Nachrangigkeit. Auch die daraus folgende Frage, ob der Zuwendungsempfänger Eigenmittel hat, ließ das SMWK ungeprüft.

Da die Höhe der bewilligten Mittel 100 % der mit dem Finanzierungsplan beantragten

Gesamtausgaben des Projekts entsprach, förderte das SMWK dieses tatsächlich nicht im Wege der Fehlbedarfs-, sondern der Vollfinanzierung und verstieß damit gegen die eigene Richtlinie und den Grundsatz, Zuwendungen nur zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks zu bewilligen.

Ein Vorhaben darf nur dann ausnahmsweise voll finanziert werden, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur dann möglich ist. Das SMWK hat keine solche Ausnahme begründet, die eine Vollfinanzierung rechtfertigt.

Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind (Vorl. VwV Nr. 1.3 zu § 44 SÄHO). Für eine Ausnahme davon ist die vorherige Zustimmung des Zuwendungsgebers und das Einvernehmen mit dem SMF erforderlich. Beides lag nicht vor. Eine Zustimmung zu einem Projektbeginn vor dem Tag der Antragstellung ist dabei ausgeschlossen. Die nachträgliche Förderung eines Projekts ist in jedem Falle unzulässig.

2.4 Zuwendungen des Kulturraums 05 Leipziger Raum

Der Kulturraum bewilligte dem RBO im Rahmen der institutionellen Förderung für das Hj. 1995 eine Zuwendung in Höhe von 3.745 TDM als Festbetrag. Im Dezember 1995 bewilligte der Kulturraum dem RBO eine weitere Zuwendung in Höhe von 30 TDM im Wege der Festbetragsfinanzierung, die am 28.12.1995 auf deren Konten verbucht wurde. Die Bewilligung beschränkte sich auf das Hj. 1995.

Der Wirtschaftsplan des RBO für 1995 sah neben Eigeneinnahmen über 150 TDM aus Konzerten, CD-Produktionen usw. eine Zuwendung der Sitzgemeinde von 50 TDM und Zuwendungen anderer Kommunen in Höhe von 5 TDM vor. Die Gesamteinnahmen des Jahres 1995 sollten anteilig wie folgt erbracht werden:

- Eigenmittel	3,8 %,
- Anteil Sitzgemeinde	1,3 %,
- Anteil anderer Kommunen	0,1 % und
- Zuwendung Kulturraum	94,8 %.

Schließlich zahlte der Kulturraum im Jahr 1995 lediglich rd. 3.586 TDM aus, weil auch der Freistaat Sachsen seine Zuweisung kürzte. Die Zuwendung des SMWK vom September 1995 in Höhe von 171 TDM an das RBO war dem Kulturraum nicht bekannt.

Für das Hj. 1996 belief sich die Bewilligung auf 3.350 TDM. Der Wirtschaftsplan des RBO sah für 1996 Eigeneinnahmen über 200 TDM und ebenfalls Zuwendungen der Sitzgemeinde von 50 TDM und anderer Kommunen in Höhe von 5 TDM vor. Die Gesamteinnahmen sollten anteilig wie folgt erbracht werden:

- Eigenmittel	5,5 %,
- Anteil Sitzgemeinde	1,4 %,
- Anteil anderer Kommunen	0,1 % und
- Zuwendung Kulturraum 05	93,0 %.

Nach § 3 Abs. 2 SächsKRG ist eine angemessene Beteiligung der Sitzgemeinde an den Kosten der kulturellen Einrichtung Voraussetzung für die Förderung. Der Begriff der Angemessenheit ist dabei zwar gesetzlich nicht näher bestimmt. Bei einem Anteil

von lediglich 1,3 bzw. 1,4 % der voraussichtlichen nominellen Gesamtausgaben kann jedoch nicht mehr von einer angemessenen Beteiligung ausgegangen werden.

Auch der Eigenfinanzierungsanteil des RBO mit 3,8 bzw. 5,5 % ist nicht angemessen. Überdies lassen ein Zuwendungsbedarf von rd. 95 % der nominellen Gesamtausgaben auf einen mangelnden Publikumszuspruch und eine fehlende Wirkungskraft des RBO schließen, die Zweifel an der kulturellen und ökonomischen Existenzberechtigung des Orchesters begründen. Die Förderung durch den Kulturraum lag nahe bei einer Vollfinanzierung, die aber nur unter engen Voraussetzungen zulässig und im Einzelfall gesondert zu begründen ist (siehe oben). Das ist hier nicht geschehen.

Für die vom Kulturraum unmittelbar vor dem Jahresende 1995 bewilligte Zuwendung in Höhe von 30 TDM ist nicht nachvollziehbar, ob und wie diese innerhalb der letzten drei Tage des Bewilligungszeitraums 1995 verwendet wurde. Überdies handelte es sich auch hierbei um eine (hundertprozentige) Vollfinanzierung, da weder Eigenmittel eingesetzt werden mussten noch die Sitzgemeinde finanziell beteiligt war.

Als Zuwendungsgeber wäre der Kulturraum verpflichtet gewesen, die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung zu prüfen und den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben festzusetzen. Diese Erwägungen sind immer in einem Prüfungsvermerk zum Zuwendungsantrag festzuhalten (Vorl. VwV Nr. 3.3 zu § 44 SÄHO). In Anbetracht der überhöhten Förderung des RBO und der vielfältigen zuwendungsrechtlichen Fehler im Verantwortungsbereich des Kulturraums ist zu bezweifeln, dass diese Erwägungen hinreichend vorgenommen wurden, zumal keine Antragsprüfungsvermerke vorliegen.

2.5 Verwendungsnachweise für 1995 und 1996

Der Verwendungsnachweis für das Jahr 1995 enthält Gesamteinnahmen in Höhe von 4.033 TDM und Gesamtausgaben über 3.980 TDM, von denen das RBO selbst nur 3.757 TDM für zuwendungsfähig hielt. Allerdings verzeichnet der Verwendungsnachweis auch Ausgaben über 40 TDM, die tatsächlich erst 1996 geleistet wurden. Unter Zugrundelegung der Angaben des RBO ergibt sich nominell ein Überschuss von 276 TDM. Der Sachbericht bestand lediglich aus einer Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben, die jedoch nicht die Zuwendung des SMWK enthielt.

Der Verwendungsnachweis für das Hj. 1996 enthält Gesamteinnahmen in Höhe von 3.832 TDM und Gesamtausgaben in Höhe von 3.797 TDM. Daraus lässt sich ein Überschuss von 35 TDM errechnen. Dieser Verwendungsnachweis enthält u. a. als Einnahme einen Überschuss aus dem Jahr 1995 über 54 TDM, obwohl der Überschuss tatsächlich 276 TDM betrug.

Die Akten des Kulturraums ließen nicht den Schluss zu, dass die Verwendungsnachweise 1995 und 1996 geprüft wurden.

Im Juli 1996 forderte der Kulturraum per Bescheid einen Betrag von 47 TDM vom RBO zurück, der sich aus der Subtraktion „zuwendungsfähiger Kosten“ sowie „noch anfallender Kosten“ von der tatsächlich im Jahre 1995 ausgezahlten Zuwendungssumme ergeben sollte. Der Bescheid ließ keine Rechtsgrundlage erkennen und enthielt keine Rechtsbehelfsbelehrung. Überdies wurde der vermeintliche Erstattungsanspruch nicht verzinst.

Den geforderten Betrag zahlte das RBO nicht zurück und der Bescheid wurde schließlich vom Kulturraum als gegenstandslos bezeichnet, „da im Verwendungsnachweis für das Hj. 1996 ein Übertrag aus dem Jahr 1995 in Höhe von 54 TDM eingestellt wurde“.

Das RBO hat den nominellen Überschuss im Verwendungsnachweis des Jahres 1995 über 276 TDM nicht in voller Höhe als Einnahme in den Verwendungsnachweis des Jahres 1996 übertragen. Dadurch blieben etwa 222 TDM unberücksichtigt. Dies hat der Kulturraum offensichtlich nicht erkannt. Ferner hat er den Verwendungsnachweis 1995 nicht beanstandet, obgleich dieser unvollständig war und Ausgaben enthielt, die erst 1996 geleistet wurden.

Es ist zu bezweifeln, ob der Kulturraum die Verwendungsnachweise der Jahre 1995 und 1996 - insbesondere im Hinblick auf die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben - überhaupt geprüft hat, da der Überschuss des Jahres 1995 nicht erkannt wurde. Jedenfalls hat er nicht die vorgeschriebenen Prüfungsvermerke angefertigt (vgl. Vorl. VwV Nr. 11.2 zu § 44 SÄHO). Mit einem Prüfungsvermerk soll u. a. dokumentiert werden, ob der Verwendungsnachweis den im Zuwendungsbescheid festgelegten Anforderungen entspricht, die Zuwendung zweckentsprechend verwendet und der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist.

Die Zuwendungen des Kulturraums an das RBO im Jahr 1995 wurden als Festbetragsfinanzierung gewährt. Bei dieser Teilfinanzierungsart bewirken Minderausgaben oder die Erhöhung anderer Deckungsmittel keine nachträgliche Änderung des bewilligten Festbetrages. Der Zuwendungsbescheid für 1995 konnte daher weder widerrufen noch ein Rückforderungsbescheid erlassen werden.

Darüber hinaus enthielt der Rückforderungsbescheid erhebliche tatsächliche, zuwendungs- und verwaltungsrechtliche Mängel. Im Hinblick auf die „noch anfallenden Kosten“ rechnete er nicht mit tatsächlichen Ausgaben, sondern mit einem fiktiven Betrag. Weiter wurde nicht beachtet, dass Voraussetzung einer teilweisen Rückforderung zunächst eine teilweise Aufhebung des Grundlagenbescheides - also hier des Bewilligungsbescheides - ist. Insbesondere belastenden Verwaltungsakten sollte zudem eine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt sein. Ferner sollten sie eine Rechtsgrundlage erkennen lassen. Rückforderungsansprüche sind zudem zu verzinsen.

Das Vorgehen des Kulturraumes zeigt, dass selbst Grundkenntnisse des Verwaltungs- und Zuwendungsrechts nicht vorhanden sind.

2.6 Ausgaben des Rundfunkblasorchesters Leipzig

2.6.1 Dienstreisegenehmigungen wurden in den Unterlagen des RBO nicht vorgefunden, sondern lediglich die entsprechenden Reisekostenabrechnungen.

Bis einschließlich 1996 gewährte das RBO dienstreisenden Musikern Wegstreckenentschädigung in Höhe von 0,52 DM. Ab 1997 betrug die Wegstreckenentschädigung 0,38 DM pro Kilometer. Tagegeld für Dienstreisen, die nicht mehr als einen ganzen Kalendertag beanspruchten, wurde bis Ende 1996 gestaffelt von 10 bis 35 DM gezahlt. Ab 1997 wurde Tagegeld entsprechend den Sätzen nach § 8 SächsRKG i. d. F. vom 17.01.1994 gewährt.

Das RBO übernahm im Jahr 1996 die Reparaturkosten am Pkw eines Musikers, der

einen Unfall auf einer Dienstreise hatte, in Höhe von über 700 DM. In den Unterlagen fanden sich ferner Belege darüber, dass 1995 Bußgelder über 20 und 30 DM für Parkverstöße aus den Mitteln des RBO bezahlt wurden.

Als Zuwendungsempfängerin durfte das RBO seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Staatsbedienstete und musste bei der Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten. Demnach durften den Dienstreisenden nur die an den Grundsätzen des SächsRKG orientierten notwendigen Auslagen erstattet werden. Bei Nutzung eines privaten Kraftfahrzeuges konnte Dienstreisenden eine Wegstreckenentschädigung in Höhe von maximal 0,38 DM je Kilometer gewährt werden, wenn triftige Gründe die Pkw-Benutzung rechtfertigten (§ 6 Abs. 1 SächsRKG i. d. F. vom 17.01.1994). Auch das Tagegeld wurde überhöht gewährt.

Die vom RBO gezahlten Reisekostenvergütungen waren teilweise nicht nachvollziehbar, da die Unterlagen unvollständig waren und erforderliche Angaben zur Prüfung der Berechtigung und Notwendigkeit von Dienstreisen fehlten. Ohne vorherige schriftliche Genehmigung lagen zudem rechtlich keine Dienstreisen vor, für die Reisekostenvergütung zu gewähren ist.

Ob und ggf. in welcher Höhe das RBO Reparaturkosten am Pkw des Musikers hätte ersetzen dürfen, konnte mangels Unterlagen nicht festgestellt werden. Für die Zahlung von Bußgeldern aus öffentlichen Mitteln gibt es jedenfalls keine Rechtsgrundlage.

2.6.2 Neben den Festnetzanschlüssen verfügte das RBO im Jahr 1995 über vier Mobilfunkanschlüsse. 1996 wurden zwei weitere Mobilfunkanschlüsse für den Geschäftsführer angemeldet. Aus den detaillierten Nachweisen der Einzelgespräche ist ersichtlich, dass der Geschäftsführer z. T. Telefongespräche zur Nachtzeit führte, die beträchtliche Gebühren (bis zu 90 DM im Einzelfall) verursachten. Die Kosten für privat geführte Telefongespräche wurden bis Ende 1996 den Nutzern der Anschlüsse nicht in Rechnung gestellt.

Es ist unverständlich, weshalb dem Geschäftsführer des RBO gleichzeitig mindestens zwei Mobilfunkanschlüsse zur Verfügung standen. Naturgemäß kann immer nur ein Telefon zur gleichen Zeit benutzt werden. Ebenso ist die Erforderlichkeit und Angemessenheit von Telefongesprächen des Geschäftsführers zu mitternächtlicher Zeit und der Dauer bis zu drei Stunden nicht nachvollziehbar.

Wird die geschäftliche Fernsprecheinrichtung eines Zuwendungsempfängers privat genutzt, sind die anfallenden Kosten grundsätzlich vom Nutzer zu übernehmen. Das ist beim RBO bis Ende 1996 nicht geschehen. Dadurch wurden Zuwendungsmittel zweckwidrig für die Kosten privater Telefongespräche genutzt.

2.6.3 Die Ausgabeansätze für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit wurden eklatant überschritten. Für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit waren 1995 und 1996 im Wirtschaftsplan 60 und 120 TDM vorgesehen. Tatsächlich wurden 1995 und 1996 hierfür Ausgaben über rd. 214 und rd. 152 TDM geleistet. Die Wirtschaftspläne der Jahre 1995 und 1996 waren vom Kulturraum für verbindlich erklärt worden.

Wenn - wie 1995 - 214 TDM für Werbung ausgegeben werden, um eigene Einnahmen von rd. 224 TDM zu erzielen, kann von einer Angemessenheit und einer auch nur an-

satzweisen Effektivität der Werbemaßnahmen nicht mehr die Rede sein.

2.6.4 In den Jahren 1995 und 1996 nahm das RBO einen örtlich ansässigen Taxiunternehmer für die Übernahme von Transportleistungen und für das Auf- und Abbauen von Instrumenten in Anspruch. Als Fahrtkilometerpauschale wurde ein Betrag in Höhe von 0,90 DM zzgl. 15 % MWSt. festgelegt. Ferner erhielt er einen Stundensatz von 25 DM zzgl. 15 % MWSt. Diese Leistung wurde nicht ausgeschrieben. Daneben beschäftigte das RBO einen fest angestellten Orchesterwart.

Die zusätzliche Beschäftigung des Taxiunternehmers ist nicht einleuchtend. Nach den Erfahrungen des SRH ist ein Orchesterwart für ein Orchester mit 35 Musikerplanstellen ausreichend. Bei Arbeitsspitzen hätte zudem das RBO als Arbeitgeber seinen Musikern entsprechende Aufgaben (z. B. Auf- und Abbauen von Instrumenten) im Rahmen des Direktionsrechts zuweisen können.

Die Vergütung des Unternehmers, die er auch bei den Wartezeiten ansetzen konnte, sowie die gleichzeitige Gewährung einer Fahrtkilometerpauschale war außerdem unangemessen hoch.

Das RBO versäumte es 1996 mehrfach, Beiträge zu verschiedenen Sozialversicherungen pünktlich zu überweisen. Dadurch fielen Säumniszuschläge und Mahnkosten über rd. 2.200 DM an. Außerdem waren Säumniszuschläge in Höhe von rd. 1.300 DM wegen verspäteter Überweisung der Umsatzsteuervorauszahlung an das Finanzamt zu zahlen. Da wiederholt die fristgemäße Überweisung der Lohnsteuer versäumt wurde, berechnete das Finanzamt weitere Verspätungszuschläge.

Diese Ausgaben hätten bei einer geordneten Geschäftsführung vermieden werden können und sind daher nicht zuwendungsfähig.

Die Trägergesellschaft des RBO wurde zwischenzeitlich aus dem Handelsregister gelöscht. Das SMWK und der Kulturraum haben daher Schadensersatzansprüche gegen Verantwortliche zu prüfen.

3 Stellungnahmen

3.1 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Das SMWK vertritt die Auffassung, dass die Eingruppierung der Musiker des RBO entsprechend der Verg.Gr. A des TVK keinen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot darstelle. Die Qualitätsanforderungen an Kammermusiker seien häufig höher als an Musiker in großen Sinfonieorchestern, die erst zu wertende Musik spielen und auf die der TVK unmittelbar anzuwenden sei. Deshalb würden Musiker von Kammerformationen bundesweit trotz geringerer Stellenzahl in vergleichbarer Höhe vergütet wie ihre Kollegen in hochrangigen Sinfonieorchestern.

Ebenso läge bei der Vergütung des Geschäftsführers und des künstlerischen Leiters des RBO kein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot vor. Mit solchen Führungskräften würden bei Orchestern oft Dienstverträge nach dem so genannten Normalvertrag Solo abgeschlossen. Danach seien die Gehälter Verhandlungssache, die lediglich gewisse Untergrenzen nicht unterschreiten dürften.

Das RBO habe einen ersten - allerdings fehlerhaften - Verwendungsnachweis am 16.03.1995 eingereicht. Auf etwaige Zinsen im Zusammenhang mit der Rückforderung gegen das RBO sei nach pflichtgemäßen Ermessen verzichtet worden. Die schnelle Bewilligung der Mittel stehe im Zusammenhang mit einem Beschluss des Sächsischen Landtags zur Förderung des Orchesters. Da das SMWK über die künstlerischen und organisatorischen Belange des RBO informiert gewesen sei, habe es auf die Vorlage eines Sachberichtes verzichtet.

Weder aus dem Zuwendungsantrag des RBO noch aus dem entsprechenden Bewilligungsbescheid des Kulturraums sei zu entnehmen gewesen, dass auch Mittel des Kulturraums zum Erwerb der Grundausstattung des Orchesters eingesetzt werden sollten. Daher habe es keine Anhaltspunkte für eine mögliche Überfinanzierung gegeben.

Das SMWK sei im Rahmen seines Ermessens vom Grundsatz der Teilfinanzierung abgewichen, weil der Freistaat Sachsen ein außerordentliches Interesse an der Ansiedlung des RBO im Kulturraum Leipziger Raum gehabt habe. Zum Zeitpunkt der Bewilligung der Fördermittel habe es für das SMWK keine Anhaltspunkte für einen vorzeitigen Maßnahmebeginn und eine mögliche Rechtswidrigkeit der Zuwendung gegeben. Dies sei erst im Zuge der Prüfung des Verwendungsnachweises bekannt geworden. Das SMWK habe aber im Rahmen seines Ermessens auf die Rücknahme des Bewilligungsbescheides verzichtet, da der Zuwendungszweck im Interesse des Freistaates gelegen habe. Einem vorzeitigen Maßnahmebeginn hätte das SMWK im Übrigen zugestimmt.

3.2 Kulturraum 05 Leipziger Raum

Der Kulturraum ergänzt, dass die Musiker des RBO beim Erwerb ihrer Orchesterkleidung die Ausgaben nicht erstattet, dafür jedoch auf das 13. Monatsgehalt des Jahres 1996 verzichtet hätten.

Bei der Beurteilung des Anteils der öffentlichen Förderung an den Gesamtausgaben des RBO müsse berücksichtigt werden, dass sich die Kommunen, in denen das RBO Konzerte gegeben hat, zumindest indirekt durch die unentgeltliche Gestellung von Veranstaltungsräumen an der Finanzierung des Orchesters beteiligt hätten.

Den sich aus dem Verwendungsnachweis 1995 ergebenden Überschuss habe der Kulturraum ebenso dem Grunde nach erkannt wie die fehlerhaften Angaben zu den zuwendungsfähigen Ausgaben.

Der Kulturraum weist ferner darauf hin, dass er nicht zum 01.01.1995, sondern erst am 13.09.1996 gegründet worden sei.

4 Schlussbemerkungen

Es ist zweifelhaft, ob das RBO in dem vom SMWK gemeinten Sinn als Kammerensemble angesehen werden kann. Jedenfalls verbietet sich die Annahme, das RBO arbeite als Kammerensemble generell künstlerisch höherwertig als ein großes Sinfonieorchester, das „ernst zu wertende Musik“ spielt. Umgekehrt verknüpft § 22 TVK die künstlerische Leistungsfähigkeit eines Orchesters mit der Zahl der vorhandenen Planstellen in dem Sinn, dass eine höhere Stellenzahl für höhere künstlerische Ansprüche spricht.

Zwar können sich aus der spezifischen Aufgabenstellung eines Kammerensembles auch gegenläufige Gesichtspunkte ergeben. Beim RBO sind solche Gesichtspunkte aber nicht oder jedenfalls nicht in einem Maße erkennbar, welches die Höhe der dort gezahlten Vergütungen rechtfertigen könnte. Es kann dahinstehen, ob mit Führungskräften von Orchestern oft Verträge nach dem Normalvertrag Solo abgeschlossen werden. Für Orchester, die aus öffentlichen Zuwendungsmitteln gefördert werden, gelten jedenfalls hinsichtlich der Höhe der Vergütung zu beachtende Obergrenzen.

Ein Beschluss des Sächsischen Landtags zur Förderung des RBO ging selbstverständlich davon aus, dass Zuwendungsmittel unter Beachtung geltenden Rechts gewährt werden. Bei der Projektförderung des RBO hat sich das SMWK jedoch über die wesentlichen Bestimmungen des Zuwendungsrechts hinweggesetzt. Der Verzicht auf eine Rückforderung der Zuwendungsmittel kann nicht damit begründet werden, dass der Zuwendungszweck im Interesse des Freistaates Sachsen gelegen hätte. Die „Überfinanzierung“ eines Projektes entspricht in keinem Fall dem Zuwendungszweck. Die Zustimmung zu einem Maßnahmebeginn, der weit vor der Antragstellung lag, wäre wiederum unzulässig gewesen.

Der Hinweis des Kulturraums, dass sich die Kommunen durch die unentgeltliche Gestellung von Veranstaltungsräumen indirekt an der Finanzierung des RBO beteiligt hätten, lässt darauf schließen, dass die Förderung des Orchesters aus öffentlichen Mitteln noch höher war, als nach den vorliegenden Zahlen zu erkennen ist.

Wenn der Kulturraum vorträgt, erst zum 13.09.1996 gegründet worden zu sein, stellt sich die Frage, welche Institution unter dem Namen des Kulturraums seit Ende 1994 Beschlüsse gefasst, Bewilligungsbescheide erlassen und Zuwendungsmittel ausgezahlt hat.

Die Denkmalschmiede erhielt von verschiedenen Zuwendungsgebern, die ihre Förderung nicht abgestimmt haben, öffentliche Mittel. Dadurch ist es zu Mehrfachförderungen gekommen. Zudem wurde aus Kulturfördermitteln der Betrieb einer Gaststätte mitfinanziert.

Bei den drei die Denkmalschmiede tragenden Einrichtungen ist unklar, welche letztlich die Zuwendungen verwendet hat und Adressatin von Rückforderungsansprüchen ist.

Die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung ist nicht gewährleistet, da die Verwendungsnachweis- und Buchführung mangelhaft ist. Dies führte auch dazu, dass Vorsteuererstattungen von jährlich rd. 40,0 TDM nicht von den zuwendungsfähigen Ausgaben abgesetzt wurden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat das Zuwendungsverfahren zwischen dem Kulturraum 05 Leipziger Raum und den Einrichtungen der Denkmalschmiede Höfgen sowie deren Buchführung und Finanzgebaren in den Jahren 1996 bis 1998 stichprobenartig geprüft. Die Prüfung wurde unterbrochen, da wesentliche Unterlagen nicht prüffähig waren. Gegebenenfalls wird die Prüfung zu einem späteren Zeitpunkt fortgesetzt.

Die Denkmalschmiede Höfgen ist ein Kunst-, Kultur- und Umweltzentrum und versteht sich als ein interdisziplinäres Zentrum für Wissenschaft, Kunst und Bildung, dem u. a. folgende Einrichtungen angeschlossen sind: die Schiffmühle, der Jutta-Park, die Studios International, die Studiogalerie Kaditzsch, das Katzenhaus Kaditzsch, das Weidnhaus Kaditzsch, das Lindhaus und das „Stregehaus“ (Gaststätte).

Die Denkmalschmiede Höfgen wird von drei Institutionen getragen:

- der Gesellschaft für Landeskultur e. V. (im Folgenden Verein genannt),
- der Denkmalschmiede Höfgen GmbH (im Folgenden GmbH genannt) und
- der Margarethenstiftung (im Folgenden Stiftung genannt).

Die Stiftung, die im März 1995 errichtet wurde, ist nicht rechtsfähig. Ihre Projekte werden vom Verein treuhänderisch verwaltet.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Zuwendungsgeber der Denkmalschmiede

Nach den Unterlagen aus dem Prüfungszeitraum 1996 bis 1998 erhielten der Verein, die GmbH und die Stiftung Zuwendungen aufgrund verschiedener Bewilligungen von folgenden Institutionen:

- Kulturraum 05 Leipziger Raum (im Folgenden Kulturraum genannt),
- SMK,
- Sächsisches Landesamt für Familie und Soziales,
- RP Leipzig,
- Bundesanstalt für Arbeit,
- Landratsamt Muldentalkreis.

Die Bescheide der verschiedenen Zuwendungsgeber zur Förderung der Denkmalschmiede Höfgen betrafen z. T. die gleichen Zwecke. So förderte beispielsweise das Sächsische Landesamt für Familie und Soziales im Hj. 1997 das Projekt „Katzenhaus“ mit Zuwendungsmitteln in Höhe von rd. 56 TDM. Der im Zuwendungsbescheid 1997 des Kulturraums zur institutionellen Förderung der Denkmalschmiede Höfgen festgelegte Zweck sieht ebenfalls u. a. die Förderung des „Katzenhauses“ vor.

Aus den Akten war nicht erkennbar, dass die verschiedenen Zuwendungsgeber Einvernehmen über die Förderung hergestellt hätten.

2.2 Die Einrichtungen der Denkmalschmiede als Empfänger von Zuwendungen

Der Kulturraum gewährte den Einrichtungen der Denkmalschmiede Höfgen in den Jahren 1996 bis 1998 Zuwendungen als Projekt- und institutionelle Förderungen in Höhe von insgesamt 1.285, 1.335 und rd. 1.338 TDM. Empfänger der Zuwendungen waren nach den Zuwendungsbescheiden die „Denkmalschmiede Höfgen“, der Verein und die Stiftung.

Als Antragsteller institutioneller Förderungen trat ebenfalls die „Denkmalschmiede Höfgen“ auf, deren Angaben zur Rechtsform zwischen e. V. und GmbH wechselten. Die beantragten Zuwendungsmittel wurden jedoch in diesen Fällen vom Kulturraum auf das Konto der GmbH überwiesen und von dieser auch in deren Jahresabschlüssen als Ertrag ausgewiesen. In den Verwendungsnachweisen zur institutionellen Förderung war dagegen die „Denkmalschmiede Höfgen/GfL“ - folglich der Verein - als Zuwendungsempfänger angegeben.

2.3 Das Verhältnis der Einrichtungen der Denkmalschmiede zueinander

Die drei die Denkmalschmiede Höfgen tragenden Einrichtungen sind in vielfältiger Weise miteinander verbunden und nehmen - wie sich aus den Satzungen und dem Gesellschaftsvertrag ergibt - z. T. sich überschneidende Aufgaben wahr. So haben sich sowohl der Verein als auch die GmbH den Betrieb der Schiffmühle Höfgen zur Aufgabe gemacht. Der Verein ist „Verwaltungs- und Betriebsgesellschaft“ der Denkmalschmiede Höfgen, während Gegenstand der GmbH u. a. der Betrieb von Gastateliers und Studios, die Planung, Durchführung und Ausstattung von Konferenzen, Kunstausstellungen, Konzerten, Festivals und Veranstaltungen aller Art sowie der Betrieb und die Ver-

sorgung von Gaststätten und Beherbergungseinrichtungen ist. Studien- und Projektaufenthalte werden von der Stiftung und vom Verein gefördert. Verein, GmbH und Stiftung nehmen Aufgaben der Kinder- und Jugendarbeit, die Erbringung bildungs- und erziehungsrelevanter Leistungen sowie die nachhaltige Förderung von Kindern und Jugendlichen wahr.

Zwischen dem Direktor des Vereins, dem Alleingesellschafter und einem der Geschäftsführer der GmbH, dem Errichter der Stiftung und dem ideellen Teileigentümer des Vierseitenhofes als Kern der Denkmalschmiede Höfgen besteht Personalunion.

Mit zwei Grundstückspachtverträgen aus den Jahren 1992 und 1995 wurde der größte Teil des Vierseitenhofes Kaditzsch von den Eigentümern an den Verein verpachtet. Zwischen dem Verein und der GmbH wurde 1995 ein Betriebs- und Bewirtschaftungsvertrag geschlossen, der die umfassende betriebsdienstliche Absicherung des gesamten Kulturbetriebs der Denkmalschmiede Höfgen zum Gegenstand hat. Dieser Vertrag hält u. a. fest, dass sich die Parteien „im gemeinsamen Wirken geeignete private und öffentliche Förderinstrumentarien erschließen“ und „zweckgebundene private und öffentliche Zuwendungen für die Unterhaltung der Betriebsstätten“ einsetzen. Ferner wird eine „Festbetragsfinanzierung“ festgelegt, die offensichtlich vom Verein an die GmbH zu erbringen ist. Diese vertraglichen Bestimmungen sind offenbar die Grundlage für die aus der Buchführung erkennbaren Finanzströme zwischen dem Verein und der GmbH.

Ebenfalls im Jahre 1995 wurde zwischen dem Verein und der GmbH ein gewerblicher Pachtvertrag über die Gaststätte „Stregehaus“ geschlossen. Zwischen den Parteien wurde im gleichen Jahr im Einvernehmen mit den Eigentümern ein gewerblicher Mietvertrag über die im Vierseitenhof Kaditzsch gelegenen Veranstaltungsräume, Gastateliers, Wohnstudios und künstlerischen Werkstätten vereinbart.

Im Jahr 1997 wurde der Verein vom Kulturraum mit der Erstellung einer Konzeption zur Analyse und Strukturentwicklung im Kulturraum beauftragt und erhielt dafür eine Projektförderung. Der Verein und die GmbH schlossen daraufhin eine Vereinbarung, mit der u. a. festgelegt wurde, dass die GmbH die Personalkosten trägt und im Übrigen eine monatliche Verwaltungskostenpauschale erhält.

Anhand der Verwendungsnachweise der Jahre 1996 bis 1998 wurde festgestellt, dass der Verein an die Stiftung im Wege einer so genannten Komplementär- bzw. Anteilsfinanzierung Mittel in Höhe von rd. 96, 98 und 70 TDM weitergab, ohne dass dies die jeweiligen Zuwendungsbescheide zur institutionellen Förderung des Vereins zuließen.

Umgekehrt hat auch die Stiftung - ohne dass dies die jeweiligen Zuwendungsbescheide zuließen - finanzielle Mittel an den Verein transferiert.

2.4 Beantragung von Zuwendungen

Bei den Zuwendungsanträgen des Vereins, der GmbH und der Stiftung fanden sich keine Erklärungen darüber, ob Vorsteuerabzugsberechtigungen nach § 15 UStG bestanden. Nach den Feststellungen des SRH ist jedoch die GmbH wie auch der Zweckbetrieb des Vereins umsatzsteuerpflichtig.

Den Zuwendungsanträgen des Vereins und der Stiftung waren keine Angaben zu vorhandenen eigenen Mitteln zu entnehmen. Die Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen des

Vereins wiesen jedoch in den Jahren 1996 bis 1998 Zinserträge über rd. 33 TDM aus, die auf angelegte eigene Mittel schließen lassen.

2.5 Buchhaltung

Die Finanz- und Lohnbuchhaltung der drei die Denkmalschmiede Höfgen tragenden Einrichtungen wird durch die GmbH wahrgenommen.

Die Geschäftsvorfälle werden in der Buchhaltung einzelnen Bereichen (Kostenstellen) zugeordnet. Eine gesonderte Kostenstelle für die Gaststätte „Stregehaus“ besteht nicht. Die Buchungsbelege sind nach den Einrichtungen und nach dem Zeitpunkt des Geldflusses chronologisch geordnet. Eine Trennung der Belege nach Finanzierungsquellen wie Kasse und Bank wurde aber nicht vorgenommen. Überdies wurde auf den Belegen weder eine Kontierung vermerkt noch ein Buchungstempel angebracht. Die Feststellung der Zahlungsweise und die Zuordnung zur jeweiligen Kategorie kann daher nur sehr aufwändig über einen Vergleich der auf dem Beleg vermerkten Nummer mit dem Journal ermittelt werden.

Die Jahresabschlüsse der GmbH von 1996 bis 1998 wurden am 27.05.1998, 29.01. und 29.11.1999 erstellt. In ihnen wurden gegenseitige Forderungen und Verbindlichkeiten des Vereins und der GmbH bis 1997 nicht ausgewiesen. Erstmals im Jahresabschluss 1998 der GmbH erfolgte der Ausweis von Verbindlichkeiten gegenüber dem Verein.

2.6 Gaststätte „Stregehaus“

Die von der GmbH betriebene Gaststätte „Stregehaus“ wurde in der Buchführung nicht getrennt ausgewiesen. Eine Aufstellung aller Einnahmen und Ausgaben bzw. Aufwendungen und Erträge der Gaststätte war den Unterlagen der GmbH nicht zu entnehmen. Wegen der großen Zahl der im Prüfungszeitraum insgesamt verbuchten Beträge kann keine Aussage darüber getroffen werden, welche Erträge und Aufwendungen bzw. Einnahmen und Ausgaben für die Gaststätte entstanden. Aus den Verwendungsnachweisen ist jedoch ersichtlich, dass auch Ausgaben abgerechnet wurden, die auf die Gaststätte entfielen.

2.7 Verwendungsnachweise

Den Verwendungsnachweisen der Einrichtungen der Denkmalschmiede Höfgen der Jahre 1996 bis 1998 waren die jeweiligen Journale beigelegt. In den Journalen waren jedoch sachlich ungetrennt die Einnahmen, Ausgaben, Erträge und Aufwendungen aller drei Einrichtungen verbucht. Ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen den Journalen und den Verwendungsnachweisen ist daher nicht herstellbar.

Die Jahresrechnungen des Vereins von 1996 bis 1998 waren den Verwendungsnachweisen nicht beigelegt und lagen dem Kulturraum nicht vor. Anzumerken ist, dass beispielsweise das Journal des Jahres 1997 einen Verlust von 5,2 TDM ausweist, aus der Jahresrechnung des Vereins sich jedoch ein Überschuss von rd. 180 TDM ergibt. Für die Stiftung wurden keine Jahresrechnungen erstellt. Jahresabschlüsse für die GmbH wurden zwar erstellt, waren jedoch nur in einem Fall, nämlich bei der Vorlage des Verwendungsnachweises 1996, diesem beigelegt.

Aus den Verwendungsnachweisen der Jahre 1997 und 1998 ergibt sich, dass der an den Verein zu zahlende Mietzins gegenüber dem Kulturraum als Ausgabe der GmbH abgerechnet wurde. Eine entsprechende Einnahmeposition für den Verein war den Journalen dieser Jahre jedoch nicht zu entnehmen. Zudem wurden von der GmbH die Vorsteuerbeträge aus den Mietzahlungen gegenüber dem Finanzamt geltend gemacht, obwohl der Mietzins keine Umsatzsteuer enthielt.

Da der Zweckbetrieb des Vereins im geprüften Zeitraum umsatzsteuerpflichtig war, war er auch vorsteuerabzugsberechtigt. Der Verein hätte daher von den den Zweckbetrieb betreffenden Ausgaben, die er gegenüber dem Kulturraum geltend gemacht hat, die darauf entfallenden Vorsteuerbeträge absetzen müssen. Diese betragen 1997 und 1998 rd. 86 TDM. Tatsächlich rechnete der Verein seine Ausgaben gegenüber dem Kulturraum aber brutto ab.

Auch die in den Verwendungsnachweisen zur Projektförderung des Kulturraums ausgewiesenen Ausgaben enthalten Vorsteuerbeträge, die offensichtlich vom Finanzamt erstattet worden sind.

Auch die Zuwendung des Sächsischen Landesamtes für Familie und Soziales zur Förderung des Projekts „Katzenhaus“ des Vereins war z. B. nicht in den Verwendungsnachweisen des Jahres 1997 zur institutionellen Förderung des Kulturraums für die Denkmalschmiede Höfgen und die Stiftung als Einnahme erfasst. Ein Teil der Ausgaben, wie der Mietzins 1997 in Höhe von insgesamt rd. 9,4 TDM und die so genannten Bewirtschaftungskosten in Höhe von rd. 2,5 TDM, wurde jedoch gegenüber beiden Zuwendungsgebern abgerechnet.

3 Folgerungen

3.1 Zuwendungsgeber der Denkmalschmiede

Nach Vorl. VwV Nr. 1.4 zu § 44 SäHO soll die Bewilligung nur durch eine Behörde erfolgen, wenn einer Einrichtung oder einem Vorhaben Zuwendungen von mehreren Stellen des Landes oder sowohl vom Land als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewilligt werden. In jedem Fall haben die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens das Einvernehmen über die Förderung herbeizuführen. Mit der Herstellung des Einvernehmens soll die Förderung aus mehreren öffentlichen Kassen koordiniert und Mehrfachförderungen vermieden werden.

Die unkoordinierte Förderung der Denkmalschmiede Höfgen durch verschiedene Zuwendungsgeber birgt die konkrete Gefahr, dass es hier zu Mehrfachförderungen kommen konnte und wohl auch gekommen ist.

3.2 Die Einrichtungen der Denkmalschmiede als Empfänger von Zuwendungen

Bei der Beantragung der institutionellen Förderungen ist unklar, welche von beiden angegebenen Institutionen - Verein oder GmbH - Zuwendungsmittel in welcher Höhe beantragt hat. Adressat der Zuwendungsbescheide des Kulturraums war jedoch in allen Fällen die Denkmalschmiede Höfgen, die selbst keine eigene Rechtspersönlichkeit hat und von drei Institutionen getragen wird. Welcher Institution die Zuwendungsmittel ge-

währt wurden, wird dabei nicht deutlich; das genügt den Anforderungen an eine inhaltliche Bestimmtheit des Zuwendungsbescheides (vgl. § 37 Abs. 1 VwVfG) nicht.

Überdies war die Stiftung Adressat von Zuwendungsbescheiden, obwohl sie nicht rechtsfähig ist. Das Zuwendungsverfahren ist ein Verwaltungsverfahren. Die Fähigkeit, an einem Verwaltungsverfahren beteiligt zu sein, haben zwar grundsätzlich auch Organisationen, die nicht rechtsfähig sind. Dazu muss es sich jedoch zumindest um Vereinigungen handeln (§ 11 Nr. 2 VwVfG), also um Personenmehrheiten. Eine (nicht rechtsfähige) Stiftung ist aber lediglich eine Vermögensmasse, die nicht beteiligungsfähig im Sinne des Gesetzes ist. Solange die Stiftung keine Rechtsfähigkeit erlangt hat, kann sie nicht Adressatin von Zuwendungsbescheiden sein.

Bei allen Zuwendungsbescheiden des Kulturrums, die als Adressaten die „Denkmalschmiede Höfgen“ und die „Stiftung“ angeben, ist völlig unklar, wer wirklich Empfänger der Zuwendungen sein sollte. Dies ist aber für die Frage der Verwendungsnachweisführung und die etwaige Erhebung von Rückforderungsansprüchen von erheblicher Bedeutung.

3.3 Das Verhältnis der Einrichtungen der Denkmalschmiede zueinander

Eine konsequente Trennung der Aufgabenbereiche der drei Institutionen, die die Denkmalschmiede Höfgen tragen, wurde nicht vorgenommen. Gleiche Aufgaben werden sowohl vom Verein, der GmbH als auch der Stiftung wahrgenommen.

Das kann dazu führen, dass die verschiedenen Träger der Denkmalschmiede Höfgen von verschiedenen Zuwendungsgebern für den gleichen Zweck Zuwendungsmittel erhalten, über deren Höhe, Auszahlungs- und Verwendungsmodalitäten kein Einvernehmen besteht. Verein und GmbH haben in ihrem Betriebs- und Bewirtschaftungsvertrag die Absicht bekundet, gemeinsam Zuwendungsmittel zu akquirieren und diese für Zwecke der Denkmalschmiede einzusetzen. Dies führt je nach dem finanziellen Bedarf schließlich zu einem Austausch von Mitteln zwischen dem Verein, der GmbH und der Stiftung, der von den Zuwendungsbescheiden nicht zugelassen wird und die Kontrolle der Mittelverwendung und eine ordnungsgemäße Nachweisführung unmöglich macht. So wurde auch bei der Verwendungsnachweisführung die Abrechnung der Zuwendungen nicht dem betroffenen Rechtsträger zugeordnet, sondern die Einnahmen und Ausgaben bzw. Erträge und Aufwendungen des Vereins und der GmbH zusammen abgerechnet (siehe auch Pkt. 3.7).

Es wird dringend angeraten, dass alle drei Einrichtungen der Denkmalschmiede ihre jeweiligen Aufgabengebiete trennscharf voneinander abgrenzen. Ansonsten besteht immer die Gefahr, dass Zuwendungsmittel für gleiche Zwecke mehrfach beantragt und gewährt werden.

Schließlich ist der vom Zuwendungsgeber nicht zugelassene Austausch von Zuwendungsmitteln zwischen den Institutionen der Denkmalschmiede Höfgen einzustellen und für die Vergangenheit im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung zu korrigieren. Die an Institutionen innerhalb der Denkmalschmiede weitergeleiteten Mittel sind als zweckwidrige Ausgaben zurückzufordern.

3.4 Beantragung von Zuwendungen

Zuwendungsanträgen ist eine Erklärung darüber beizufügen, ob der Zuwendungsempfänger zum Vorsteuerabzug berechtigt ist (Vorl. VwV Nr. 3.2.3 zu § 44 SÄHO). Diese Erklärungen lagen den Anträgen des Vereins, der GmbH und der Stiftung nicht bei. Der Vorsteuerabzug mindert die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben. Stattdessen haben der Verein und die GmbH die bereits vom Finanzamt erstatteten Vorsteuerbeträge gegenüber den Zuwendungsgebern abgerechnet.

Auch die Existenz von eigenen Mitteln des Vereins war dem Kulturraum offensichtlich nicht bekannt. Nach dem im Zuwendungsrecht geltenden Grundsatz der Nachrangigkeit sind Zuwendungsempfänger gehalten, zuerst und vor allem ihre Eigenmittel und alle erreichbaren Drittmittel einzusetzen, um den Zweck zu erfüllen. Die Leistungen aus öffentlichen Mitteln dürfen nur bestehende Finanzierungslücken schließen helfen, da sie nur subsidiären Charakter haben.

Die Umsatzsteuererstattungen der zurückliegenden Jahre sind noch zu ermitteln und nach einer umgehenden Verwendungsnachweisprüfung die Zuwendungen in entsprechender Höhe ggf. zurückzufordern. Vor der Gewährung weiterer Zuwendungen muss der Verein seine eigenen Mittel einsetzen.

3.5 Buchhaltung

Nach § 238 Abs. 1 HGB muss die Buchführung so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle vermitteln kann. Diese müssen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen.

Dazu hätten die Belege nach Finanzierungsquellen sachlich getrennt, der Beleginhalt um die Kontierung, das Buchungsdatum und das Ordnungskriterium für das jederzeitige Wiederauffinden ergänzt werden müssen, um die Belege ordnungsgemäß in die Bücher eintragen zu können und die Beweiskraft zu sichern. Die Art der Belegführung entspricht diesen Anforderungen nicht und bedingt eine aufwändige Rückverfolgung der Entstehung und der Abwicklung der Geschäftsvorfälle.

Die GmbH ist eine so genannte kleine Kapitalgesellschaft im Sinne von § 267 Abs. 1 HGB. Eine kleine Kapitalgesellschaft hat ihren Jahresabschluss spätestens bis zum Ablauf von sechs Monaten innerhalb des folgenden Geschäftsjahres aufzustellen (§ 264 Abs. 1 HGB). Diese Frist wurde jedoch in den geprüften Jahren erheblich überschritten.

Zu bemängeln ist ferner, dass die Jahresabschlüsse 1996 und 1997 der GmbH keine Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Verein auswiesen. Infolge dessen waren die finanziellen Mittel beider Einrichtungen in den Jahresabschlüssen der GmbH nicht klar abgegrenzt. Dieses Vorgehen entspricht nicht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung (§§ 238 Abs. 1 und 240 Abs. 1 HGB) und hat Auswirkungen auf die Besteuerung der GmbH.

Da die Buchführung erhebliche Mängel aufweist, kann eine Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der Einrichtungen der Denkmalschmiede Höfgen nicht als gesichert gelten. Weitere Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn die Buchführung so

umgestellt und geordnet wird, dass sie den Anforderungen des § 238 Abs. 1 HGB entspricht.

3.6 Gaststätte „Stregehaus“

Der erwerbswirtschaftliche Betrieb einer Gaststätte fällt unter keinen Umständen unter die vom Gesetz beabsichtigte Förderung kultureller Einrichtungen und Maßnahmen von regionaler Bedeutung (§ 3 Abs. 1 SächsKRG) und verstößt eklatant gegen den in den Zuwendungsbescheiden des Kulturraums definierten Zweck. Fest steht, dass Zuwendungsmittel auch in den Betrieb der Gaststätte fließen. Ihre Größenordnung wäre jedoch mit dem vorliegenden Material nur sehr aufwändig zu ermitteln. Da der Kulturraum Kenntnis von dem Betrieb der Gaststätte hat, hätte er erst recht auf eine ordnungsgemäße Verwendung seiner Zuwendungsmittel zu achten gehabt.

Die Buchführung der Denkmalschmiede Höfgen ist so zu ordnen, dass die auf die Gastronomie entfallenden Geschäftsvorfälle klar abgegrenzt und erkennbar sind. Entsprechende Aufwendungen und Erträge müssen sich zuwendungsrechtlich gesehen aus dem Jahresabschluss der GmbH ergeben. Gegenüber dem Kulturraum dürfen keine Ausgaben oder Aufwendungen abgerechnet werden, die auf die Gaststätte entfallen. Diese Abgrenzung ist auch für die zurückliegenden Jahre vorzunehmen, die Jahresabschlüsse sind zu ergänzen und zu korrigieren. Die danach zweckwidrig verwendeten Zuwendungsmittel sind ggf. zurückzufordern.

3.7 Verwendungsnachweise

Die Zuwendungsbescheide des Kulturraums forderten als Bestandteil des Verwendungsnachweises u. a. einen zahlenmäßigen Nachweis. Für den Fall, dass der Zuwendungsempfänger nach Einnahmen und Ausgaben bucht, ist eine Jahresrechnung als zahlenmäßiger Nachweis vorzulegen, die alle Einnahmen und Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres in der Gliederung des Haushalts- oder Wirtschaftsplanes enthält sowie das Vermögen und die Schulden zu Beginn und Ende des Haushaltsjahres ausweist. Bei kaufmännischer doppelter Buchführung des Zuwendungsempfängers besteht der zahlenmäßige Nachweis aus dem Jahresabschluss sowie ggf. einer Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben. Werden neben der institutionellen Förderung auch Zuwendungen zur Projektförderung bewilligt, so sind im zahlenmäßigen Nachweis die im abgelaufenen Haushaltsjahr gewährten Zuwendungen zur Projektförderung einzeln nachrichtlich anzugeben.

Diesen Anforderungen entsprachen die Verwendungsnachweise der drei Einrichtungen der Denkmalschmiede Höfgen nicht einmal annähernd. Eine Jahresrechnung des Vereins und der Stiftung wurde in keinem Fall vorgelegt. Für die GmbH wurde lediglich für 1996 ein Jahresabschluss beim Kulturraum eingereicht. Die den Verwendungsnachweisen beigefügten Journale enthielten unabhängig von der jeweils geförderten Einrichtung sachlich ungetrennt alle Einnahmen und Ausgaben. Dies führt zwangsläufig zu einer fehlerhaften Abrechnung gegenüber dem Kulturraum als Zuwendungsgeber. Eine logische Verbindung zwischen den Journalen und den Verwendungsnachweisen ist nicht herstellbar. Die Verwendungsnachweise sind nicht ansatzweise prüffähig. Es ist daher überhaupt nicht nachvollziehbar, wie der Kulturraum eine solche Art der Verwendungsnachweisführung hinnehmen und die Abrechnung der gewährten Zuwendungen gewährleisten konnte.

Die fehlerhafte Abrechnung von Mietzahlungen und der unterbliebene Abzug von Vorsteuerbeträgen von den Ausgaben, die gegenüber dem Kulturraum geltend gemacht wurden, führte bei den Einrichtungen der Denkmalschmiede Höfgen zu einer Erhöhung der nominellen Ausgaben und damit zu einer überhöhten Gewährung von Zuwendungen. Beim Projekt „Katzehaus“ kam es zu einer doppelten Abrechnung von Ausgaben gegenüber zwei verschiedenen Zuwendungsgebern.

3.8 Abschließende Empfehlungen

Die nicht abgeschlossene Prüfung förderte bereits eine Reihe eklatanter Verstöße gegen das Zuwendungsrecht und insbesondere die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung zu Tage. Die Einrichtungen der Denkmalschmiede Höfgen wurden daher aufgefordert, ihre Buchführung nachträglich zu ordnen und überarbeitete Jahresrechnungen und -abschlüsse zu erstellen. Auf deren Grundlage sind neue und prüffähige Verwendungsnachweise zu erarbeiten, die der Kulturraum zu prüfen hat. Danach sind voraussichtlich Zuwendungsbescheide (teilweise) aufzuheben und Rückforderungsansprüche zu erheben. Soweit Rückforderungsansprüche nicht mehr zu realisieren sein sollten, sind Schadensersatzansprüche gegen Verantwortliche des Kulturraums zu prüfen.

Der Kulturraum sollte ggf. die Einstellung der Förderung prüfen. Es kommen zunächst verminderte Abschlagszahlungen in Betracht. Wenn eine Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der Einrichtungen der Denkmalschmiede Höfgen nicht innerhalb einer zu setzenden Frist hergestellt und gewährleistet wird, müsste die Förderung sogar eingestellt werden.

4 Stellungnahmen

Der Denkmalschmiede Höfgen erscheint es notwendig, ihre Buchhaltung entsprechend den Anforderungen des SRH aufzubereiten, bevor sie qualifiziert Stellung nehmen kann. Dazu habe der Kulturraum 05 Leipziger Raum einen Terminplan vorgegeben, den die Denkmalschmiede Höfgen als verbindlich akzeptiere.

Der Kulturraum 05 Leipziger Raum stellte fest, dass der Bericht des SRH schwer wiegende Defizite in vielschichtiger Weise aufzeige. Der Kulturraum werde daher die Hinweise des SRH berücksichtigen und an die Denkmalschmiede Höfgen vorläufig nur noch Abschlagszahlungen leisten.

Das SMWK hat gegen die Sachdarstellung und die vom SRH vertretene Rechtsauffassung keine Einwände erhoben.

Verwendungsnachweise und Buchführung sowie Kassen- und Belegwesen der Batuz Foundation entsprachen nicht annähernd zuwendungs- und handelsrechtlichen Bestimmungen. Die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung ist nicht gewährleistet.

1 Prüfungsgegenstand

Das StRPrA Leipzig hat die Verwendung der Zuwendungen für die institutionelle Förderung der Batuz Foundation Nossen-Altzella des Hj. 1997 geprüft.

Die Batuz Foundation Betriebsgesellschaft mbH wurde im Dezember 1995 errichtet und übernahm Aufgaben des bereits bestehenden Batuz Foundation Sachsen e. V. Gegenstand des Unternehmens ist die Verwaltung der Klosteranlage Altzella als Kommunikationszentrum für Künstler, Politiker und andere an Kunst interessierte Persönlichkeiten. Darüber hinaus betreut es Projekte des Künstlers Batuz, organisiert internationale Kunstprojekte im Bereich der bildenden Kunst und Literatur, fördert Projekte und Ausstellungen im Ausland sowie die internationale Kooperation von Universitäten und Kunsthochschulen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhält die Batuz Foundation seit 1997 Zuwendungen in Form einer institutionellen Förderung vom Freistaat Sachsen. Diese beliefen sich im ersten Jahr der Förderung auf 176 TDM. Ferner wurden ihr vom Freistaat Sachsen Wirtschaftsgebäude und Freiflächen im Kammergut Altzella zur unentgeltlichen Nutzung überlassen. Das Nutzungsverhältnis ist zunächst bis zum 31.12.2003 befristet.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Verwendungsnachweis

Der Bewilligungsbescheid des SMWK enthielt die Auflage, den Verwendungsnachweis für das Jahr 1997 bis Ende März 1998 vorzulegen. Einen überarbeiteten Verwendungsnachweis reichte die Batuz Foundation im September 1998 ein. Diesen hatte das SMWK bis Ende Januar 2000 - also fast zwei Jahre nach dem im Zuwendungsbescheid festgesetzten Vorlagetermin - noch nicht abschließend geprüft.

Der Wirtschaftsplan der Batuz Foundation sah Einnahmen und Ausgaben über je 228 TDM vor. Der vorgelegte Verwendungsnachweis enthält Einnahmen über 246 TDM und Ausgaben über 250 TDM. Aus den Belegen, die dem Verwendungsnachweis beilagen, ergeben sich nur Einnahmen von 64 TDM. Nach den Kontoauszügen hat die Batuz Foundation aber Einnahmen von 344 TDM erzielt. Aus der aus dem Jahresabschluss entwickelten Überleitungsrechnung ergeben sich sogar Einnahmen in Höhe von 384 TDM.

Anstatt der im Verwendungsnachweis angegebenen Ausgaben über 250 TDM sind aufgrund der Kontoauszüge Ausgaben über 383 TDM nachweisbar. Nach der Überleitungsrechnung betragen die Ausgaben sogar 395 TDM.

2.2 Überschreitung von Ausgabeansätzen des Wirtschaftsplans und Verwendungszweck

Bei einer Reihe von Ausgabeansätzen des Wirtschaftsplans der Batuz Foundation kam es zu wesentlichen Überschreitungen, teilweise bis zu 220 %. Beispielsweise sah der Ansatz für Geschäftsbedarf 3 TDM vor. Laut Verwendungsnachweis wurden lediglich rd. 2,8 TDM ausgegeben. Nach den Belegen sind jedoch Ausgaben über rd. 6,6 TDM nachweisbar. Der Ansatz wurde also um 3,6 TDM überschritten.

Außerdem sind in den Belegen zum Verwendungsnachweis 31 Rechnungen in Höhe von insgesamt etwa 33 TDM enthalten, die an die Batuz Foundation Sachsen e. V. adressiert und von der Batuz Foundation GmbH beglichen wurden.

2.3 Buchführung und Belegwesen

Die Prüfung der Buchführung, des Kassenbuches, der Belege und des unbaren Zahlungsverkehrs ergab u. a.:

- Mehrfach sind Kassenfehlbeträge entstanden.
- Barabhebungen vom Girokonto wurden nicht immer im Kassenbuch gebucht.
- Für Bareinzahlungen auf dem Girokonto liegen keine Belege vor.
- Nachweise für die Bezahlung von Rechnungen liegen verschiedentlich nicht vor.
- Reisekostenvorschüsse wurden nicht quittiert und abgerechnet.
- Bei der Bezahlung von Rechnungen wurde kein Skonto abgezogen.
- Berechnungsgrundlagen und Zahlungsgrund für Tagegeldzahlungen und Reisekostenerstattungen sind z. T. nicht nachvollziehbar. Dadurch kam es vereinzelt zu Doppelzahlungen.
- Für verschiedene Überweisungen liegen keine begründenden Unterlagen vor. Der Verwendungszweck ist unklar.
- Für Erbbau- und Mietzinszahlungen - u. a. für eine Wohnung in Berlin - ist kein Zusammenhang mit dem Verwendungszweck nachgewiesen.

2.4 Reisekosten

Für die Mitarbeiter der Batuz Foundation wurden Wegstreckenentschädigungen in Höhe von 0,52 DM/km gezahlt. Ein leitender Mitarbeiter rechnete Tagegeld in Höhe von 60 DM für eine Abwesenheit von vier bis acht Stunden ab. Für einen weiteren Mitarbeiter liegen für März 1997 keine Einzelnachweise vor, obwohl diesem Reisekosten über insgesamt 473 DM erstattet wurden.

2.5 Nicht bewilligte Projekte

Nach dem mit dem Zuwendungsbescheid für verbindlich erklärten Wirtschaftsplan sollte die Batuz Foundation sechs namentlich genannte Projekte durchführen. Dafür waren aus der Zuwendung zur institutionellen Förderung Mittel über etwa 58 TDM vorgesehen. Die Batuz Foundation führte darüber hinaus jedoch - ohne entsprechende Bewilligungen beim SMWK beantragt zu haben - fünf weitere Projekte durch. Für diese Projekte liegen Belege nur lückenhaft in Höhe von etwa 121 TDM vor, die nicht auf das jeweilige Projekt bezogen werden können. Ebenso sind die entsprechenden Angaben

im Verwendungsnachweis unvollständig. Die Höhe der gesamten Ausgaben bei diesen Projekten und deren Finanzierung ist unklar.

3 Folgerungen

3.1 Verwendungsnachweis

Es liegt im Interesse des Freistaates, dass Verwendungsnachweise alsbald nach Ende des Bewilligungszeitraums eingereicht und geprüft werden. Nur so ist eine zweckwidrige Verwendung von Zuwendungsmitteln rechtzeitig festzustellen. Dies gilt insbesondere für den ersten Verwendungsnachweis einer neu geförderten Einrichtung, da sich hieraus im Hinblick auf die weitere Förderung Erkenntnisse über die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung ableiten lassen. Dies verhindert die weitere Verausgabung zweckwidrig verwandter Zuwendungen und das Auflaufen hoher und möglicherweise uneinbringlicher Rückforderungen.

Im Verwendungsnachweis hätten alle Einnahmen und Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres in der Gliederung des Wirtschaftsplanes enthalten sein müssen (Nr. 7.3 ANBest-I). Tatsächlich wurden diese aber nur völlig unvollständig in Höhe von rd. 60 % nachgewiesen.

Eine Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der Batuz Foundation als Voraussetzung für die Gewährung von Zuwendungen ist nicht gegeben. Das SMWK hätte den Widerruf des Zuwendungsbescheides und die Rückforderung der Zuwendung prüfen müssen, da die im Bescheid enthaltenen Auflagen nicht oder nicht innerhalb der gesetzten Frist erfüllt wurden.

3.2 Überschreitung von Ausgabeansätzen des Wirtschaftsplans und Zweckzweck

Der Wirtschaftsplan war nach dem Bewilligungsbescheid des SMWK für verbindlich erklärt worden. Die erheblichen Überschreitungen von Einzelansätzen waren ohne Zustimmung des SMWK nicht zulässig (Nr. 1.2 ANBest-I i. V. m. Vorl. VwV Nr. 5.1.1 zu § 44 SäHO). Diese Zustimmung lag nicht vor. Ebenso wurde eine Deckung der Mehrausgaben nicht nachgewiesen.

Nach dem Zuwendungsbescheid wurde die Batuz Foundation institutionell gefördert. Die Zuwendung war daher zweckbestimmt für die Ausgaben dieser Einrichtung. Die für den Verein geleisteten Ausgaben sind daher grundsätzlich nicht zuwendungsfähig.

3.3 Buchführung und Belegwesen

Zuwendungen dürfen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint. Als GmbH war die Batuz Foundation verpflichtet, ihre Handelsgeschäfte nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung ersichtlich zu machen (§§ 5 und 238 Abs. 1 HGB).

Die Buchführung muss dabei so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann. Die Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen. Weiterhin müssen gem. § 239 Abs. 2 HGB die Eintragungen in Bücher und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet vorgenommen werden. Bele-

ge müssen die im Geschäftsverkehr üblichen Angaben und Anlagen enthalten. Zahlungsanordnungen müssen hinreichend und zweifelsfrei begründet sowie vollständig belegt sein, insbesondere müssen Gegenstand und Rechtsgrund der Zahlung deutlich erkennbar sein.

Diesen Anforderungen und damit den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung entsprachen Buchführung sowie Kassen- und Belegwesen der Batuz Foundation nicht. Die Vorgänge des baren und unbaren Zahlungsverkehrs waren lückenhaft, nicht schlüssig nachgewiesen und widersprachen den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung. Die zeitgerechte und geordnete Erfassung der Geschäftsvorfälle ist aber eine wesentliche Voraussetzung der materiellen Ordnungsmäßigkeit einer Buchführung und damit der gesamten Geschäftsführung.

3.4 Reisekosten

Ein institutioneller Zuwendungsempfänger darf seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Staatsbedienstete (Nr. 1.2 ANBest-I). Er hat sich daher bei der Abrechnung von Reisekosten an den Vorschriften des SächsRKG und den dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen zu orientieren. Nur die nach dem SächsRKG berechneten und gezahlten Reisekostenvergütungen dürfen als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt werden.

Danach hätten nur 0,38 DM/km Wegstreckenentschädigungen und ein Tagegeld von 28 DM bei ganztägiger Abwesenheit gezahlt werden dürfen. Bei einer Dienstreise bis sechs Stunden Abwesenheit bestand kein Anspruch auf Tagegeld.

Darüber hätte die Batuz Foundation die Erstattungen begründen und dies dokumentieren müssen. Eine Rückforderung der nicht zuwendungsfähigen Ausgaben ist zu prüfen.

3.5 Nicht bewilligte Projekte

Die Ausgaben für die nicht vom SMWK bewilligten Projekte sind nicht zuwendungsfähig, da sie weder Bestandteil des durch den Zuwendungsbescheid für verbindlich erklärten Wirtschaftsplans waren noch nachträglich genehmigt worden sind. Die Zuwendung durfte nur zur Erfüllung des im Zuwendungsbescheid bestimmten Zwecks verwendet werden und war zur Finanzierung derjenigen Projekte bestimmt, die im genehmigten Wirtschaftsplan genannt waren.

Der zahlenmäßige Nachweis als Bestandteil des Verwendungsnachweises ist vollständig zu führen und hat mit den Belegen überein zustimmen. Im Sinne einer ordnungsgemäßen und nachvollziehbaren Buchführung und Abrechnung ist es unerlässlich, Einnahmen und Ausgaben vollständig zu belegen und diese eindeutig den Projekten zuzuordnen. Diesen Anforderungen entsprach das Verfahren bei der Batuz Foundation nicht annähernd. Überdies wurden Einnahmen und Ausgaben getätigt, die der verbindliche Wirtschaftsplan nicht vorsah.

3.6 Empfehlungen

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Batuz Foundation in eklatanter Weise gegen die Bestimmungen des Zuwendungsbescheides und gegen das Zuwendungsrecht verstoßen hat. Das SMWK hat daher nach pflichtgemäßem Ermessen einen Widerruf des Bewilligungsbescheides und die Rückforderung der Mittel zu prüfen. Ferner sollte das SMWK ggf. die Einstellung der Förderung prüfen. Es kommen zunächst verminderte Abschlagszahlungen in Betracht. Wenn eine Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung

der Batuz Foundation nicht innerhalb einer zu setzenden Frist hergestellt und gewährleistet wird, müsste die Förderung sogar eingestellt werden.

4 Stellungnahmen

4.1 Batuz Foundation Nossen-Altzella

Zum Verwendungsnachweis für 1997 erklärte die Batuz Foundation, ihr sei von den zuständigen Sachbearbeitern im SMWK seinerzeit aufgegeben worden, über die Verwendung der öffentlichen Zuschüsse Rechenschaft zu legen. Sie sei deshalb davon ausgegangen, dass zum eingezahlten Stammkapital und zu akquirierten Spenden kein Verwendungsnachweis zu erfolgen habe, sondern die übliche Buchführung ausreichend sei.

Mit dem Geschäftsführer sei vereinbart worden, dass dieser zunächst ehrenamtlich ohne Bezüge tätig werde, allerdings Reise- und Abwesenheitsgelder wie beschrieben geltend mache. Seit 1998 werde das SächsRKG angewandt.

Die Anfangsfehler im Belegwesen durch die nicht entsprechend ausgebildeten Mitarbeiter seien inzwischen behoben worden. Die Buchführung erfolge monatlich laufend durch ein Steuerbüro. Damit sei inzwischen sichergestellt, dass die Verwendungsnachweise termingerecht und den Bestimmungen entsprechend vollständig eingereicht würden und die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung gesichert sei.

4.2 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Das SMWK hat gegen die Sachdarstellungen und Folgerungen des SRH keine Einwände erhoben.

Zuwendungen für das Projekt „Lessing in Kamenz“ des Lessing-Museums Kamenz

Das Zuwendungs- und Abrechnungsverfahren war zwischen dem Bund und dem Land nur mangelhaft abgestimmt. Für das Lessing-Museum wurde unnötiger Verwaltungsaufwand verursacht. Infolge nicht korrekter Berechnung der Rückerstattung sind dem Freistaat Sachsen rd. 17 TDM entgangen.

Buchführung und Jahresbericht wurden extern erstellt, obwohl eine eigene Mitarbeiterin für das Rechnungswesen beschäftigt ist; dadurch werden jährlich rd. 28 TDM unnötig ausgegeben.

1 Prüfungsgegenstand

Das Projekt „Lessing in Kamenz“ des Lessing-Museums Kamenz wurde im Jahre 1995 begründet und wird aus Mitteln für kulturelle Einrichtungen mit herausragender Bedeutung auf der Grundlage des „Leuchtturmprogramms“ des Bundes durch das BMI und das SMWK gefördert. Es umfasst im Wesentlichen die inhaltliche Profilierung der Lessing-Tage, die Fortführung der Schriftenreihe als lebendiges Beispiel kultureller Erbpflege und die Tätigkeit der „Arbeitsstelle für Lessing-Rezeption“.

Im geprüften Zeitraum (1995 bis 1999) wurde das Projekt jährlich mit durchschnittlich 700 TDM hälftig von Bund und Land gefördert. Untersucht wurden insbesondere das Zuwendungsverfahren des SMWK und die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Lessing-Museums Kamenz für das Projekt „Lessing in Kamenz“.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Einvernehmen der Zuwendungsgeber

Bund und Land förderten das Projekt „Lessing in Kamenz“ in z. T. voneinander abweichenden Förder- und Finanzierungsarten (Fehlbedarfs- und Anteilsfinanzierung). Einvernehmen vor der Bewilligung wurde nicht hergestellt, die Zuwendungsgeber übersandten sich lediglich nach der Bewilligung einen Durchschlag der Bescheide. Dadurch wurde dem Zuwendungsempfänger die Anwendung unterschiedlicher Rechtsgrundlagen vorgeschrieben (z. B. SächsRKG und BRKG).

Eine Abstimmung über die Prüfung des Verwendungsnachweises fand nur mündlich statt, Aktenvermerke fertigte das SMWK darüber nicht an.

2.2 Zuwendungsbescheide des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst

Im geprüften Zeitraum erklärte das SMWK den jeweiligen Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses für verbindlich, der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben wurde jedoch nicht bezeichnet.

Die Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises wurde jedes Jahr vom SMWK im Bescheid verkürzt und auf Antrag des Zuwendungsempfänger wieder verlängert. Das SMWK legte zwar den Bewilligungen die ANBest-K bzw. ANBest-P zugrunde, machte sie jedoch nicht ausdrücklich zum Bestandteil der Bescheide.

Bei der 1998 vom SMWK gewählten Anteilsfinanzierung wurde die prozentuale Höhe des Finanzierungsanteils nicht angegeben.

2.3 Buchführung

Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie für die Rechnungslegung des Museums gelten seit der Überführung in den Eigenbetrieb „Kulturbetrieb Lessingstadt Kamenz“ im April 1998 die Bestimmungen des SächsEigBG und damit auch die Regeln der kaufmännischen Buchführung.

Um den Kosten- und Finanzierungsplan für die Zuwendungsanträge und Verwendungsnachweise erstellen zu können, werden innerhalb des Projekthaushaltes alle Rechnungen zusätzlich kameralistisch gebucht.

Innerhalb des Kulturbetriebes werden die Rechnungen überwiesen, für die Buchung sortiert und monatlich an eine Steuerberatungsgesellschaft zur Buchung gegeben. Den Jahresabschluss erstellt ebenfalls die Gesellschaft. Für die Buchführung und den Jahresabschluss entstanden dadurch z. B. im Jahr 1998 Ausgaben in Höhe von rd. 28 TDM.

2.4 Förderung investiver Maßnahmen

Das SMWK bewilligte aus den Tit. 563 57 und 685 57 von 1994 bis 1999 insgesamt 420,5 TDM für Baumaßnahmen und Investitionen.

2.5 Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel im Jahr 1998

Der Zuwendungsempfänger zahlte nicht verbrauchte Mittel des Jahres 1997 in Höhe von 38.685,75 DM hälftig an Bund und Land zurück. Nachträgliche Zinsen wurden ohne Begründung nicht erhoben.

2.6 Personal

Die Arbeitsverträge der Projektmitarbeiter/innen (zwei Vollzeit- und drei Teilzeitbeschäftigte) werden seit 1995 „in Abhängigkeit der Mittelbewilligung befristet für das Haushaltsjahr“ abgeschlossen.

Ihre Eingruppierung erfolgte zunächst nach der Vergütungsordnung Bund/TdL. Anschließend stellte das Personalamt der Stadt Kamenz die Höhe der berechneten Vergütung nach Vergütungstarifvertrag Bund/Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) der Vergütungshöhe des Vergütungstarifvertrages der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände gegenüber und ermittelte so eine „vergleichbare“ Eingruppierung, die regelmäßig weit unter der vorerst ermittelten Vergütungsgruppe lag. So wurde z. B. der wissenschaftliche Mitarbeiter, der „lt. Empfehlung nach BAT-O Bund/Land in Verg.Gr. II a“ eingruppiert ist, „vergleichbar in Verg.Gr. IV a nach BAT-O Gemeinden“ eingruppiert. Diesem Verfahren stimmte das SMWK unter Berücksichtigung des Besserstellungsverbot zu.

2.7 Reisekosten

Auf Veranlassung der Dienstreisenden wurden Übernachtungskosten grundsätzlich direkt dem Lessing-Museum Kamenz in Rechnung gestellt und von diesem gezahlt. Auch wurden Übernachtungskosten falsch abgerechnet.

3 Folgerungen

3.1 Einvernehmen der Zuwendungsgeber

Bei gemeinsamer Förderung mehrerer Zuwendungsgeber mit der gleichen Zweckbestimmung ist vor Bewilligung Einvernehmen über die Finanzierungsart, die im Haushaltsvollzug anzuwendenden gesetzlichen Bestimmungen sowie über den Verwendungsnachweis - und gegenüber wem dieser erbracht werden soll - aktenkundig herbeizuführen, um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden und die einheitliche Rechenschaft über die Verwendung aller Mittel sicherzustellen. Unterschiedliche Finanzierungsarten sind dabei möglichst auszuschließen.

Einvernehmen ist auch herzustellen über die im Haushaltsvollzug anzuwendenden gesetzlichen Bestimmungen. Erforderlich ist dies z. B. insbesondere für das anzuwendende Reise- und Trennungsgeldrecht, da das BRKG und die TGV sich vom SächsRKG und der SächsTGV erheblich unterscheiden. Welches Recht anzuwenden ist, muss im Zuwendungsbescheid sowohl des Bundes als auch des SMWK eindeutig und einheitlich bestimmt werden.

3.2 Zuwendungsbescheide des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst

Die Zuwendungsbescheide entsprachen teilweise nicht den zuwendungsrechtlichen Vorschriften und waren zu unbestimmt.

Der Zuwendungsbescheid muss den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben bezeichnen und ausdrücklich die Stelle benennen, gegenüber welcher der Verwendungsnachweis zu erbringen ist, wenn derselbe Zweck durch mehrere Stellen gefördert wird. Bei Anteilsfinanzierung muss der Vomhundertsatz und dessen Bemessungsgröße im Bescheid angegeben werden. Nebenbestimmungen sind unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen.

Die jährliche Verkürzung der Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises erhöhte nur den Verwaltungsaufwand. Da das Museum innerhalb des Kulturbetriebes seit 1998 kaufmännisch bucht, erscheint eine Terminbestimmung günstiger, die sich an der Erstellung des Prüfberichtes über den jeweiligen Jahresabschluss des Kulturbetriebes orientiert (vgl. § 17 SächsEigBG i. V. m. § 110 SächsGemO).

3.3 Buchführung

Die doppelte Erfassung und Buchung aller Belege des Projekthaushaltes durch zwei verschiedene Buchführungssysteme ist unwirtschaftlich und vermeidbar. Bei Ausreichung der Zuwendung als Festbetrag würde eine Überleitungsrechnung auf kameralistische Haushaltsansätze entfallen und den unnötigen Mehraufwand entbehrlich machen.

Die externe Vergabe der Buchführung an einen Steuerberater ist unwirtschaftlich. Der Eigenbetrieb beschäftigt eine Angestellte für das Rechnungswesen, der die Buchführung und die Erstellung des Jahresabschlusses übertragen werden könnte. Dadurch würden jährlich rd. 28 TDM eingespart.

3.4 Förderung investiver Maßnahmen

Die Bewilligung der Baumaßnahmen und Sachinvestitionen aus Tit. 653 57 bzw. 685 57 verstieß gegen § 35 Abs. 1 SÄHO. Danach sind Ausgaben bei dem nach dem Haushaltsplan vorgesehenen und nach dem - der Haushaltssystematik zugrunde liegenden - Gruppierungsplan eingeteilten Titel (§ 13 Abs. 2 und 3 SÄHO) zu buchen.

Nach dem Gruppierungsplan sind Zuschüsse für Investitionen (gem. § 13 Abs. 3 SÄHO Baumaßnahmen und der Erwerb beweglicher Sachen über 10 TDM im Einzelfall) an Empfänger außerhalb des öffentlichen Bereichs nur bei Titeln der OGr. 89 zu veranschlagen und zu buchen.

Demnach hatte das SMWK zu prüfen, ob die beantragten Mittel für „Investitionen/Baumaßnahmen“ auch Investitionen im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 2 SÄHO und des Gruppierungsplans waren und ggf. über investive Maßnahmen gesondert zu entscheiden. Diese Entscheidung ist im Antragsprüfvermerk zu dokumentieren, da Zuwendungen zu Investitionen nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt werden dürfen.

3.5 Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel im Jahr 1998

Vermindern sich nach der Bewilligung einer Zuwendung die Gesamtausgaben oder erhöhen sich die Deckungsmittel, verringert sich bei Anteilsfinanzierung die Zuwendung anteilig mit etwaigen Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber (bei gleicher Finanzierungsart) und den eigenen und sonstigen Mitteln des Empfängers, bei Fehlbedarfsfinanzierung in voller Höhe der Minderausgaben oder der zusätzlichen Deckungsmittel.

Wird zur Finanzierungsart vor der Bewilligung keine Übereinstimmung erzielt, müssen die Zuwendungsgeber festlegen, nach welchem Schlüssel nicht benötigte Mittel aufzuteilen sind, da bei der Kombination beider Finanzierungsarten deren Rückforderungsansprüche nicht unmittelbar aus den rechtlichen Vorgaben entnommen werden können.

Zunächst ist eine prozentuale Beteiligung des anteilsfinanzierenden Zuwendungsgebers nach Nr. 2.1.1 ANBest-K/ANBest-Gk zu ermitteln (Verhältnis der Minderausgaben zu den Gesamtausgaben). Der verbleibende Rest ist als voller in Betracht kommender Betrag im Sinne der Nr. 2.1.2 ANBest-P anzusehen. Der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers bleibt danach unverändert. Auf diese Weise gelangen die Beteiligten wieder zu der Ausgangslage zurück, die bestanden hätte, wenn die Gesamtausgaben von vornherein hätten entsprechend geringer kalkuliert werden können.

Die Nichtbeachtung dieses Berechnungsverfahrens führte dazu, dass dem Bundesverwaltungsamt 17.159,06 DM zu viel erstattet wurden, die dem Land Sachsen zustehen. Das SMWK wurde aufgefordert, den entstandenen Anspruch in Höhe von 17.159,06 DM gegenüber dem Bundesverwaltungsamt geltend zu machen.

Durch die Nichterhebung von Zinsen ohne Begründung verstieß das SMWK gegen § 34 Abs. 1 SÄHO, nach dem Einnahmen vollständig zu erheben sind. Sofern nach pflichtgemäßem Ermessen von der Zinserhebung abgesehen wird, ist dies als Feststellung wesentlicher Art in einem Vermerk nachvollziehbar festzuhalten.

3.6 Personal

Die Zeitarbeitsverhältnisse mit den Projektmitarbeitern/innen sind nach Ansicht des SRH mittlerweile zu unbefristeten Arbeitsverhältnissen geworden.

Zwar endet grundsätzlich ein Dienstverhältnis nach § 620 BGB mit Ablauf der Zeit, für das es eingegangen ist, doch würde die unbeschränkte Zulassung der Befristungsmöglichkeiten zur Umgehung und Aushebelung der allgemeinen Kündigungsschutzvorschriften des Kündigungsschutzgesetzes wie auch des besonderen Kündigungsschutzes der Schwerbehinderten und Schwangeren führen. Darüber hinaus wäre die betriebsverfassungsrechtlich vorgesehene Mitwirkungsmöglichkeit des Betriebsrates im Rahmen von Kündigungen ausgehebelt.

Aus diesem Grunde bedarf eine Befristung nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts seit Geltung der vorgenannten Arbeitnehmerschutzbestimmungen eines sachlichen Grundes. Liegt ein solcher sachlicher Grund für eine Befristung nicht vor, ist die Befristung unwirksam und der Arbeitnehmer befindet sich in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis zum Arbeitgeber.

Liegen sachliche Gründe im Sinne der Rechtsprechung vor, können Arbeitsverhältnisse auch mehrfach hintereinander befristet vereinbart werden, sofern kündigungsschutzrechtliche Vorschriften nicht umgangen werden. Die Begründung der Stadtverwaltung Kamenz zur Befristung der Projektmitarbeiter/innen stellt jedoch keinen sachlichen Grund im Sinne der Rechtsprechung dar, da haushaltsrechtliche Erwägungen im Bereich des öffentlichen Dienstes nur interne Bedeutung für den Arbeitgeber haben; selbst dann, wenn der Haushaltsplan die Mittel begrenzt oder allgemeine Einsparungen angeordnet sind. Auch die Finanzierung von Arbeitsvertragskosten durch Dritte rechtfertigt grundsätzlich nicht die Befristung des Arbeitsverhältnisses, hier muss ein weiterer sachlicher Grund für die Befristung gegeben sein.

Die Stadtverwaltung Kamenz wurde aufgefordert, spätestens ab dem 01.01.2000 mit den Projektmitarbeitern/innen unbefristete Arbeitsverträge abzuschließen. Sollte die Projektfinanzierung zu einem späteren Zeitpunkt wegfallen, muss die Stadt dann prüfen, ob ein betriebsbedingter Kündigungsgrund nach § 1 Abs. 2 Kündigungsschutzgesetz vorhanden ist.

Das gewählte Verfahren der Eingruppierung verstößt gegen die Tarifautomatik des BAT und ist damit rechtswidrig. Die Projektmitarbeiter/innen sind kommunale Angestellte, für deren Eingruppierung die Vergütungsordnung für den Bereich der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände - Anlage 1 a zum BAT - gilt. Diese unterscheidet sich zwar formal von der Anlage 1 a zum BAT (Bund/TdL), die Eingruppierungsvorschriften beider Vergütungsordnungen stimmen jedoch - soweit nicht spezifisch kommunale Aufgabengebiete betroffen sind - inhaltlich weitestgehend überein.

Eine fachgerechte Eingruppierung schließt einen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot aus. Dieses verbietet nur die Zahlung höherer Vergütungen als im jeweils gültigen Tarifvertrag sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen. Dass die Vergütungshöhe der einzelnen Vergütungsgruppen bei der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände und Bund/TdL voneinander abweicht, spielt dabei keine Rolle.

3.7 Reisekosten

Für Dienstreisen der Projektmitarbeiter/innen gelten die Bestimmungen des SächsRKG. Dieses Gesetz regelt die Erstattung von Auslagen des Dienstreisenden bei Dienstreisen und Dienstgängen abschließend. Dienstreisende waren jedoch die jeweiligen Projektmitarbeiter/innen, nicht die Kommune, der Kulturbetrieb oder das Museum selbst.

Dies gilt auch für die Erstattung von Übernachtungskosten, die sowohl in der Fassung des Gesetzes vom 17.10.1994 als auch in der Neufassung vom 08.07.1998 in § 9 SächsRKG erschöpfend geregelt ist. Reisekostenvergütung als Übernachtungskostenersatzung außerhalb der Regelung des § 9 SächsRKG ist folglich ausgeschlossen.

Der Dienstreisende hat die Übernachtungskosten selbst zu verauslagen und deren Erstattung bei seinem Dienstherrn bzw. seiner Dienststelle zu beantragen.

Eine Kürzung des Tagegeldes anstelle der nachgewiesenen Übernachtungskosten widerspricht und widerspricht der gesetzlichen Regelung und führte zudem in allen geprüften Abrechnungen zu einer falschen Berechnung des steuerpflichtigen Teils der Reisekostenvergütung. In den Berechnungen wurde jeweils nur der gekürzte Tagegeldsatz dem im Einzelfall zutreffenden steuerfreien Pauschbetrag gegenübergestellt. Die mit den Übernachtungskosten unmittelbar an das Hotel gezahlten Frühstückskosten sind unberechtigterweise aus der Berechnung ausgeklammert.

3.8 Zusammenfassende Empfehlung

Die bislang von Bund und Land gewählten Zuwendungsarten sind weder sinnvoll noch wirtschaftlich. Aufgrund der schwierigen Trennung zwischen Lessing-Museum und Projekt „Lessing in Kamenz“ wegen ähnlicher Aufgaben sowie der Aufnahme des Projektes in die mittelfristige Finanzplanung hat der SRH empfohlen, die Zuwendung künftig als Festbetrag auszureichen.

Bei dieser Finanzierungsart könnte das Museum den Kosten- und Finanzierungsplan zum Antrag für das Projekt aus dem Gesamtwirtschaftsplan des Eigenbetriebes extrahieren. Die Zuwendungsgeber könnten so den auf der kaufmännischen Buchführung basierenden, in einen Erfolgs- und Finanzplan gegliederten Wirtschaftsplan als Grundlage für die Bewilligung nutzen und auf die genaue Ermittlung von zuwendungsfähigen Ausgaben verzichten.

Gleiches gilt für den Verwendungsnachweis, der aus dem Jahresabschluss des Eigenbetriebes extrahiert werden könnte. Den Zuwendungsgebern wäre damit ein ausreichender Gesamtüberblick über die Finanzlage des Projektes möglich und würde ihnen Erkenntnisse für weitere Bewilligungen liefern.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Das SMWK hat zugesagt, dass künftig Einvernehmen aller Zuwendungsgeber vor Bewilligung schriftlich hergestellt und der SRH von der Vereinbarung unterrichtet werde. Gegenwärtig würden Bund und Land prüfen, ob die Zuwendung als Festbetrag ausgereicht werden kann.

Bei Erstellung der Zuwendungsbescheide würden künftig die geltenden Vorl. VwV zu § 44 SÄHO nach Maßgabe der VVK und die geltende Richtlinie des SMWK zur Förderung im Bereich Literatur und Sprache berücksichtigt werden.

Die Ansätze für investive Maßnahmen würden künftig nicht mehr aus dem Tit. 653 57 bewilligt werden.

Seit Bestehen des Leuchtturmprogramms (1995) würden Bund und Land das Projekt jährlich mit gleich hohen Anteilen fördern. Das Ermessen sei deshalb dahingehend ausgeübt worden, die hälftige Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel an beide Zuwendungsgeber wie für das Förderjahr 1997 gerechterweise beizubehalten. Die Verzinsung von Erstattungsansprüchen werde künftig geprüft.

4.2 Stadtverwaltung Kamenz

Die Leitung des „Kulturbetriebes Lessingstadt Kamenz“ prüfe derzeit, ob der Angestellten für das Rechnungswesen die gesamte Buchführung und die Erstellung des Jahresabschlusses übertragen werden kann. Die Prüfung beziehe sich sowohl auf den zur Verfügung stehenden zeitlichen Rahmen als auch auf die technischen Voraussetzungen.

Bei der Befristung der Arbeitsverträge sei von vornherein davon ausgegangen worden, dass diese unter Angabe eines sachlichen Grundes abgeschlossen worden sind. Als sachliche Gründe für die Befristung würden die Arbeit im Projekt „Lessing in Kamenz“ und die ausschließliche Drittmittelfinanzierung bei den Personalkosten durch Bund und Freistaat Sachsen gelten. Dazu sei eine Anfrage an den Kommunalen Arbeitgeberverband Sachsen e. V. gestellt worden, deren Mitglied die Stadtverwaltung Kamenz sei. Sobald die Antwort des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Sachsen e. V. eingehe, werde zu den befristeten Arbeitsverträgen abschließend Stellung genommen.

Für die Eingruppierung der Projektmitarbeiter müsse der für den Kultus- und Schulbereich zutreffende Tarifvertrag für Angestellte in Büchereien, Archiven, Museen und wissenschaftlichen Anstalten zur Anwendung kommen. Dieser Tarifvertrag sehe eine Eingruppierung bis maximal Verg.Gr. IV a vor. Die Eingruppierungen der Projektmitarbeiter würden anhand der Arbeitsplatzbeschreibungen nochmals geprüft und die Ergebnisse dem SRH mitgeteilt werden. Eventuelle Veränderungen bei den Eingruppierungen der Beschäftigten würden vom Jahr 2001 an wirksam werden.

Die Reisekostenabrechnungen im Prüfungszeitraum (insbesondere bei mehrtägigen Dienstreisen) seien nochmals geprüft worden. Künftig erfolge die Abrechnung der Reisekosten nach dem SächsRKG.

Das Benchmarking zeigt Einsparungspotenzial für die Verwaltungsbereiche aller Universitäten auf.

Die Aufbau- und Ablauforganisation ist in Teilbereichen verbesserungswürdig. Die Universitäten nutzen noch nicht in ausreichendem Maße die Möglichkeiten der AIV-Unterstützung.

Der SRH zeigt eine Methode auf, um eine bessere Vergleichbarkeit unterschiedlich geschnittener Arbeitsgebiete zu erreichen. Damit wird eine verlässliche Eigenkontrolle ermöglicht.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Organisation und Wirtschaftlichkeit der zentralen Verwaltungen der vier sächsischen Universitäten, *Technische Universität (TU) Bergakademie Freiberg*, *TU Chemnitz*, *Universität Leipzig* und *TU Dresden* mit insgesamt 954 Personalstellen unter Anwendung des Benchmarking geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Aufgabenbereiche

- Haushalt, Zentrale Beschaffung,
- Akademische Angelegenheiten,
- Personalangelegenheiten,
- Hochschulplanung, Bau- und Raumangelegenheiten,
- Forschungsförderung, Transfer, Patentangelegenheiten,
- Zentrale Angelegenheiten und
- Technik.

Nicht geprüft wurden die Verwaltungen der Fakultäten, die zentralen Einrichtungen (z. B. Rechenzentren, Bibliotheken) und die Verwaltungen der Universitätsklinika Dresden und Leipzig.

Ziel der Prüfung war es insbesondere, den Personaleinsatz der zentralen Verwaltungen der Universitäten miteinander zu vergleichen und daraus Anhaltspunkte für die zukünftige Personalplanung zu gewinnen.

Der SRH hat dazu die Methode des Benchmarking angewendet. Dadurch werden mehrere Organisationen verglichen, wobei für jedes Aufgabengebiet der „Klassenbeste“ ermittelt wird. Es ergeben sich ggf. beim Personalaufwand Differenzen zum Bestwert. Sie zeigen einen Personalmehreinsatz an.

In der Realität sind die Organisationen sehr unterschiedlich aufgebaut. Voraussetzung für das Benchmarking ist, dass die Vergleichbarkeit hergestellt werden kann. Um dies zu erreichen, hat der SRH die jeweils bearbeiteten Aufgabenbereiche und -gebiete in

Aufgaben zerlegt und die dazu gehörenden Arbeitsanteile ermittelt. Dies führt zu einer bisher nicht gekannten Transparenz und Überprüfbarkeit.

Die Zuordnung des Personals zu den Aufgabengebieten und Aufgaben erfolgte auf der Basis der Stellenpläne, der Geschäftsverteilungspläne, der Tätigkeitsbeschreibungen sowie der Angaben der Dezernenten und Sachgebietsleiter während der örtlichen Erhebungen.

War eine Vergleichbarkeit grundsätzlich nicht erreichbar, wurden die entsprechenden Aufgaben nicht in die Prüfung einbezogen. Dies wurde jeweils gesondert ausgewiesen.

Bei der Anwendung des Benchmarking ist der SRH von einer annähernd gleich hohen Qualität der Aufgabenerfüllung in den zentralen Verwaltungen der Universitäten ausgegangen.

Die Aufgabeninhalte, Personalaufwände und Bezugsgrößen, mit denen in der Prüfungsmittlung die Bestwerte errechnet wurden, hatte der SRH mit den Universitäten vor Schlussredaktion zweimal abgestimmt. Die daraufhin von den Universitäten gegebenen Hinweise führten z. T. zu Änderungen in der Prüfungsmittlung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gesamtbilanz

Für die zentralen Verwaltungen der vier sächsischen Universitäten hat der SRH mit dem Benchmarking von 611 Personalstellen einen Personalmehreinsatz in Summe von 176 Stellen in den sechs Aufgabenbereichen

- Haushalt, Zentrale Beschaffung,
- Akademische Angelegenheiten,
- Personalwirtschaft,
- Hochschulplanung, Bau- und Raumangelegenheiten,
- Forschungsförderung, Transfer, Patentangelegenheiten,
- Zentrale Angelegenheiten errechnet.

Gesamtbilanz	TU Berg- akademie Freiberg	TU Chemnitz	Universität Leipzig	TU Dresden	Summe
Personal (Ist)	73,67	122,75	159,87	254,78	611,07
Personalbedarf nach Bestwert	50,10	73,23	124,46	186,87	434,66
Differenz zum Bestwert (VK)	23,57	49,52	35,41	67,91	176,41
Differenz zum Bestwert	32,0 %	40,3 %	22,1 %	26,7 %	28,9 %

Innerhalb der verschiedenen Aufgabenbereiche sind die Bestwerte über alle vier Universitäten verteilt.

2.2 Haushalt, Zentrale Beschaffung

Haushalt, Zentrale Beschaffung	TU Bergakademie Freiberg	TU Chemnitz	Universität Leipzig	TU Dresden	Summe
Personal (Ist)	15,33	28,77	25,43	57,91	127,44
Personalbedarf nach Bestwert	11,56	18,35	23,26	35,93	89,10
Differenz zum Bestwert	3,77	10,42	2,17	21,98	38,34

In den Universitäten Freiberg und Chemnitz prüfen die bewirtschaftenden Stellen die Rechnungen, kontieren und übergeben sie mit allen begründenden Unterlagen dem Sachgebiet Haushalt. Hier wird nach nochmaliger Prüfung die Auszahlungsanordnung erstellt und in das Mittelbewirtschaftungssystem (MBS) eingebucht. In Dresden und Leipzig werden dagegen die Auszahlungsanordnungen bereits von den bewirtschaftenden Einrichtungen erstellt, dem Haushalt übergeben und dort in das MBS übernommen. An der Universität Leipzig werden darüber hinaus die Tit. 513, 517, 532 vor Ort direkt in das MBS eingebucht und zur Zahlung angewiesen.

Für die Drittmittelverwaltung hat die TU Bergakademie Freiberg eine klare Aufgabentrennung zu den Antragstellern und der Rechtsabteilung. Die Einbuchung erfolgt nur einmal mittels MBS im Sachgebiet Haushalt. An der TU Chemnitz erfordert die Ablauforganisation von den drittmittelverwaltenden Sachbearbeitern einen direkten Eingriff in die Vertragsgestaltung.

In der TU Dresden realisiert die geprüfte Beschaffungsstelle im Dezernat Haushalt nur 60 % aller Beschaffungen der Universität.

An der TU Dresden wurde mit hohem technischen Aufwand das Lager für Geschäftsbedarf in ein „Kaufhaus mit interner Verrechnung nach Kostenstellen“ gewandelt. Buchungen erfolgen sowohl vor Ort als auch in der Abt. Haushalt. Dies bindet zusätzlich Personal. Vier Techniklager beanspruchen weitere 11,8 VK.

2.3 Akademische Angelegenheiten

Beim Vergleich der Aufgabengebiete *Allgemeine akademische Angelegenheiten* und *Wissenschaftliche Weiterbildung* traten keine großen Differenzen zu den Bestwerten auf. Unterschiede zeigten sich bei den Aufgabengebieten *Studentensekretariat*, *Akademisches Auslandsamt*, *Zentrale Studienberatung* und *Prüfungsverwaltung*.

Akademische Angelegenheiten	TU Bergakademie Freiberg	TU Chemnitz	Universität Leipzig	TU Dresden	Summe
Personal (Ist)	12,62	24,36	41,81	50,04	128,83
Personalbedarf nach Bestwert	5,12	9,84	32,27	44,96	92,19
Differenz zum Bestwert	7,50	14,52	9,54	5,08	36,64

In den *Studentensekretariaten* war der fallbezogene Bearbeitungsaufwand bei den kleineren Universitäten TU Bergakademie Freiberg und TU Chemnitz höher als bei den größeren Universitäten TU Dresden und Universität Leipzig. Dies ist insbesondere auf

ein persönlicheres Verhältnis zu den Studenten zurückzuführen. So haben TU Chemnitz und TU Bergakademie Freiberg im Gegensatz zu TU Dresden und Universität Leipzig längere Sprechzeiten der Studentensekretariate und erledigen die *Immatrikulation* und *Rückmeldung* vorwiegend im persönlichen Kontakt mit den Studierenden. Außerdem war an der TU Chemnitz der Personaleinsatz für Leitung und Koordinierung des Studentensekretariates überdurchschnittlich hoch. Die TU Bergakademie Freiberg hatte die Daten der Studierenden sowohl manuell in Akten als auch mit Hilfe eines AIV-Verfahrens geführt.

In den *Akademischen Auslandsämtern* haben TU Chemnitz und Universität Leipzig einen deutlichen Personalmehraufwand im Vergleich zu den Bestwerten. An der TU Chemnitz verteilten sich die Differenzen über alle in den Vergleich einbezogenen Aufgaben des Akademischen Auslandsamtes, während an der Universität Leipzig dies vor allem durch einen hohen Bearbeitungsaufwand für die Aufgabe *Austausch von Studierenden und Wissenschaftlern* verursacht wurde.

An TU Chemnitz und TU Bergakademie Freiberg waren die Wahrnehmung der Aufgaben der *Zentralen Studienberatung* im Vergleich zum Bestwert der Universität Leipzig besonders aufwändig. In Chemnitz und Freiberg wurde die zentrale Studienberatung in hohem Maße „zur Werbung in eigener Sache“ eingesetzt, Fragen der Öffentlichkeitsarbeit traten in den Vordergrund.

Steigende Studentenzahlen sowie die Einführung neuer Studiengänge führen dazu, dass die *Prüfungsverwaltung* zunehmend aufwändiger wird. Die Universitäten setzen für die Aufgaben der Prüfungsverwaltung die AIV nicht in erforderlichem Maße ein.

Für dieses Aufgabengebiet gibt es an den sächsischen Universitäten unterschiedliche aufbauorganisatorische Ansätze.

Die TU Bergakademie Freiberg hat ein zentrales Prüfungsamt. An den anderen Universitäten ist in der Regel ein Prüfungsamt für jeweils eine oder mehrere Fakultäten zuständig. Außerdem gibt es an der TU Chemnitz und der TU Dresden Fakultäten mit mehreren Prüfungsämtern. Nach Ansicht des SRH sollte geprüft werden, in der TU Chemnitz, der TU Dresden und der Universität Leipzig eine zentrale Organisation der Prüfungsverwaltung einzurichten. Die von einzelnen Stellen der Universitäten vorgetragenen Argumente für eine dezentrale Organisation der Prüfungsverwaltung konnten nicht überzeugen.

2.4 Personalangelegenheiten

Die Personalverwaltungen der Universitäten sind für eine Vielzahl von Personengruppen mit unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnissen zuständig. Dazu zählen Angestellte, Beamte, Arbeiter, wissenschaftliche und studentische Hilfskräfte, Honorarkräfte, Gastprofessoren, Mitarbeiter in ABM und Auszubildende.

Personalsachbearbeitung sowie die Bewirtschaftung des Personal- und Stellenhaushaltes sind Arbeitsschwerpunkte. Darüber hinaus werden Reisekosten, Trennungsgelder und Umzugskostenvergütungen abgerechnet. Die Bezügerechnung erfolgt im Landesamt für Finanzen.

Personalverwaltung	TU Berg- akademie Freiberg	TU Chemnitz	Universität Leipzig	TU Dresden	Summe
Personal (Ist)	16,85	21,66	34,66	50,59	123,76
Personalbedarf nach Bestwert	11,88	14,11	23,90	37,47	87,36
Differenz zum Bestwert	4,97	7,55	10,76	13,12	36,40

Mehr als die Hälfte der Mitarbeiter in den Personalverwaltungen bearbeiten Personaleinzelangelegenheiten des hauptberuflich tätigen Personals. Die Zuordnung dieser Aufgaben zu den Sachgebieten ist unterschiedlich und in vielen Fällen mit einer tiefen Arbeitsteilung verbunden. Dies hat unnötige Schnittstellen zur Folge.

Bei der Bearbeitung der Personaleinzelangelegenheiten wissenschaftlicher und studentischer Hilfskräfte sowie sonstiger Vergütungen von Arbeitsleistungen (Honorar- und Lehraufträge, Gastvorträge, Prüfungsvergütungen) ist die Arbeitsteilung zwischen Personalverwaltungen und Fakultäten unterschiedlich. Zum Teil übergeben die Fakultäten den Personalverwaltungen lediglich die Vertragsdaten; letztere fertigen die Verträge aus. Es entsteht Doppelarbeit.

Der für die Bezügerechnung erforderliche Datenaustausch zwischen den Universitäten und dem Landesamt für Finanzen ist aufwändig. Möglichkeiten moderner AIV werden ungenügend genutzt.

2.5 Hochschulplanung, Bau- und Raumangelegenheiten

Aufgabenschwerpunkt ist die Ziel- und Rahmenplanung der Universitäten. Die Aufgaben haben zumeist einen hohen konzeptionellen Arbeitsanteil. Hinzu kommt eine Vielzahl operativer Tätigkeiten. Die Ableitung von Leistungskennzahlen für einen aussagefähigen Vergleich ist daher problematisch. Der SRH hat deshalb auf die Erhebung von Fallzahlen und Bearbeitungszeiten verzichtet und für den Vergleich Betreuungsrelationen verwendet.

Hochschulplanung, Bau- und Raumangelegenheiten	TU Berg- akademie Freiberg	TU Chemnitz	Universität Leipzig	TU Dresden	Summe
Personal (Ist)	3,95	12,43	22,32	27,87	66,57
Personalbedarf nach Bestwert	2,82	8,30	17,73	20,82	49,67
Differenz zum Bestwert	1,13	4,13	4,59	7,05	16,90

Die Universität Leipzig bearbeitet die Großgeräte- und Entwicklungsplanung in einem Dezernat. An den übrigen Universitäten sind diese Aufgaben unterschiedlichen Dezernaten zugeordnet.

2.6 Forschungsförderung, Transfer, Patentangelegenheiten

Der Personalaufwand für die Forschungsförderung, das Einwerben von Drittmitteln im öffentlichen und privaten Bereich, ist insbesondere an der Universität Leipzig - bezogen auf die Drittmittelhöhe - im Vergleich zu den anderen Universitäten deutlich höher.

Forschungskoordinierung, Transfer, Patentangelegenheiten	TU Bergakademie Freiberg	TU Chemnitz	Universität Leipzig	TU Dresden	Summe
Personal (Ist)	3,60	3,41	7,34	10,36	24,71
Personalbedarf nach Bestwert	3,19	3,10	2,62	10,08	18,99
Differenz zum Bestwert	0,41	0,31	4,72	0,28	5,72

Die Aufgabengebiete Forschungsförderung und Presse-/Öffentlichkeitsarbeit sind in der TU Chemnitz und TU Dresden in einem Dezernat gebündelt. Durch die kürzeren Informationswege werden Abstimmungsverluste vermieden.

Die Universität Leipzig hat zwischenzeitlich die Aufgabengebiete neu geschnitten. Im Zusammenhang mit dieser Umstrukturierung hat die Universität den Personaleinsatz für Aufgaben der Forschungsförderung um rd. 1,5 VK vermindert. Die TU Bergakademie Freiberg hat die Prüfung des Vorschlages zugesagt.

2.7 Zentrale Angelegenheiten

Die Verwaltungs-AIV - als eine wichtige zentrale Angelegenheit - ist für Aufbau und Betrieb der AIV-Infrastruktur der Hochschulverwaltungen zuständig. Obwohl die Aufgaben vielfach vergleichbar sind, ist die Kooperation auf diesem Gebiet zwischen den Universitäten gering.

Zentrale Angelegenheiten	TU Bergakademie Freiberg	TU Chemnitz	Universität Leipzig	TU Dresden	Summe
Personal (Ist)	21,32	32,12	28,31	58,01	139,76
Personalbedarf nach Bestwert	15,53	19,53	24,68	37,61	97,35
Differenz zum Bestwert	5,79	12,59	3,63	20,40	42,41

Alle Universitäten verwenden die von der HIS GmbH speziell für Hochschulen entwickelten Softwareprodukte für:

- Haushalt (Mittelverwaltung, Bestellwesen und Beschaffung),
- Personalverwaltung (Personal- und Stellenverwaltung, Reisekosten),
- Studentenverwaltung/Prüfungsverwaltung (Zulassung und Bewerbung, Prüfungsverwaltung, Studentenverwaltung).

Die HIS-Anwendungen werden häufig in einer geschlossenen Netzumgebung, d. h. nur innerhalb der jeweiligen Struktureinheit eingesetzt. Informationen von oder für andere Bereiche werden schriftlich ausgetauscht, gleiche Daten demzufolge mehrfach erfasst.

Neben dem in den AIV-Struktureinheiten beschäftigten Personal sind vielfach noch Mitarbeiter anderer Dezernate mit AIV-Aufgaben befasst. Die Aufgabenzuordnung und -abgrenzung ist vielfach nicht eindeutig geregelt.

Die räumlichen und technischen Voraussetzungen der Universitäten unterscheiden sich

z. T. erheblich. Der SRH hat für den Bereich Technik einen Vergleich durchgeführt. Von der Veröffentlichung wird abgesehen, weil dort aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten keine genügend sicheren Indikatoren abzuleiten waren. Andererseits hat sich die Methode insoweit bewährt, dass in Einzelfällen Problemfelder aufgezeigt worden sind, deren Beseitigung schon während der Prüfung in Angriff genommen wurde (z. B. Zusammenlegung von Leittechnikzentralen).

Noch keine Lösung ist für den Fahrdienst erkennbar. Die Kosten für die Personenbeförderung beliefen sich im Jahre 1997 bei den Fahrdiensten der Universitäten - unter Einbeziehung der Personalkosten - auf 2 DM bis 3,69 DM pro Kilometer.

3 Folgerungen

3.1 Gesamtbilanz

Gute Lösungen für einzelne Aufgabengebiete wurden bei jeder Universität gefunden.

Die Bestwerte aus dem Leistungsvergleich zwischen den sächsischen Universitäten (Binnenvergleich) erlauben nicht die Schlussfolgerung, dass damit der wirtschaftlichste Personaleinsatz erreicht ist.

Der SRH ist sich bewusst, dass Benchmarking kein absolutes Einsparungspotenzial ausweisen kann. Es dient jedoch in Wirtschaft und Verwaltung als zuverlässiger Indikator.

Jedes Aufgabengebiet erfordert - unabhängig von der Größe der Einheit - einen Personalgrundbestand. Daraus kann sich ein überproportionaler Personaleinsatz ergeben. Dieser kann durch verstärkte Zusammenarbeit und Zusammenfassung der Aufgaben vermieden werden. Größere Einheiten ermöglichen einen effektiveren Personaleinsatz.

Mit der vom SRH angewendeten Methode, die Vergleichbarkeit herzustellen, wurde den Universitäten und dem SMWK ein Weg aufgezeigt, wie auch zukünftig ein möglichst genauer und aussagekräftiger Abgleich des Personaleinsatzes zwischen den Universitäten möglich ist.

Der SRH hat auch einzelne Maßnahmen für Verbesserungen vorgeschlagen, die geeignet sind, sich den Bestwerten anzunähern. Bereits während des Prüfungsverfahrens wurden Anregungen zu Änderungen aufgegriffen. In bestimmten Fällen musste aber zur Kenntnis genommen werden, dass personalwirtschaftliche Zwänge vorhanden sind.

3.2 Haushalt, Zentrale Beschaffung

Die Bewirtschaftungsbefugnisse der mittelbewirtschaftenden Stellen sollten erweitert und die Buchhaltung mit Hilfe des bereits vorhandenen MBS stärker dezentralisiert werden. Dadurch würde Mehrarbeit deutlich reduziert.

Für die Drittmittelverwaltung sollte eine klare Aufgabentrennung zu den Antragstellern und der Rechtsabteilung durchgesetzt werden. Mehrfacher Buchungsaufwand ist zu vermeiden.

Beschaffungen sollten weitgehend zentral vorgenommen werden. Zentrale Beschaffung ist in der Regel effektiver, weil der notwendige Sachverstand nur einmal vorgehalten werden muss.

Die gesonderten Techniklager binden zusätzliche Personalkapazität. Sie sollten auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden.

3.3 Akademische Angelegenheiten

Für die Studentenverwaltung sollte insbesondere untersucht werden, ob die *Studentenverwaltung* für in- und ausländische Studierende - bis auf die Aufgaben *Bewerbung* und *Zulassung* - gemeinsam im Studentensekretariat/Immatrikulationsamt bearbeitet werden können. Redundanzen bei der Datenhaltung (Studentenakten) sind abzustellen.

Die Universitäten TU Chemnitz und Universität Leipzig sind angehalten, die Aufgabenzuordnung und Organisation in den *Akademischen Auslandsämtern* für Beratungsaufgaben zu überprüfen. Das allgemeine Massengeschäft sollte von der Einzelberatung zeitlich und örtlich getrennt werden. Durch den Einsatz moderner Medien (AIV, Hypertext-Anwendungen, Intranet/Internet) kann der Beratungsaufwand beim Austausch von Studierenden und Wissenschaftlern reduziert werden.

Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation der *Zentralen Studienberatung* in Freiberg und Chemnitz sind notwendig. Es sollte geprüft werden, ob universitätsübergreifend eine gemeinsame Stelle für die allgemeine Studienberatung eingerichtet werden kann.

Der SRH regt an, den Aufbau von zentralen Prüfungsverwaltungen an der TU Chemnitz, Universität Leipzig und TU Dresden zu untersuchen. Der flächendeckende Einsatz einheitlicher integrierter AIV-Verfahren für die Prüfungsverwaltung ist vorzusehen.

3.4 Personalangelegenheiten

Zur Verbesserung der Ablauforganisation und zur Verminderung der derzeit gegebenen Schnittstellen sollten den Mitarbeitern der Personalverwaltung ganzheitliche Sachbearbeitungsaufgaben zugewiesen werden. Dadurch könnte die Ablauforganisation verbessert und Schnittstellen könnten vermindert werden.

Das Ausfertigen der Verträge mit Hilfs- und Honorarkräften sollte den Fakultäten übertragen werden. Damit würde Doppelarbeit vermieden.

Der Datenaustausch zwischen den Universitäten und dem Landesamt für Finanzen ist effizienter zu gestalten. SMWK und SMF sollten dazu die notwendigen Schritte einleiten.

3.5 Hochschulplanung, Bau- und Raumangelegenheiten

Wegen des sachlichen Zusammenhanges sollte überlegt werden, an allen Universitäten die Großgeräteplanung der Entwicklungsplanung zuzuordnen.

3.6 Zentrale Angelegenheiten

Eine verstärkte Kooperation der Verwaltungs-AIV ist erforderlich. Durch einheitliche AIV-Lösungen können Mehrfachentwicklungen vermieden und der Entwicklungsaufwand gesenkt werden.

Mit dem Einsatz kompatibler Systembausteine und den Ausbau von Verwaltungsnetzen können Arbeitsabläufe rationeller gestaltet werden.

Die Konzentration der AIV-Mitarbeiter in einer Struktureinheit - unter Beachtung der technischen und örtlichen Bedingungen - sollte diskutiert werden. Doppelarbeiten würden ausgeschlossen, bisher notwendiger Abstimmungsaufwand verringert.

Die Fahrtkosten pro Kilometer an den Universitäten sollten die ortsüblichen Fahrtkosten für ein Pkw-Taxi nicht übersteigen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK hat erklärt, nach Prüfung der zentralen Verwaltungen seien wichtige Empfehlungen an die Universitäten ergangen, die bereits zu Veränderungen der Personalstruktur geführt hätten. Den Anregungen und Hinweisen des SRH werde entsprochen.

Bei Erfüllung der Aufgaben durch die zentralen Verwaltungen werde nicht überall die gleiche Qualität erreicht und erwartet. Vielmehr würden die Aufgaben dem Profil und den Schwerpunktsetzungen der einzelnen Universitäten entsprechend auf unterschiedliche und dennoch jeweils qualitativ anspruchsvolle Weise wahrgenommen.

Das SMWK stimme zu, dass größere Einheiten einen effektiveren Personaleinsatz möglich machen, die Verlagerung von Zuständigkeiten eröffne jedoch nicht zwangsläufig Möglichkeiten zur Reduzierung des Personals.

Umsätze aus Dienstleistungen unterliegen der Umsatzsteuer, solche aus Drittmittelforschung in der Regel nicht. Die steuerlich korrekte Zuordnung bereitet der Universität erhebliche Schwierigkeiten.

1 Ausgangssituation

Aufgabe der Hochschulen ist die Pflege und Entwicklung der Wissenschaften durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung (§ 4 Sächsisches Hochschulgesetz - SächsHG). Die hierfür erforderliche Finanzausstattung übernimmt das Land. Darüber hinaus verfügen Hochschulen im Forschungsbereich vor allem über Einnahmen aus

- Mitteln des Bundes und der Deutschen Forschungsgemeinschaft,
- Drittmitteln der Wirtschaft,
- Dienstleistungen,
- Verwaltungstätigkeit (z. B. Gebühren, Erlöse aus Verkäufen und Vermietungen) und
- Spenden.

Das StRPrA Leipzig hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Technischen Universität Bergakademie Freiberg (TU BAF) geprüft. Gegenstand der Untersuchungen waren u. a. die Einnahmen aus Dienstleistungen und der Drittmittelforschung.

2 Prüfungsergebnisse

Die TU BAF erbringt Dienstleistungen für die Wirtschaft, so führt sie u. a. Gesteins- und Druckfestigkeitsprüfungen, Erschütterungsmessungen und Mikrosondenuntersuchungen durch, erstellt Schallschutzgutachten und erledigt Druckaufträge für Dritte. Daraus wurden 1997 Einnahmen in Höhe von 1.465,9 TDM (Tit. 129 02 - Einnahmen aus dem Betrieb der Institute, Laboratorien - usw.) erzielt. Für Drittmittelforschung (Tit. 282 53 - Zuschüsse für laufende Zwecke -) hat die TU BAF 1997 Einnahmen von 8.598,5 TDM verbucht.

Die Universität hat für das Hj. 1997 insgesamt 185.812 DM Umsatzsteuer gezahlt. Soweit die Universität umsatzsteuerpflichtige Umsätze erbringt, ist sie für die hierfür bezogenen Güter und Leistungen grundsätzlich zum Vorsteuerabzug berechtigt. Regelungen zur Abgrenzung von Dienstleistungen und Drittmittelforschung existieren nicht. Infolgedessen wurden auch Forschungsaufgaben, die nicht steuerpflichtig sind, als Dienstleistungen an Dritte abgerechnet und entsprechend verbucht. Mangels entsprechender Nachweisführung konnte der Vorsteuerabzug nicht immer geltend gemacht werden. Die unkorrekte Anwendung des UStG hatte somit Einnahmeausfälle zur Folge.

Die Vertragsgestaltung bei Dienstleistungen ist den Instituten überlassen. In einigen Fällen wurden lediglich mündliche Vereinbarungen getroffen. Den Verträgen liegen keine einheitlichen Kalkulationsgrundlagen für die Bemessung des Personal- und Geräteaufwandes (Stundensätze, Maschinenstunden) zugrunde. Oft werden Pauschalpreise vereinbart, deren Höhe nicht nachvollziehbar ist. An Dienstleistungen für Externe wirken

z. T. auch Studenten mit. Korrekte Nachweise darüber, dass deren Leistungen in die Auftragsabrechnung eingeflossen sind, fehlen.

Die TU BAF erhebt bei Dienstleistungs- und nicht aus öffentlichen Mitteln (EU, Bund, Land) finanzierten Forschungsaufträgen eine Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 5 % des Vertragsumfangs. Diese soll die anfallenden Gemeinkosten (z. B. Sekretariatskosten, Abschreibungen für Gebäude und Ausrüstungen) und den Materialverbrauch decken. Ob das tatsächlich der Fall ist, hat die Universität jedoch bisher nicht ermittelt. Die TU verfügte 1997 aus dieser Pauschale über Mittel in Höhe von 488.073 DM (einschließlich Vorjahresüberhang). Hiervon hat die TU 330.051 DM ausgegeben, u. a. für Baumaßnahmen (254.966 DM zur Schaffung und Instandhaltung von Seminarräumen, Bauplanungskosten) und Verwaltungsausgaben (z. B. für einen Geldpreis 3.000 DM und für Bewirtungskosten 6.134 DM).

Die TU BAF überlässt in der Regel dem Drittmittelgeber sämtliche aus den Forschungsvorhaben resultierende Nutzungs- und Schutzrechte. Eine finanzielle Beteiligung der Hochschule an Erträgen aus der Verwertung ist nicht vorgesehen.

3 Folgerungen

Hochschulen sind Körperschaften öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen (§ 61 Abs. 1 SächsHG). Durch Forschung und Lehre erfüllen sie öffentliche (hoheitliche) Aufgaben. Als Hoheitsbetrieb nach § 4 Abs. 5 KStG sind sie in diesem Umfang weder körperschaft- noch umsatzsteuerpflichtig. Demgegenüber sind Hochschulen dann Betriebe gewerblicher Art und steuerpflichtig, wenn sie nachhaltig wirtschaftlich tätig sind, um Einnahmen zu erzielen.

Nach § 4 Nr. 21a UStG sind „die Umsätze der staatlichen Hochschulen aus Forschungstätigkeit steuerfrei. Nicht zur Forschungstätigkeit gehören Tätigkeiten, die sich auf die Anwendung gesicherter Erkenntnisse beschränken, die Übernahme von Projektträger-schaften sowie Tätigkeiten ohne Forschungsbezug“.

Für die Hochschulen ergibt sich aus der unterschiedlichen umsatzsteuerlichen Behandlung der Einnahmen die Pflicht, steuerfreie und steuerpflichtige Umsätze getrennt aufzuzeichnen. Nach § 34 Abs. 1 SÄHO sind Einnahmen vollständig zu erheben. Dies schließt die Geltendmachung von Vorsteuerabzügen ein.

Zur leichteren Handhabung der steuerlichen Vorschriften sollten die Hochschulen über einen einheitlichen Handlungsrahmen verfügen. Nach Auffassung des SRH wäre ein durch das SMWK und das SMF unter Typisierung von Vertragsmustern und Zusammenfassung in Fallgruppen zu erarbeitender Leitfadens hilfreich.

Die TU BAF sollte künftig alle Drittmittel- und Dienstleistungsverträge schriftlich abschließen. Bei Dienstleistungsverträgen sind kostendeckende Entgelte zu vereinbaren. Der SRH empfiehlt der TU BAF bis zur Ermittlung des tatsächlichen Auftragsaufwandes anstelle der 5 %igen Verwaltungskostenpauschale nach der VwV Kostenfestlegung des SMF zu verfahren. Diese geht von pauschalierten Kostenfaktoren (u. a. für Personal, Raum- und Sachkosten, Abschreibungen) aus.

Die Finanzierung von Bau- und Verwaltungsausgaben aus dem Verwaltungskostenanteil der Verträge (Tit.Gr. 53) steht im Widerspruch zu § 35 Abs. 2 SÄHO. Danach dürfen für den gleichen Zweck Ausgaben aus verschiedenen Titeln nur geleistet werden, soweit der Haushaltsplan dies zulässt. Dies ist hier nicht der Fall. Baumaßnahmen der TU

werden über das Staatliche Vermögens- und Hochbauamt Chemnitz realisiert. Für dringende Instandsetzungsarbeiten hat das SMWK der Universität 1997 Mittel in Höhe von 475.000 DM zur Bewirtschaftung übertragen.

In Zeiten knapper Kassen hat die Vermarktung der Forschungsergebnisse, zumindest durch eine angemessene finanzielle Beteiligung der Hochschule an den Erlösen, besondere Bedeutung. Ein Verzicht der Universität auf Urheber- und Nutzungsrechte rechtfertigt nach unserer Auffassung eine zusätzliche Vergütung. Die TU BAF - und die anderen sächsischen Hochschulen - sollten dies künftig berücksichtigen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Seit der Prüfung seien einige Empfehlungen bereits umgesetzt, für andere die Umsetzung in Vorbereitung. So sei durch Einstellung eines neuen Ausgabetitels 519 53 „Unterhaltung der baulichen Anlagen“ in den Haushaltsplan 1999/2000 die Möglichkeit geschaffen worden, dringende Renovierungsarbeiten in Hörsälen und Seminarräumen, soweit die vom Freistaat Sachsen bereitgestellten Mittel nicht ausreichen, aus dem Verwaltungskostenanteil zu finanzieren.

Die TU BAF erarbeite eine neue, dem § 4 Nr. 21a UStG Rechnung tragende Drittmittelrichtlinie. Sie könne somit ihre Drittmitteleinnahmen mit vertretbarem Aufwand und unter Beachtung der hochschul-, abgabe- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen verwalten.

Die Anwendung der VwV Kostenfestlegung des SMF sei wegen des aus der Vielzahl kleinerer Aufträge resultierenden unverhältnismäßigen Aufwandes nicht möglich. Das SMWK werde die TU BAF auffordern, die Kostendeckung für ausgewählte Modellfälle nachzuweisen.

5 Schlussbemerkung

Zur Erarbeitung eines Leitfadens zur Handhabung der steuerlichen Vorschriften an allen sächsischen Hochschulen und hinsichtlich einer angemessenen finanziellen Beteiligung der Hochschulen an der Vermarktung von Forschungsergebnissen hat sich das SMWK nicht geäußert.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Zu frühe Auszahlung führte zu ungerechtfertigt hohen Geldbeständen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat Zuwendungen an ein Institut der Wissenschaftsgemeinschaft „Gottfried Wilhelm Leibniz“ geprüft. Die Finanzierung (1998 rd. 45 Mio. DM) erfolgt im Wege der institutionellen Förderung und wird je zur Hälfte von Bund und Land getragen. Darüber hinaus hat das Institut Drittmittel in Höhe von rd. 13 Mio. DM eingeworben.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Mittelanforderung

Die Bundesmittel werden gemeinsam mit der Landeszuwendung abgerufen. Gemäß Zuwendungsbescheid des SMWK sind die Zahlungsanforderungen „monatlich bedarfsgerecht bis spätestens 20. eines jeden Monats für den Folgemonat“ einzureichen. Das Institut hat die Mittel angefordert, ohne bereits vorhandene Geldbestände zu berücksichtigen. Infolgedessen verfügte es jeweils in der ersten Juli-, August- und Septemberwoche über liquide Mittel von mehr als 10 Mio. DM, im Oktober über mehr als 11 Mio. DM. Die Kontoauszüge weisen bis zum 09.12.1998 durchgängig Beträge über 5 Mio. DM aus. Das Institut hat die Gelder auf Festgeldkonten angelegt und Zinserträge in Höhe von rd. 137 TDM (bei einem Planansatz von lediglich 40 TDM) realisiert.

2.2 Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel

Das Institut hat 1997 Zuwendungen in Höhe von rd. 3,4 Mio. DM nicht in Anspruch genommen. Die Rückzahlung des Bundesanteils (50 %) an das Bundesministerium für Bildung und Forschung erfolgte im Juli 1998. Nicht verbrauchte Landesmittel waren lt. Zuwendungsbescheid mit den Zuwendungen des Folgejahres zu verrechnen. Das SMWK erhielt mit fristgemäßem Zugang des Jahresabschlussberichtes 1997 zum 30.06.1998 Kenntnis über verbliebene Restmittel. Das Institut hat die 1,7 Mio. DM jedoch erst von der Zahlungsanforderung zur Abschlagszahlung im Dezember 1998 abgesetzt.

3 Folgerungen

Der Freistaat Sachsen nimmt zur Deckung seiner Ausgaben auch Kredite auf. Werden diese Mittel, weil nicht unmittelbar benötigt, angelegt, ist dies regelmäßig wegen der höheren Zinslast des Landes unwirtschaftlich.

Das Institut hat im gesamten 2. Halbjahr 1998 über nicht gerechtfertigte Geldbestände von mindestens 5 Mio. DM verfügt. Es hätte Zuwendungen nur insoweit und nicht eher abfordern dürfen, als sie voraussichtlich innerhalb von drei (neu: zwei) Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden (Vorl. VwV Nr. 7.1 zu § 44 SÄHO des SMF). Darüber hinaus war das Institut verpflich-

tet, dem SMWK unverzüglich anzuzeigen, wenn die abgeforderten oder ausgezahlten Beträge nicht innerhalb von drei (neu: zwei) Monaten nach Auszahlung verbraucht werden (ANBest-I Nr. 4.2 - neu: Vorl. VwV Nr. 5.3 zu § 44 SÄHO). Dies wurde versäumt. Die Verrechnung überschüssiger Gelder hängt im Übrigen nicht von der Vorlage der Jahresrechnung ab. Als Abschlag kann sie bereits im Januar erfolgen.

Der SRH hat wiederholt auf hohe Geldbestände bei Zuwendungsempfängern hingewiesen (siehe Jahresbericht 1995, Beitrag Nr. 28 und Jahresbericht 1996, Beitrag Nr. 29). Diese sind vor allem auf das Auszahlungsverfahren zurückzuführen: Der Zuwendungsempfänger erhält die gesamten, in der Zahlungsperiode benötigten Mittel zu Beginn des Zeitraums, seine Auszahlungen fallen jedoch sukzessive an. Mit der Novellierung o. g. VwV vom 03.12.1999 wurde die Frist für Zahlungsanforderungen auf zwei Monate verkürzt. Das SMWK hat vielfach (wie auch bei diesem Institut) sogar einen nur monatlichen Mittelabruf verfügt. Der grundsätzliche Mangel des Auszahlungsverfahrens - die beim Zuwendungsempfänger mindestens wochenweise vorhandenen Geldbestände - wird damit nicht beseitigt.

Der SRH empfiehlt, eine Umstellung der Auszahlung von Zuwendungen auf das beim Bund eingeführte Abrufverfahren zu prüfen. Bei diesem können die für fällige Zahlungen benötigten Mittel nur am Tage des Bedarfs in Anspruch genommen werden. Das Bundesministerium der Finanzen hat auf die besondere Wirtschaftlichkeit dieses Verfahrens hingewiesen. Der SRH hatte dem SMF bereits bei der Anhörung gem. § 103 SÄHO zur Änderung der Vorl. VwV zu § 44 SÄHO mit Schreiben vom 13.08.1998 vorgeschlagen, ein Abrufverfahren für geeignete Zuwendungsempfänger einzurichten. Das Verfahren dürfte insbesondere bei institutioneller Förderung, umfangreicher Projektförderung und für Zuwendungen an kommunale Körperschaften in Betracht kommen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK erhebt gegen die Feststellungen und Folgerungen des SRH keine Einwände.

Ob das vorgeschlagene Abrufverfahren den grundsätzlichen Mangel des bisherigen Verfahrens beseitige und für Forschungseinrichtungen handhabbar sei, könne gegenwärtig nicht abschließend beurteilt werden.

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Beraterverträge

36

Die Beteiligungsverwaltung sollte Mindestanforderungen für die Ausgestaltung von Beraterverträgen erarbeiten.

Die Beteiligungsunternehmen schlossen viele Beraterverträge ohne ausreichende Beschreibung des Leistungsinhalts und -umfangs. Leistungskontrollen waren dadurch häufig nicht ausreichend sichergestellt.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Betätigung des Freistaates Sachsen bei verschiedenen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen geprüft. Er hat sich hierzu bei mehreren Unternehmen durch die Einsicht in die Bücher und Schriften unterrichtet. Dabei waren bei den Unternehmen eine Vielzahl von „Beraterverträgen“ festgestellt worden, für die teilweise zweistellige Millionenbeträge gezahlt wurden. Der SRH hat Beraterverträge mit einem Gesamtvolumen von rd. 80 Mio. DM näher untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einsatzfelder für Berater und Beratungsunternehmen

Die Aufgaben, welche die Beteiligungsunternehmen auf Berater oder Beratungsunternehmen übertragen hatten, waren sehr vielfältig.

Häufig wurden Berater für längerfristig vom Unternehmen wahrzunehmende Aufgaben eingesetzt. Dies erfolgte unter dem Aspekt Personalkosten einzusparen oder mit dem Hinweis, eigenes geeignetes Personal habe man nicht finden können.

Zum Teil wurde die Entwicklung und Durchführung ganzer Projekte auf Beratungsunternehmen übertragen. Dabei wurde selbst die Geschäftsführungsfunktion in dem für das Projekt gegründeten Tochterunternehmen auf einen Geschäftsführer des beratenden Unternehmens übertragen.

Ein Unternehmen vergab typische Aufgaben der Geschäftsführung, wie z. B. die Entwicklung der weiteren Geschäftstätigkeit oder Ähnliches an Berater, obwohl die Gesellschaft selbst mehrere gut bezahlte Geschäftsführer hatte.

In einem Fall war ein Aufsichtsratsmitglied gleichzeitig als Berater tätig. Aus den Rechnungen ergab sich, dass auch die Vorbereitung von Aufsichtsratssitzungen in Rechnung gestellt wurde.

Lediglich von untergeordneter Bedeutung war der finanzielle Aufwand der Unternehmen für den typischen Einsatz von „Beratern“ bei der Bewältigung einmaliger Aufgaben,

wie z. B. die Erstellung von Gutachten, die nach Gebührensätzen oder einem fest vereinbarten Honorar abgerechnet wurden.

Die Entscheidungsgründe der Unternehmen, für die Erfüllung der Aufgabe einen Berater beizuziehen, waren oft durch die vorgelegten Unterlagen nicht belegt. Dies mag bei der Erstellung eines Gutachtens über bautechnische Fragen, wie z. B. statischer Berechnungen, noch verständlich sein. Die Unterlagen ließen jedoch auch bei der Übertragung einer auf einen längeren Zeitraum angelegten Beratungstätigkeit keine ausreichende Konzeption erkennen. Sie gaben insbesondere keine Übersicht über den geplanten finanziellen Rahmen und die Dauer der Beratungstätigkeit. Auch eine regelmäßige Überprüfung der weiteren Notwendigkeit der Beratungstätigkeit war nicht gegeben. Im Gegenteil entstand häufig der Eindruck, dass die Verträge einfach weiter liefen bzw. fortgesetzt wurden. Teilweise wurden Verträge im Rahmen der örtlichen Erhebungen des SRH durch das Unternehmen geprüft und anschließend geändert oder auch beendet.

Bei Beratern, die Dienstleistungen ähnlich dem eigenen Personal erbrachten, vermisste der SRH eine klare Darstellung der Beratungstätigkeit in der organisatorischen Darstellung der Unternehmen und damit eine klare Abgrenzung der Berateraufgaben von den durch das eigene Personal wahrzunehmenden Aufgaben. So waren z. B. in einem Unternehmen neben der eigenen Abteilung Öffentlichkeitsarbeit freie Journalisten als Berater eingesetzt. Die Abteilung Marketing eines Unternehmens setzte weitere Unternehmen für Marketingaufgaben ein. Überschneidungen konnten dabei weder bei den Beratern untereinander noch im Verhältnis zum eigenen Personal ausgeschlossen werden.

2.2 Ausschreibung

Bei der Vielzahl der vorgefundenen Beratungsverträge konnten dem SRH in keinem der Fälle Ausschreibungsunterlagen vorgelegt werden. Sämtliche Verträge waren freihändig vergeben worden. Unterlagen oder Vermerke, die den Verzicht auf eine Ausschreibung plausibel hätten erscheinen lassen, erhielt der SRH nicht. Wenn auf eine Ausschreibung verzichtet wird, so sind die Gründe zu dokumentieren. Bei der Mehrzahl der vorgefundenen Fälle waren keine Anhaltspunkte für Umstände ersichtlich, aus denen sich ein Grund für den Verzicht auf eine Ausschreibung hätte ergeben können.

In einzelnen Fällen war anhand der Aktenlage auch nicht feststellbar, wie z. B. auf wessen Empfehlung das Unternehmen zu dem Berater gekommen ist.

2.3 Vertragsgestaltung

Der SRH stieß auf eine Vergütung für Beratungsleistungen von über 100 TDM. Ein Beratungsvertrag darüber war aber nicht schriftlich fixiert worden. Zu dem Vertrag konnten dem SRH keine Unterlagen vorgelegt werden. Außer den Rechnungen und zwei schriftlichen Stellungnahmen zu einem bestimmten Problem erhielt der SRH zum gesamten Vorgang keine Unterlagen.

Ein weiterer Vertrag mit Zahlungen von mehr als 1 Mio. DM konnte dem SRH bisher vom geprüften Unternehmen nicht vorgelegt werden.

Im Übrigen waren die Beraterverträge zu einem großen Teil sehr knapp gehalten. So war der Vertrag eines Beraters, aufgrund dessen allein in den letzten vier Jahren eine Vergütung von rd. 518 TDM gezahlt worden war, auf einige wenige Zeilen beschränkt.

Die Leistungsbeschreibung umfasste nur Stichworte, wie Fördermittelabruf oder Erstellen eines Baubuches.

Das Leistungsbild war in allen Verträgen sehr allgemein gehalten. Eine Präzisierung des Leistungsumfanges und eine Abgrenzung der Aufgaben bei mehreren nebeneinander tätigen Beratern war meist nicht erfolgt. Bei umfassenden Aufgaben wie z. B. einer Projektbegleitung waren die Verträge nicht in einzelne Zeit- und Aufgabenabschnitte getrennt worden. Planung und Durchführung waren gleichzeitig in einem Vertrag übergeben worden.

Auch Terminvereinbarungen waren selten getroffen worden und eine vertragliche Festlegung qualitätssichernder Maßnahmen war vollständig unterblieben.

Dies war insbesondere im Hinblick auf den Modus der Vergütung von Bedeutung, da in vielen Beratungsverträgen als Vergütung Tagessätze vereinbart worden waren. Die Tagessätze in einer Größenordnung bis zu 2.700 DM oder pauschal vereinbarte Stundensätze bis zu 450 DM wurden dann teilweise über mehrere Jahre bezahlt. Dem Interesse der Berater an einer langfristigen Beratungstätigkeit wurde dabei meist keine adäquate Kontrolle des Leistungsergebnisses gegenübergestellt.

Die Höhe der Beraterhonorare bewegte sich in der Regel im oberen Bereich des marktüblichen.

Zum Teil waren die Vergütungen der Leistung aber auch nicht angemessen. So wurden z. B. in einem Fall für Schreibkräfte Tagessätze von 600 DM akzeptiert. In einem anderen Fall erläuterte eine Anlage zu dem Pkt. „Vertragsmanagement“ den Aufgabenbereich des Beraters mit Weitergabe von Informationen an die entsprechenden Mitarbeiter, Einhaltung von Fristen überwachen, Vollzug der Verträge beschleunigen, Schreiben von Rechnungen veranlassen etc. und unter dem Pkt. „Zuarbeiten für den Vertrieb und die Rechtsabteilung“ mit Besorgen von aktuellen Grundbuchauszügen, Weitergeben der vollständigen Flurstücksangaben, Prüfen hinsichtlich Belastungen in 2./3. Abteilung etc. Die Erfüllung dieser Aufgaben kostete das Unternehmen monatlich rd. 30 TDM.

Neben den Honoraren wurden häufig noch großzügige Nebenkostenpauschalen an die Berater gezahlt. In einem Fall betrug die Nebenkostenpauschale 33 % des vereinbarten Tagessatzes. Häufig wurden 20 % und daneben noch Reisekosten bezahlt, Fahrzeuge zur Verfügung gestellt und im Einzelfall die Weiterbildungskosten des Beraters vergütet.

2.4 Leistungskontrolle

Schon die Vertragsgestaltung behinderte in vielen Fällen eine Leistungskontrolle, die im Hinblick auf die entstehenden Kosten angemessen gewesen wäre. In vielen Fällen konnte der SRH keine Nachweise der Berater über erbrachte Leistungen einsehen, da die Arbeitsergebnisse lt. Auskunft der Unternehmen nur mündlich vorgetragen wurden. Schriftliche Berichte oder nachvollziehbare Unterlagen, die den Umfang oder den Schwierigkeitsgrad der erbrachten Leistungen hätten erkennen lassen, konnten die Unternehmen meist nicht vorlegen.

So standen häufig nur Rechnungen zur Verfügung, die allenfalls die Tage, an denen der Berater tätig war, erkennen ließen. Die Prüfung der sachlichen Richtigkeit war darauf beschränkt festzustellen, dass mit dem Berater ein Vertrag besteht und im Hinblick auf eine ggf. mündliche Berichterstattung Leistungen erbracht wurden. In der Folge wurden dann auch Rechnungen akzeptiert, bei denen Berater z. B. rd. 7 TDM als telefonische Beratungszeit in Rechnung stellten.

Bei der Art der Rechnungslegung war es auch den Unternehmen nicht mehr möglich, z. B. schriftliche Ausarbeitungen der Berater oder die Erledigung von Teilen der übertragenen Aufgaben bestimmten Rechnungen zuzuordnen. Der für bestimmte Aufgaben entstandene Aufwand war nicht festzustellen und damit eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in keiner Weise gewährleistet.

3 Folgerungen

Aufgrund seiner Feststellungen empfiehlt der SRH der Beteiligungsverwaltung, sich einen Überblick über die bei den Beteiligungsunternehmen bestehenden Beraterverträge zu verschaffen.

Die Geschäftsführungen der Unternehmen sollten angehalten werden, die bestehenden Verträge auf deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

Dabei sollten nach Auffassung des SRH insbesondere folgende Anforderungen beachtet werden:

Der Entscheidung über den Einsatz von Beratern über einen längeren Zeitraum müssen Konzepte zugrunde liegen, die auch den finanziellen und zeitlichen Rahmen festlegen.

Die Entscheidung, Berater oder Beratungsunternehmen für bestimmte Aufgaben einzusetzen, muss in den Unterlagen des Unternehmens nachvollziehbar dokumentiert sein.

Beraterverträge sind schriftlich zu vereinbaren.

Der Leistungsinhalt und -umfang muss möglichst genau beschrieben werden. Die Leistungsbeschreibung muss Leistungskontrollen zulassen. Die Leistungserbringung sollte auch an Termine gebunden werden.

Soweit Leistungen teilbar oder in bestimmte Abschnitte zu gliedern sind, sollten die weiteren Verträge erst nach einer zufrieden stellenden Erfüllung der vorrangigen Teilleistungen geschlossen werden.

Soweit durch die Berater eigenes Personal eingespart werden soll, müssen dem finanziellen und zeitlichen Rahmen der Beratung die entsprechenden Personalkosten gegenübergestellt werden. Die Berater sollten im Organisationsschema dargestellt werden und die Geschäftsverteilung muss eine klare Abgrenzung der Aufgaben des Beraters von den Aufgaben des eigenen Personals erkennen lassen.

Auf Vergütungsvereinbarungen mit Tages- und Stundensätzen sollte nach Möglichkeit weitgehend verzichtet werden. Andernfalls ist zur Rechnungslegung zu vereinbaren, dass der abgerechnete Zeitaufwand bestimmten Einzel- bzw. Teilleistungen zuzuordnen sein muss.

Neben zu beachtenden Verpflichtungen zur öffentlichen Ausschreibung sollen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zumindest Vergleichsangebote eingeholt werden. Soweit in Ausnahmefällen davon abgesehen wird, müssen die Gründe für den Einsatz gerade dieses Beraters nachvollziehbar dargelegt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF verweist darauf, dass die Prüfungsergebnisse des SRH keinen Bezug zu den einzelnen geprüften Unternehmen erkennen ließen und man deshalb auch nur zu den angesprochenen grundsätzlichen Fragen Stellung nehme.

Das SMF stimme den Ausführungen des SRH dem Grunde nach zu. Jedoch sei darauf hinzuweisen, dass diese grundsätzlichen Feststellungen des SRH unter Umständen nicht jedem Einzelfall gerecht werden könnten. Es seien durchaus Situationen und Fallkonstellationen denkbar, bei denen eine Abweichung von diesen Grundsätzen in einzelnen Punkten erforderlich sein könne. Die entscheidungsrelevanten Gründe seien in diesen Fällen nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Beteiligungsverwaltung werde die bei den einzelnen Unternehmen bestehenden Beraterverträge zusammenstellen und die Geschäftsführungen der einzelnen Unternehmen anhalten, die Verträge unter Beachtung der grundsätzlichen Erwägungen des SRH auf deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

5 Schlussbemerkung

Der SRH begrüßt die geplante Prüfung der Beraterverträge und pflichtet dem SMF bei, dass seine grundsätzlichen Erwägungen zu Beraterverträgen selbstverständlich eine auf den Einzelfall bezogene Entscheidung nicht entbehrlich machen können.

Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH

Der Freistaat Sachsen hat bis 1999 als Gesellschafter 214 Mio. DM für die Sächsische Staatsbäder GmbH aufgebracht und plant bis 2002 weitere 48 Mio. DM zu investieren.

Es fehlt ein Gesamtkonzept des Gesellschafters, das eine zielgerichtete und zukunftsorientierte Steuerung des Unternehmens im Landesinteresse ermöglicht.

Die Wirtschaftlichkeit des Betriebes muss erheblich verbessert werden. Um die Finanzkraft des Beteiligungsunternehmens zu stärken, sind nicht betriebsnotwendige Immobilien zügig zu verwerten.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Betätigung des Freistaates Sachsen als Gesellschafter der Sächsischen Staatsbäder GmbH (SSB) geprüft. Er hat sich auch nach § 54 HGrG im Unternehmen unterrichtet. Der Freistaat Sachsen ist Alleingesellschafter der SSB.

Die SSB hat am 01.01.1992 den Geschäftsbetrieb aufgenommen. Laut Gesellschaftsvertrag sind der Betrieb von Kureinrichtungen sowie die Förderung des kurörtlichen Lebens und Fremdenverkehrs in Bad Brambach und Bad Elster Gegenstand des Unternehmens.

Im Zeitraum 1991 bis 1999 sind der SSB rd. 214 Mio. DM an Gesellschaftermitteln zugeflossen (davon rd. 161 Mio. DM für Investitionen und rd. 53 Mio. DM für laufende Zwecke). Für die Jahre 2000 bis 2002 sind Gesellschaftermittel für die SSB in Höhe von insgesamt rd. 48 Mio. DM geplant (davon 25 Mio. DM für Investitionen und 23 Mio. DM für laufende Zwecke). Die geplanten Investitionsmittel sollen zu 90 % über IfG-Mittel finanziert werden.

Zusätzlich steht der Gesellschaft die seit 1993 erhobene Kurtaxe (1998 rd. 1,4 Mio. DM) zur Verfügung. Die Kurtaxeinnahmen sind zweckgebunden und dienen insbesondere der Deckung von Aufwendungen zur Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen wie beispielsweise Kurmitteleinrichtungen, Veranstaltungsgebäuden, Schwimmbädern, Touristeninformation.

2 Prüfungsergebnisse/Prüfungsfeststellungen

2.1 Nach Ausführungen der Beteiligungsverwaltung gab es für die GmbH-Gründung gewichtige historische sowie struktur- und arbeitsmarktpolitische Gründe. Hierin sei die Verpflichtung des Freistaates zu sehen, sich besonders in Nachwendezeiten um den übernommenen Bäderbetrieb zu kümmern.

Es fehlen Untersuchungen des Gesellschafters, inwieweit die Förderung beider Stand-

orte wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Entsprechende Auslastungszahlen lagen nicht vor. Dem SRH erscheint unter Beachtung der Kurgastzahlen (1998 4.767 Kurgäste in Bad Brambach gegenüber 31.359 Kurgästen in Bad Elster) eine Förderung des Standortes Bad Brambach durch den Freistaat mit rd. 21 Mio. DM bis zum 31.12.1998 überdimensioniert. 1999 sind insbesondere für den Bau des Kurmittelhauses nochmals Mittel in Höhe von 13 Mio. DM nach Bad Brambach geflossen.

2.2 Zwar steht außer Frage, dass der Betrieb von Kurbädern einen Beitrag zur Gesundheitsvorsorge leistet. Dadurch wird diese Aufgabe jedoch nicht automatisch zu einer Landesaufgabe.

Die Kommunen genießen einerseits durch das Engagement des Freistaates in der Region Vorteile. Andererseits entsteht ihnen als Kurgemeinde auch erhöhter Aufwand.

Gemäß der Kurtaxordnung erhalten die Kommunen seit 1994 je 10 % am jeweiligen Kurtaxaufkommen. Die Gesellschaft hat keine ausreichenden Erkenntnisse über die Verwendung der Kurtaxeinnahmen durch die Kommunen. Eine Aufhebung der Beteiligung der Kommunen am Kurtaxaufkommen ist vorerst nicht geplant. Nach Angaben der Beteiligungsverwaltung soll eine neue Kurtaxordnung, die ab 01.01.2001 in Kraft treten soll, den Anteil der Gemeinden von 10 auf 8 % reduzieren. Die Kommunen haben Mehraufwendungen unterschiedlicher Art infolge der Kurbetriebe, welche sie daraus zumindest teilweise finanzieren können. Es können aber auch Einrichtungen der Bäderbetriebe durch Gemeindebürger genutzt werden, wie z. B. Sportstätten, die an kommunale Sportvereine verpachtet sind, oder Grünanlagen.

Die SSB tritt auch weitgehend als Alleinveranstalter von Kulturangeboten in den Kurorten z. B. in Form von Konzerten, Theaterveranstaltungen, Ausstellungen, Vorträgen auf. Kommunen, Kliniken u. a. werben mit den Kulturangeboten der SSB und profitieren davon. Sie beteiligen sich aber nicht an deren Finanzierung. Faktisch nimmt die SSB in diesem Bereich Aufgaben eines Kurvereins wahr.

Einen wesentlichen Teil der Kulturaufwendungen zahlt die SSB für die Gestellung von Kurmusik durch ein Orchester. Das waren in den zurückliegenden Jahren Jahrespauschalen in Höhe von 650 bis 310 TDM. Der letzte vorliegende Vertrag regelte die Kurmusikgestellung für das Jahr 1997. Seit dem sind Leistungen und Gegenleistungen nicht mehr schriftlich fixiert. Zwischenzeitlich hat der Aufsichtsrat einem neuen Vertrag zugestimmt, der Leistungsumfang und -erbringung konkret regelt.

Die SSB finanziert auch den Betrieb des Bewegungsbades in Bad Elster, das ganzjährig als öffentliches Bad geöffnet ist und bisher kaum für Kurtherapien genutzt wird.

2.3 Die privaten Kliniken haben in den zurückliegenden Jahren ihre Angebote immer mehr erweitert, sodass fast alle Anwendungen und Behandlungen (beispielsweise Massagen, Bäder, Gymnastik) in deren Räumen selbst angeboten werden. Sie entwickelten sich im Bereich der Kurmittelabgabe zu starken Konkurrenten gegenüber der SSB.

Trotzdem hat die SSB zusätzlich eigene umfängliche Kapazitäten zum Kurmittelangebot geschaffen, wie z. B. durch den Um- und Ausbau des Kurmittelhauses in Bad Elster und den Neubau des Kurmittelhauses in Bad Brambach. Für diese Investitionsentscheidungen lagen keine Entwicklungskonzeptionen der Beteiligungsverwaltung vor.

Laut Auskunft der Beteiligungsverwaltung soll die GmbH nunmehr verstärkt versuchen, die geschaffenen Kapazitäten dadurch besser auszulasten, dass die Kliniken für die Inanspruchnahme natürlicher Heilmittel gewonnen werden.

2.4 Die Gesellschaft nimmt teilweise Tätigkeiten wahr, die nicht zum eigentlichen Kerngeschäft des Unternehmens zählen, wie z. B. Grünanlagenpflege, Verwaltung von Geschäftsräumen und Wohnhäusern sowie Pflege der an Vereine verpachteten Sportstätten.

Zwar sind diese Aufgaben derzeit vom weit gefassten Unternehmensgegenstand im Gesellschaftsvertrag gedeckt, stellen aber keine Tätigkeiten mit wichtigem Staatsinteresse dar. Der Gesellschafter sollte den von ihm verfolgten Unternehmenszweck begrenzen und konkret benennen.

Der Gesellschafter beabsichtigt, schrittweise das Tätigkeitsfeld der Gesellschaft auf den eigentlichen Kur- und Erholungsbereich zurückzuführen.

2.5 Der Gesellschafter hat Grundstücke und Gebäude mit einem Wert von rd. 45 Mio. DM unentgeltlich in das Vermögen des Beteiligungsunternehmens eingebracht. Ein Immobiliennutzungskonzept wurde nicht erstellt.

Nicht alle übertragenen Immobilien, wie Wohn- und Geschäftshäuser und Sportstätten, sind für das Unternehmen betriebsnotwendig. So wurden bisher unentgeltlich Räume an verschiedene Vereine überlassen, für die erst zukünftig Mietzahlungen gefordert werden sollen.

Die Mehrzahl der Objekte wurde von der SSB saniert. Insbesondere unter Einbeziehung der Abschreibungen und Verwaltungsgemeinkosten sind die fremdgenutzten Objekte wie beispielsweise die Wohn- und Geschäftshäuser Haus „Elisabeth“ in Bad Elster oder das ehemalige Röntgenlabor in Bad Brambach überwiegend defizitär. Den Organen der Gesellschaft ist mindestens seit Anfang 1998 durch ein Beratungsgutachten bekannt, welche Objekte nicht betriebsnotwendig sind und die Ertragssituation des Unternehmens belasten.

2.6 Für einzelne Investitionsmaßnahmen konnten von der Gesellschaft keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorgelegt werden. Der Gesellschafter hat den Maßnahmen ohne einen Nachweis über ihre Wirtschaftlichkeit zugestimmt und sich nur auf Planungsunterlagen der eingeschalteten Fachplaner gestützt. Zwei komplett ausgestattete Gaststättenbetriebe mit Nutzflächen von insgesamt 1.248 m² stehen wegen mangelnder Nachfrage seit längerem leer.

2.7 Es liegt kein Gesamtkonzept für das Unternehmen vor. Damit fehlt die Grundvoraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung des Unternehmens. Ein strategisches Controlling durch den Gesellschafter ist erschwert.

Eine dem Unternehmen entsprechend dimensionierte interne Revision, eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung und Deckungsbeitragsrechnung als wesentliche betriebswirtschaftliche Entscheidungshilfen fehlten bis zum Zeitpunkt der Prüfung. Zwischenzeitlich wurden die für die Kosten- und Leistungsrechnung und Deckungsbeitragsrechnung erforderlichen Programme installiert.

1997 veranlasste der Gesellschafter bei dem Beteiligungsunternehmen eine Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Ausschlaggebend für die Untersuchung war die unzureichende Umsatz- und Ertragslage der Gesellschaft sowie die bevorstehende Umstrukturierung zahlreicher Betriebsabläufe infolge der umfangreichen Investitionstätigkeit.

Abzusehende Veränderungen der Unternehmenssituation wie die Beendigung großer Investitionsmaßnahmen wurden nicht ausreichend berücksichtigt, sodass das Gutachten von Beginn an in einigen Teilen überholt war.

Eine Umsetzung der Empfehlungen des Beratungsunternehmens erfolgte nur teilweise.

Obwohl das Gutachten detaillierte Handlungsschritte aufzeigte, hat der Gesellschafter zur Realisierung der Empfehlungen Coachingaufträge vergeben, da lt. Auskunft der Beteiligungsverwaltung die personellen Möglichkeiten für Maßnahmen im Bereich der Unternehmensstrategie, Marketing und auch im kaufmännischen Bereich nicht ausreichten. Bis zum 31.12.1999 sind insgesamt 913 TDM für Beratungsaufträge angefallen.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass für die Daueraufgabe der Unternehmensführung nicht geeignetes Personal zu günstigeren Konditionen als über Beraterverträge hätte eingestellt werden können.

Seit Ende 1999 hat der Gesellschafter das Unternehmen zur Umsetzung des Gutachtens personell für ein Jahr mit drei Verwaltungskräften verstärkt. Die Personalkosten für die drei Verwaltungskräfte belaufen sich auf weitere rd. 260 TDM.

2.8 In seinen Berichten über die Prüfung nach § 53 HGrG hat der Abschlussprüfer bereits z. B. seit 1993 regelmäßige Kontrollen im Unternehmen bzw. die Wahrnehmung der Aufgaben der Innenrevision für erforderlich gehalten. Seit 1995 wird auf Probleme im Bereich der Kostenrechnung hingewiesen und 1998 eindeutig ausgeführt, dass der gegenwärtige Zustand den Anforderungen des Unternehmens nicht genügt. Das dafür notwendige und geeignete eigene Personal stand nach Ansicht der Beteiligungsverwaltung im Unternehmen nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung.

Trotz Unterstützung durch den Wirtschaftsprüfer und den Aufsichtsrat gelang es nicht, die bestehenden Defizite abzubauen.

3 Folgerungen

3.1 Die Errichtung und das Betreiben von Kur- und Bädereinrichtungen sollte nicht ohne kommunale Mitwirkung durch Beteiligungsunternehmen des Landes wahrgenommen werden (vgl. Jahresbericht des SRH 1999).

Die Beteiligungsverwaltung hätte nach einer begrenzten Zeit des Auf- und Ausbaus der Infrastruktur in den Bädern das Engagement des Freistaates zurückführen und auf eine Beteiligung der betroffenen Kommunen an der SSB hinwirken sollen.

In anderen Bundesländern sind die Kommunen an den Staatsbädern mit Anteilen in Höhe von 12 bis 40 % beteiligt.

Die Beteiligungsverwaltung hat auch auf eine finanzielle Beteiligung aller Nutznießer an der Finanzierung von Kulturveranstaltungen hinzuwirken.

3.2 Der SRH hält es für zwingend erforderlich, dass der Gesellschafter ein Gesamtkonzept erstellt, das eine zielgerichtete und zukunftsorientierte Steuerung des Unternehmens im Landesinteresse ermöglicht.

3.3 Nach Auffassung des SRH müssen die Unternehmensorgane kurzfristig tätig werden und ein Immobiliennutzungs- und -verwertungskonzept erarbeiten und umsetzen. Die aus der Veräußerung der nicht betriebsnotwendigen Immobilien erzielten Erlöse sollten zum Verlustausgleich im Unternehmen eingesetzt werden.

3.4 Es muss dafür gesorgt werden, dass für die Erledigung der internen Kontrollpflichten die erforderliche personelle Basis geschaffen wird.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilt in seiner Stellungnahme mit, dass aufgrund der gegenwärtigen finanziellen Rahmenbedingungen für die Staatsbadkommunen eine Beteiligung an der SSB nur schwer umzusetzen sein werde. Mittelfristig werde eine Einbeziehung des gesamten Vogtlandkreises angestrebt. Durch die Gründung einer Tourismus- und Veranstaltungsgesellschaft solle eine kostenmäßige Beteiligung der von Kurbetrieb und Fremdenverkehrsbereich betroffenen Stellen erreicht werden sowie baldmöglichst eine klare Abgrenzung der kurtaxerelevanten Aufgaben zwischen SSB und den Kommunen erfolgen. Bis Ende 2000 sei eine Beteiligung der Kommunen, der Kur- und Fremdenverkehrsvereine, der Kliniken und des Gastgewerbes an den Kosten der Kulturveranstaltungen vorgesehen.

Das Forschungsinstitut für Balneologie und Kurortwissenschaften Bad Elster habe 1994 für beide Bäderorte eine kurortwissenschaftliche Entwicklungskonzeption erarbeitet, deren Nutzungskonzeption Entscheidungsgrundlage für Sanierung und Erweiterung des Kurmittelhauses Bad Elster und den Neubau des Kurmittelhauses in Bad Brambach darstellte.

Die Umsetzung der Empfehlungen der Unternehmensberater sei bisher nur teilweise erfolgt. Hier liege Nachbesserungspotenzial vor. Vor Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes für die Staatsbadgesellschaft müssten zunächst die Festlegungen des aus den Empfehlungen der Berater entwickelten und Ende 1999 aufgestellten Maßnahmenkatalogs umgesetzt werden.

Ein Immobiliennutzungs- und Verwertungskonzept solle bis zum III. Quartal 2000 erarbeitet sein. Für den gastronomischen Bereich im Kurhaus Bad Elster werde zurzeit ein neues Nutzungskonzept erarbeitet. Das Kolonnadencafe in Bad Elster müsse einer Mischnutzung zugeführt werden.

5 Schlussbemerkung

Der SRH begrüßt die vom SMF in seiner Stellungnahme angekündigten Schritte zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. In Zukunft wird diese Aufgabe die Beteiligungsverwaltung vor beträchtliche Herausforderungen stellen.

Die Landkreise haben das Personal für die überörtliche Prüfung nicht aufgestockt. Es sind noch immer rd. 2.700 Jahresrechnungen der Hj. 1991 bis 1998 der Gemeinden bis 2.000 EW ungeprüft.

Obgleich der Gesetzgeber seit über zwei Jahren die Einrichtung des örtlichen Prüfungswesens bei Zweckverbänden verlangt, haben dies rd. 25 % der Zweckverbände bisher noch nicht umgesetzt.

1 Gesetzliche Grundlagen

Die örtliche und überörtliche Kommunalprüfung sind in der SächsGemO, der SächsLKrO, dem SächsKomZG, dem SächsEigBG und der KomPrO geregelt. Nach § 103 Abs. 1 SächsGemO haben Gemeinden mit mehr als 20.000 EW ein RPA einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA bedienen. Kleinere Gemeinden können ein RPA einrichten oder sich eines anderen kommunalen RPA bedienen.

Mit der Änderung des SächsKomZG haben Zweckverbände seit 01.02.1998 gem. § 59 die örtliche Prüfung zu gewährleisten, indem sie entweder in der Verbandssatzung bestimmen, dass sie ein eigenes RPA einrichten bzw. sich eines anderen kommunalen RPA bedienen oder ein geeigneter Bediensteter des Zweckverbandes/eines Verbandsmitgliedes zum Rechnungsprüfer bestellt wird.

2 Örtliche Prüfung

2.1 Prüfungswesen bei Zweckverbänden

In keinem der 239¹⁾ Zweckverbände, die zum 31.03.2000 im Freistaat Sachsen existierten, ist bislang die Regelung des § 59 Abs. 1 Nr. 1 SächsKomZG zur Anwendung gekommen, wonach die Verbandssatzung bestimmen kann, dass der Zweckverband ein eigenes RPA einrichtet, wenn die Größe des Zweckverbandes dies rechtfertigt. Eine Regelung in der Verbandssatzung hatten 112 der Zweckverbände dahingehend getroffen, dass sie sich eines anderen kommunalen RPA bedienen (gem. § 59 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG). 65 Zweckverbände haben außerhalb der Verbandssatzung Regelungen zur örtlichen Prüfung getroffen.

Obwohl das SMI den Vollzug des § 59 SächsKomZG durch Berichtspflicht überwacht, sind bisher 62 Zweckverbände dem Erfordernis zur Einrichtung des örtlichen Prüfungs-

¹⁾ Die Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen (Stand 21.10.1999) wurden vom SRH durch Ermittlungen aus unterschiedlichen Quellen fortgeschrieben. Darüber hinaus gibt es noch sechs Sparkassenzweckverbände, die keinen eigenen Haushalt führen.

wesens noch nicht nachgekommen.

2.2 Örtliche Kommunalprüfung

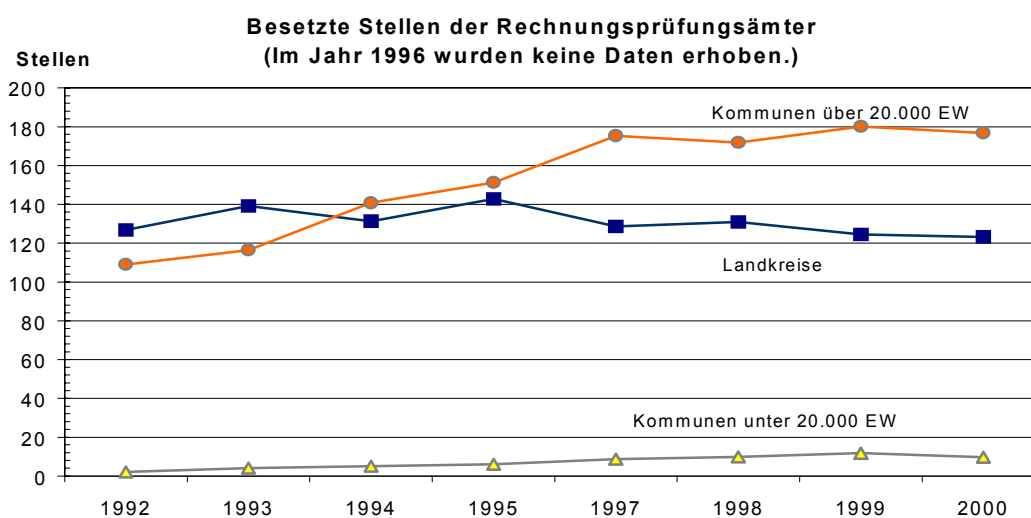
Zum 01.03.2000 waren im Freistaat Sachsen in jedem der 22 Landkreise und in allen 29 Städten über 20.000 EW sowie in 7 Städten unter 20.000 EW RPÄ eingerichtet. Darüber hinaus hatten 16 Kommunen einen Rechnungsprüfer bestellt und weitere 16 Kommunen bedienen sich anderer kommunaler RPÄ bzw. Rechnungsprüfer.

Obwohl der SRH ein Richtmaß¹⁾ zur Stellenbesetzung der RPÄ in Landkreisen mit 130.000 bis 170.000 EW gegeben hat und das SMI seit 1998 jährlich²⁾ darauf hinweist, die entsprechenden Vorgaben der KGSt³⁾ zu beachten, lag die Stellenbesetzung bei zehn Landkreisen noch immer unter den gegebenen Empfehlungen. In drei Städten über 20.000 EW sind die „RPÄ“ seit mehreren Jahren nur mit einer Stelle besetzt. Die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung ist damit nicht gewährleistet.

Der Personalbestand der RPÄ betrug zum 01.03.2000:

	Stellen		Stellen je 10.000 EW			
	Plan	Ist	von	bis	Plan Durchschnitt	Ist Durchschnitt
Landkreise	127,4	123,2	0,31	0,63	0,43	0,29 - 0,63 0,42
Kommunen über 20.000 EW	192,4	176,9	0,48	1,91	0,88	0,42 - 1,91 0,81
Kommunen unter 20.000 EW	12,0	9,7	0,51	2,93	1,18	0,39 - 2,93 0,95
Gesamt	331,8	309,8	0,31	2,93	-	0,29 - 2,93 -

Die Besetzung der Stellen der RPÄ entwickelte sich von 1992 bis 2000 wie folgt:



¹⁾ Vgl.: Beratende Äußerung „Organisationsmodell für Landkreise mit 130.000 bis 170.000 Einwohnern“ von 1999.

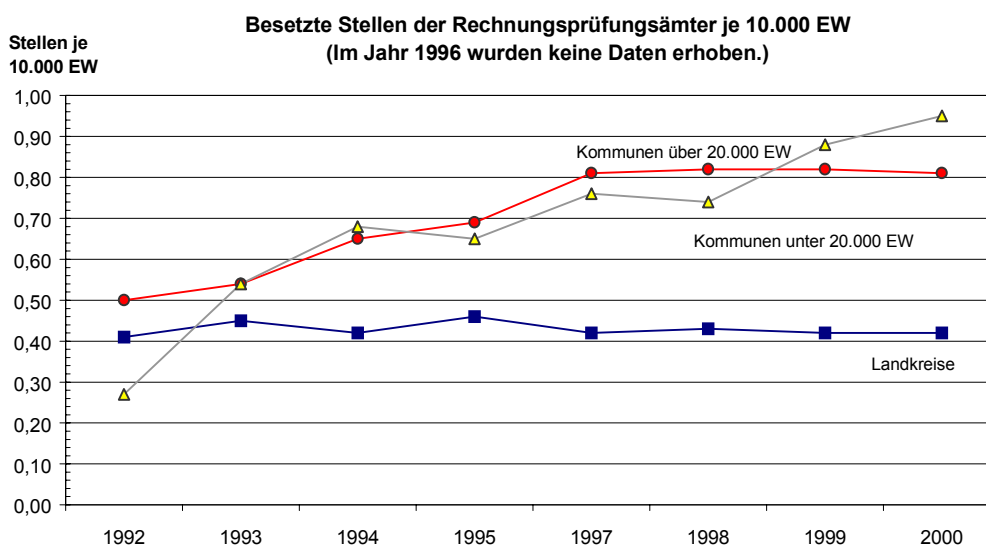
²⁾ Vgl.: VwV kommunale Haushaltswirtschaft 1998, 1999 und 2000.

³⁾ Vgl.: Gutachten der KGSt „Modellstellenpläne für Landkreise in den neuen Bundesländern“ von 1993.

Im Jahr 2000 haben die Landkreise die Planstellen für ihre RPÄ im Vergleich zum Vorjahr wiederum um 2,4 Planstellen reduziert. Insgesamt wurden von 1995 bis 2000 rd. 24 Planstellen abgebaut. Zum 01.03.2000 waren von den 127,4 Planstellen 123,2 besetzt. Damit hat sich bei der Stellenbesetzung der Abwärtstrend weiter fortgesetzt. Gegenüber dem Jahr 1999 ist die Stellenbesetzung um 1,2 Stellen zurückgegangen.

Im Vergleich zum Vorjahr haben die Kommunen über 20.000 EW im Jahr 2000 zwar weitere 7 Planstellen geschaffen, jedoch ist die Stellenbesetzung um 3,2 Stellen gesunken.

Die besetzten Stellen der RPÄ je 10.000 EW entwickelten sich von 1992 bis 2000 wie folgt (Größenklassenwechsel wurde berücksichtigt):



Bei 12 Landkreisen, 15 Kommunen über 20.000 EW und 3 Kommunen unter 20.000 EW liegt die Stellenbesetzung unter dem Durchschnitt.

Die Erfüllung der Prüfungsaufgaben ist damit insbesondere bei den Landkreisen und teilweise auch bei den Kommunen über 20.000 EW gefährdet.

Die kommunalen RPÄ leisten mit ihrer Prüfungstätigkeit und der Kontrolle der Verwaltungsvorgänge einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Arbeit in den Verwaltungen. Kommunen, deren örtliche Prüfung sichergestellt ist, beheben erfahrungsgemäß aufgetretene Mängel zeitnah. Der SRH und die StRPrÄ haben bei ihrer überörtlichen Prüfungstätigkeit wiederholt festgestellt, dass es bei solchen Kommunen deutlich weniger Beanstandungen gibt.

Bei einigen kommunalen Körperschaften ist die Akzeptanz und Stellung des RPA verbesserungsbedürftig. Trotz vorhandener Vorschriften gibt es immer noch Probleme hinsichtlich der Unabhängigkeit und Zuständigkeit der kommunalen RPÄ. Es liegt aber im

eigenen Interesse der kommunalen Körperschaften, dass sie die Stellung ihrer RPÄ stärken und weiter ausbauen.

3 Überörtliche Kommunalprüfung

3.1 Prüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde

3.1.1 Organisation der überörtlichen Prüfung

Nach § 108 Abs. 1 SächsGemO sind die Landratsämter bisher für die überörtliche Prüfung der Kommunen bis 2.000 EW zuständig.

Die überörtliche Kommunalprüfung sollte, wie bereits seit mehreren Jahren vom SRH empfohlen, grundsätzlich den RPÄ zugeordnet werden. Bei zwei Landkreisen ist die überörtliche Prüfung nach wie vor bei den Kommunalämtern angesiedelt. In einem weiteren Landkreis ist das Kommunal- und Rechnungsprüfungsamt eine Organisationseinheit.

Bei diesen drei Landkreisen ist die Zuständigkeit für haushaltswirtschaftliche Genehmigungen und überörtliche Kommunalprüfungen in einem Amt angesiedelt. Hier sind Interessenkollisionen nicht ausgeschlossen.

3.1.2 Entwicklung der Prüfungsrückstände

Die Anzahl der Kommunen bis 2.000 EW hat sich bis zum 01.01.2000 weiter auf 121 verringert. Bei der überörtlichen Prüfung dieser Kommunen durch die Landratsämter gibt es nach wie vor erhebliche Rückstände. Bis zum 01.03.2000 waren von den 6.000 Jahresrechnungen der Hj. von 1991 bis 1998 noch 2.736 ungeprüft.

Für die überörtliche Kommunalprüfung in den Landratsämtern ist die Stellenbesetzung im Vergleich zum Vorjahr um weitere 0,4 Stellen zurückgegangen. Durchschnittlich müsste jeder Prüfer rd. 76 Jahresrechnungen prüfen.

Während einige Landratsämter ihre Prüfungsrückstände deutlich abbauen konnten, haben 12 Landratsämter noch immer zwischen 101 und 383 Jahresrechnungen der Hj. 1991 bis 1998 zu prüfen. In einem Landratsamt ist die Planstelle für die überörtliche Prüfung gestrichen worden, obwohl noch 123 ungeprüfte Jahresrechnungen der Hj. 1991 bis 1998 vorliegen. Die vorhandenen Prüfungsrückstände können nur dann abgebaut werden, wenn die vorhandenen Planstellen besetzt und weitere für die RPÄ, zumindest zeitlich befristet, geschaffen werden.

3.2 Prüfung durch den Sächsischen Rechnungshof

Die Gesamtanzahl der überörtlich zu Prüfenden stellt sich wie folgt dar. Im Zeitraum von 1993 bis April 2000 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

	Anzahl der								Geprüf-ten	Prüfun-gen
	zu Prüfenden									
	1993	1994	1995	1997	1998	1999	2000			
Landkreise	48	48	28	22	22	22	22	46	127	
Kreisfreie Städte	6	6	6	7	7	7	7	7	19	
Gemeinden über 2.000 EW	300	409	412	447	445	475	467	396	421	
Verwaltungsverbände	-	-	12	33	25	31	29	13	15	
kommunale Stiftungen	5	11	11	11	11	11	15	-	-	
Eigenbetriebe	-	69	155	250	147	161	158	138	370	
Zweckverbände	191	325	344	428	233	348	334 ¹⁾	111	212	
regionale Planungsverbände	-	5	5	5	5	5	5	-	-	
Wasser- und Bodenverband	-	-	1	1	1	1	1	-	-	
sonstige Verwaltungen	-	3	3	3	3	3	3	3	4	
Gesamtanzahl	550	876	977	1.207	899	1.064	1.041	714	1.168	

Nachrichtlich:

kommunale GmbH und AG	162	182	173	205	531	641	620 ²⁾	9	11 ³⁾
-----------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-------------------	---	------------------

Die Anzahl der zu Prüfenden im Jahr 2000 hat sich im Vergleich zu 1993 nahezu verdoppelt. Im gleichen Zeitraum entwickelte sich die Zahl der Stellen des SRH mit seinen StRPrÄ für die überörtliche Kommunalprüfung wie folgt:

Stellen	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Soll	81	81	93	93	93	92	92	93
Ist	49	52	63	74	84	87	89	93

Nach § 109 Abs. 3 SächsGemO soll die überörtliche Prüfung innerhalb von vier Jahren nach Ende des Haushaltsjahres unter Einbeziehung sämtlicher vorliegender Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse vorgenommen werden. Der Prüfungsturnus

¹⁾ Die Anzahl setzt sich aus den bestehenden und den noch nicht geprüften aufgelösten Zweckverbänden zusammen.

²⁾ Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen. Erfasst sind hier Unternehmen mit einer kommunalen Beteiligung von mehr als 50 %.

³⁾ Davon vier Prüfungen gem. § 99 i. V. m. § 110 SächsGemO.

stand in Übereinstimmung mit § 22 Abs. 1 der Kommunalverfassung. Hintergrund war, dass jede Gemeinde während der Wahlperiode der Gemeindevertretung überörtlich geprüft werden sollte. Die Wahlperiode des Gemeinderates beträgt gem. § 33 Abs. 1 SächsGemO fünf Jahre. Der SRH hält eine entsprechende Anpassung des Prüfungsturnus für notwendig.

Die überörtliche Kommunalprüfung durch den SRH hat sich bewährt. Der SRH hält es deshalb für nunmehr angebracht, dass der Vorbehalt in § 108 Abs. 1 SächsGemO „... bis zur Errichtung einer überörtlichen Prüfungsbehörde durch ein besonderes Gesetz ...“ und die entsprechende Regelung in § 64 Satz 2 SächsLKrO gestrichen werden.

Der SRH und die nachgeordneten StRPrÄ haben die beständige Zusammenarbeit mit den kommunalen RPÄ, dem SMI, den RP, den Landratsämtern, dem Sächsischen Landkreistag und dem Sächsischen Städte- und Gemeindetag weiter ausgebaut. Die Arbeitsergebnisse aus den regelmäßigen Zusammenkünften und anlassbezogenen Kontakten unterstützen die Bewältigung anstehender Probleme.

Das Finanzierungsdefizit der sächsischen Kommunen konnte 1999 gegenüber dem Vorjahr erneut reduziert werden. Kreisangehörige Gemeinden, Landkreise und Verwaltungsverbände wiesen positive Finanzierungssalden aus. Maßgebend für diese Entwicklung waren vor allem gestiegene Steuereinnahmen und rückläufige Ausgaben für Investitionen. Der Konsolidierungsprozess der Kommunen hält weiter an.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte (Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landeswohlfahrtsverband und Verwaltungsverbände) im Jahr 1999 basieren, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen kommunalen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes. Die angegebenen Veränderungsdaten 1999/1998 beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 1998. Allen anderen Angaben liegt die kommunale Jahresrechnungsstatistik zugrunde. Einzelne bedeutende Finanzpositionen der Kommunalhaushalte im Freistaat Sachsen wurden denen der einzelnen neuen Länder sowie den Durchschnittswerten der alten und neuen Länder¹⁾ gegenübergestellt.

Die Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben für die Kommunalhaushalte insgesamt wird anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben dargestellt. Dabei sind die Gesamteinnahmen und -ausgaben um die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen, die Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, die haushaltstechnischen Verrechnungen und die Zahlungen von gleicher Ebene (Zahlungen der Kommunalhaushalte untereinander) bereinigt. Im Unterschied zur Statistik, die unter volkswirtschaftlicher Sicht bei den Einnahmen und Ausgaben die haushaltstechnischen Verrechnungen und die Zahlungen gleicher Ebene unberücksichtigt lässt, bleiben diese bei der Betrachtung der Gesamteinnahmen und -ausgaben in den einzelnen Gebietskörperschaften wegen ihrer tatsächlichen finanzwirtschaftlichen Bedeutung einbezogen.

Die Differenz zwischen den Gesamteinnahmen und -ausgaben ergibt jeweils den Finanzierungssaldo.

Zu Vergleichszwecken wurden die statistischen Angaben zu den einzelnen Gebietskörperschaften zurückliegender Jahre nachträglich, analog zur Darstellung in der Statistik, entsprechend den Gebietsstandsveränderungen 1999 bereinigt. Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

¹⁾ Alte Länder - ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

2 Gesamtbeurteilung

Die bereinigten Gesamteinnahmen lagen um rd. 427 Mio. DM bzw. rd. 2,7 % unter den Vorjahreswerten. Bei den bereinigten Gesamtausgaben ergibt sich gegenüber dem Vorjahr eine Reduzierung um rd. 486 Mio. DM bzw. rd. 3,1 %. Durch die stärkere Reduzierung der Ausgaben konnte das Finanzierungsdefizit weiter begrenzt werden und liegt nunmehr bei rd. 15 Mio. DM.

Erstmals wurden am Kreditmarkt und beim sonstigen öffentlichen Bereich mehr Schulden getilgt als aufgenommen. Der Schuldenstand sank um rd. 0,7 % auf rd. 10.792 Mio. DM.

Die Einnahmen der laufenden Rechnung erhöhten sich insgesamt um rd. 121,2 Mio. DM (rd. 1 %). Die größten Einnahmezuwächse erreichten die Kommunen im Bereich der Gesamtsteuereinnahmen (netto), die gegenüber dem Vorjahr um rd. 228,6 Mio. DM (rd. 8,6 %) gestiegen sind. Dagegen sanken die Einnahmen der Kapitalrechnung um rd. 547,9 Mio. DM (rd. 14,3 %). Hauptursache waren die 1998 aufgetretenen Sondereffekte durch Einnahmen aus dem Verkauf von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen, die in dieser Höhe nicht fortlaufend zu realisieren sind.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung sanken insgesamt um rd. 0,7 %. Die Personalausgaben konnten weiter um rd. 2,4 % reduziert werden, ebenso die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand (rd. 3,2 %) und die Zinsausgaben (rd. 2,6 %). Die Ausgaben für soziale Leistungen stiegen dagegen um rd. 31 Mio. DM (rd. 1,7 %).

Ausschlaggebend für die Verringerung der bereinigten Gesamtausgaben waren die um rd. 407 Mio. DM (rd. 9,2 %) gesunkenen Ausgaben der Kapitalrechnung. Die Ausgaben für Sachinvestitionen verringerten sich um rd. 340 Mio. DM (rd. 9 %) und erreichten einen weiteren Tiefstand.

Die Entwicklung einzelner wesentlicher Finanzpositionen verdeutlicht folgende Übersicht. Die Zahlenangaben beinhalten nicht die Zahlungen gleicher Ebene.

	1998 Mio. DM	1999 Mio. DM	Veränderung 1999/1998	
			Mio. DM	%
Bereinigte Gesamteinnahmen	15.809	15.382	-427	-2,7
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	<u>11.966</u>	<u>12.087</u>	<u>121</u>	<u>1,0</u>
davon:				
Steuern (netto)	2.657	2.886	229	8,6
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	728	852	125	17,1
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	224	283	59	26,6
Gewerbesteuer (netto)	1.014	1.027	13	1,2
Grundsteuer A und B	660	691	31	4,7
Schlüsselzuweisungen vom Land	4.829	4.891	62	1,3
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	98	82	-16	-16,2
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	971	935	-36	-3,7
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	31	27	-5	-14,4
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	1.409	1.329	-80	-5,7
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	<u>3.843</u>	<u>3.295</u>	<u>-548</u>	<u>-14,3</u>
davon:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	2.006	2.022	16	0,8
Einnahmen aus Veräußerung von Grundstücken	784	762	-22	-2,8
Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	499	59	-441	-88,3
Beiträge	192	166	-27	-13,9
Bereinigte Gesamtausgaben	15.884	15.398	-486	-3,1
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	<u>11.481</u>	<u>11.402</u>	<u>-79</u>	<u>-0,7</u>
davon:				
Personalausgaben	4.639	4.526	-112	-2,4
laufender Sachaufwand	2.996	2.900	-96	-3,2
soziale Leistungen	1.839	1.870	31	1,7
Zinsausgaben	636	620	-17	-2,6
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	<u>4.403</u>	<u>3.996</u>	<u>-407</u>	<u>-9,2</u>
davon:				
Sachinvestitionen	3.794	3.454	-340	-9,0
darunter: Baumaßnahmen	3.259	2.965	-294	-9,0
Finanzierungssaldo	-75	-15	59	
Schulden				
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt und beim sonstigen öffentlichen Bereich	1.148	1.327	178	15,5
Schuldentilgung am Kreditmarkt und beim sonstigen öffentlichen Bereich	850	1.383	533	62,8
Schuldenstand am Jahresende	10.870	10.792	-78	-0,7

Einen positiven Finanzierungssaldo wiesen erstmals 1999 die kreisangehörigen Gemeinden (rd. 197 Mio. DM), die Landkreise (rd. 28 Mio. DM) und die Verwaltungsverbände (rd. 0,2 Mio. DM) aus. Bei den Kreisfreien Städten ergab sich 1998 ein positiver Finanzierungssaldo durch einmalige Veräußerungserlöse mit rd. 400 Mio. DM.

	bereinigte Einnahmen		bereinigte Ausgaben Mio. DM		Finanzierungssaldo	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Kreisfreie Städte	6.548	6.176	6.398	6.286	150	-111
kreisangehörige Gemeinden	6.354	6.428	6.371	6.230	-18	197
Landkreise	3.614	3.531	3.721	3.503	-107	28
Landeswohlfahrtsverband	549	545	649	675	-100	-130
Verwaltungsverbände	11	11	11	11	-1	0

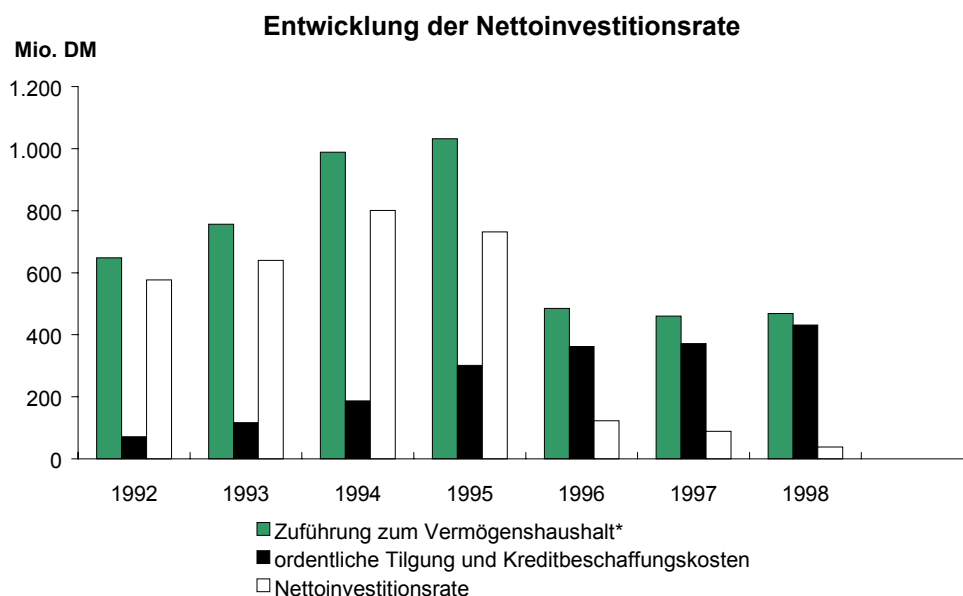
Im Vergleich mit den anderen Bundesländern stellen sich die Finanzierungssalden 1999 wie folgt dar:

	Sachsen	Neue Länder DM/EW	Alte Länder
Kreisfreie Städte	-72	-58	145
kreisangehörige Gemeinden	67	8	37
Landkreise	9	-14	14
Bezirksverbände*	-29	-29	4
Verwaltungsverbände	3	-2	-10
Gesamt	-3	-30	79

* In Sachsen Landeswohlfahrtsverband.

3 Leistungskraft der Verwaltungshaushalte

Als ein Kennzeichen für die Leistungskraft der Verwaltungshaushalte kann die Höhe der Nettoinvestitionsrate angesehen werden. Sie entspricht dem Wert, der verbleibt, wenn von der Zuführung zum Vermögenshaushalt²⁾ die ordentliche Tilgung von Krediten und die Kreditbeschaffungskosten abgesetzt werden (Mindestzuführung nach § 22 Abs. 1 GemHVO). In der nachfolgenden Darstellung bleiben Ersatzdeckungsmittel im Sinne des § 22 Abs. 1 Satz 2 GemHVO bei der Ermittlung der Nettoinvestitionsrate unberücksichtigt.



* Die Zuführung zum Vermögenshaushalt 1995 in Höhe von rd. 1.513 Mio. DM wurde in der Übersicht um rd. 481 Mio. DM gekürzt. Dies entspricht dem investiven Anteil an den Schlüsselzuweisungen (7,5 %), der nach dem FAG 1995 dem Vermögenshaushalt mit der Zweckbindung für investive Infrastrukturmaßnahmen zuzuführen war.

²⁾ Zuführung vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt bereinigt um die Zuführung vom Vermögenshaushalt zum Verwaltungshaushalt.

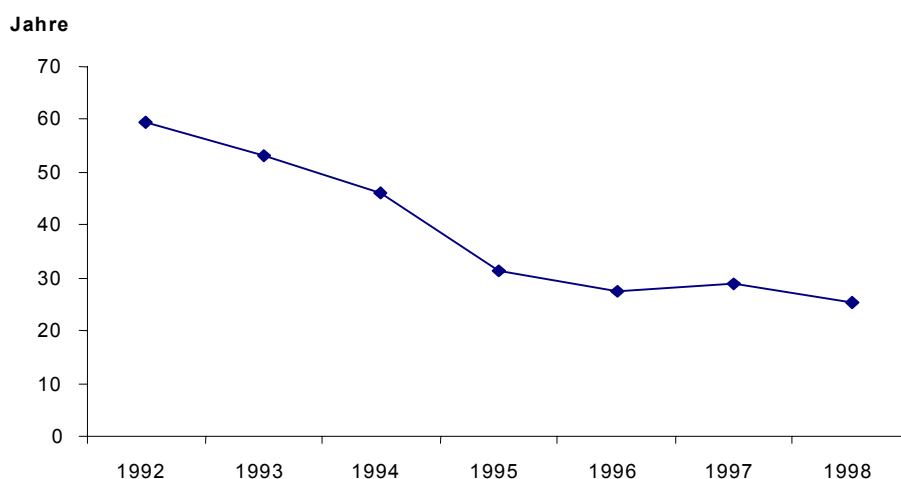
Die Kommunalhaushalte konnten bis 1995 aufgrund hoher Zuführungen zum Vermögenshaushalt und geringer Tilgungsleistungen eine relativ hohe Nettoinvestitionsrate erreichen. 1995 traten zusätzlich Sondereffekte, wie einmalig stark erhöhte Steuereinnahmen, auf. Seit 1996 verringerten sich die Zuführungen zum Vermögenshaushalt erheblich. Gleichzeitig stiegen die Tilgungsleistungen stark an. 1998 erreichte die Nettoinvestitionsrate der Kommunalhaushalte einen Tiefstand von rd. 38 Mio. DM.

In den einzelnen Gebietskörperschaften ergab sich für 1998 folgendes Bild:

	Zuführung zum Vermögenshaushalt	ordentliche Tilgung und Kreditbeschaffungskosten Mio. DM	Nettoinvestitionsrate
Kreisfreie Städte	168	116	52
kreisangehörige Gemeinden	405	235	171
Landkreise	4	81	-76
Landeswohlfahrtsverband	-109	0	-109
Gesamt	469	431	38

Ob der Überschuss des Verwaltungshaushaltes zu einer positiven Nettoinvestitionsrate führt, hängt im Wesentlichen von der Höhe der ordentlichen Tilgung ab. Geringere Tilgungsleistungen erfordern eine niedrigere Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt und bewirken eine höhere Nettoinvestitionsrate. Langfristige Kreditlaufzeiten und tilgungsfreie Jahre entlasten aber den Haushalt nur kurzfristig. Deshalb muss zu einer umfassenderen Beurteilung der Leistungskraft der Verwaltungshaushalte neben der Nettoinvestitionsrate die ordentliche Tilgung eines jeden Jahres im Verhältnis zum Gesamtbetrag der Schulden betrachtet werden. Dies ergibt die Anzahl der Jahre, die bei konstanter Tilgung rechnerisch zum vollständigen Abbau der Schulden benötigt würden (durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit).

Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit



Bei der Gegenüberstellung der beiden Kennzahlen (Nettoinvestitionsrate und durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit) wird deutlich, dass die erreichten hohen Nettoinvestitionsraten bis 1994, vor allem aufgrund von Kreditverträgen, die oftmals anfänglich eine tilgungsfreie Zeit von fünf Jahren vorsahen, nicht zum Abbau der Verschuldung verwendet wurden. Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit war entsprechend hoch und Tilgungslasten verschoben sich auf spätere Jahre. Durch stärkere Tilgungen seit 1995 wurde die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit auf rd. 25 Jahre verringert. Sie lag 1998 bei den Kreisfreien Städten im Durchschnitt bei rd. 38 Jahren, bei den kreisangehörigen Gemeinden bei rd. 21 Jahren und bei den Landkreisen bei rd. 18 Jahren.

Als Warngrenze für die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit werden 20 Jahre³⁾ angesehen. Diese ist vor allem bei den Kreisfreien Städten weit überschritten. Bei annähernd gleich bleibender Einnahmesituation in den Verwaltungshaushalten würde es ihnen ohne weitere starke Einschränkung ihrer Investitionen zugunsten von Tilgungen nur durch Reduzierung der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes gelingen, ihre Haushalte zu konsolidieren. Besondere Schwierigkeiten sind zu erwarten, wenn die Kreditlaufzeiten die Lebensdauer der durch die Kredite finanzierten Investition überschreiten (mangelnde Kreditkongruenz).

4 Wesentliche Einnahmen und Ausgaben

4.1 Steuern

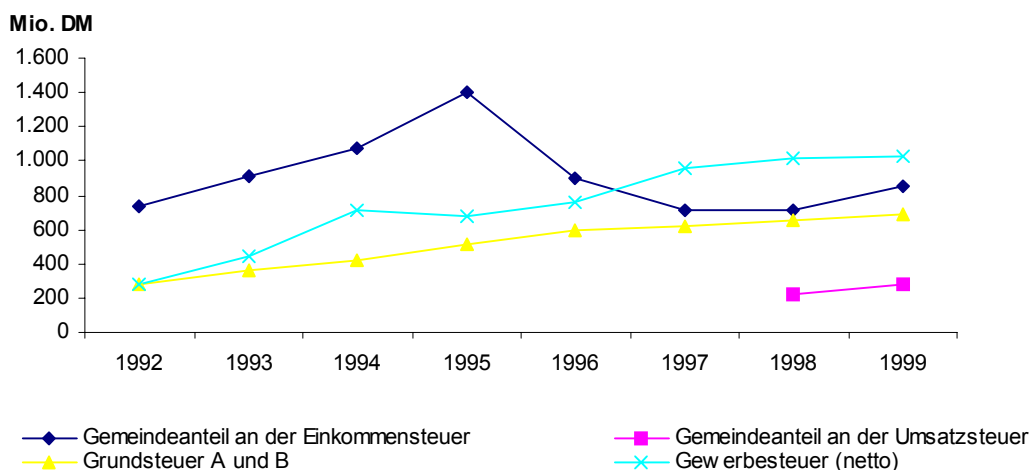
Nach dem starken Anstieg im Vorjahr erhöhten sich auch im Jahr 1999 die Steuereinnahmen (netto) um rd. 228,6 Mio. DM (rd. 8,6 %) deutlich. Im Verhältnis zum Vorjahr stiegen die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer mit rd. 59,4 Mio. DM (rd. 26,6 %) und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit rd. 124,8 Mio. DM (rd. 17,1 %) besonders stark. Letztere profitierten u. a. von Nachzahlungen aus der veränderten Ost-West-Lohnsteuerzerlegung. Die negativen Folgen der Anrechnung des erhöhten Kindergeldes auf die Lohn- und Einkommensteuer wurden überdeckt.

Der Anstieg der Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) blieb nach dem Wegfall der Sonderabschreibungsmöglichkeiten in den neuen Ländern mit einer Erhöhung um rd. 12,5 Mio. DM (rd. 1,2 %) unter den Erwartungen. Eine Ursache der geringen Steigerung war die Erhöhung des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage von 7 % (1998) auf insgesamt 45 % (1999). Die Gewerbesteuer (brutto) erhöhte sich um rd. 11,5 %.

Die Gewerbesteuereinnahmen (netto) der Kreisfreien Städte stiegen um rd. 1,9 %, die der kreisangehörigen Gemeinden nur um rd. 0,4 %. Ohne Berücksichtigung der erheblichen Gebietsänderungen aufgrund der Gemeindegebietsreform zeigt sich die Umschichtung zugunsten der Kreisfreien Städte noch deutlicher: Die Kreisfreien Städte erhöhten ihre Gewerbesteuereinnahmen um rd. 8,9 %, während sie in den kreisangehörigen Gemeinden um rd. 6,8 % sanken.

³⁾ Vgl. Mummert und Partner (im Auftrag des SMI), Verbesserung der kommunalen und rechtsaufsichtlichen Kontrolle und Steuerung kommunaler Unternehmen sowie der Verschuldung der Kommunen, deren Eigenbetriebe und Eigengesellschaften, Mai 1999.

Entwicklung einzelner Steuerarten



Zur Erhöhung der Realsteuereinnahmen sollten sich die Kommunen bei der Festsetzung der Hebesätze an den Empfehlungen des SMI⁴⁾ orientieren. Viele Gemeinden haben ihre Hebesätze 1999 nicht diesen Vorgaben entsprechend angepasst, sodass z. B. bei der Gewerbesteuer nahezu die Hälfte der Kommunen die Orientierungsdaten unterschritt.

Trotz positiver Entwicklung in den Jahren 1998 und 1999 bleiben die gemeindlichen Steuereinnahmen insgesamt gegenüber denen der alten Länder schwach. Je EW sind sie im Durchschnitt nicht einmal halb so hoch wie in den alten Ländern. Bei dem seit 1998 zur Verfügung stehenden Gemeindefeuer an der Umsatzsteuer liegen dagegen die Pro-Kopf-Einnahmen von Anfang an bei rund drei Viertel des Westniveaus. Gegenüber den anderen neuen Ländern hat Sachsen deutlich höhere Pro-Kopf-Steuereinnahmen.

Im Vergleich mit anderen Bundesländern stellen sich die Steuereinnahmen (netto) pro EW in den einzelnen Gebietskörperschaften und die Steuerdeckungsquote⁵⁾ wie folgt dar:

	Gemeinden/Gemeindeverbände DM/EW	Steuerdeckungs- quote %	Kreisfreie Städte DM/EW	kreisangehörige Gemeinden DM/EW
Sachsen	645	18,7	918	503
Brandenburg	608	15,6	871	560
Mecklenburg-Vorpommern	535	14,0	771	431
Sachsen-Anhalt	581	14,6	765	529
Thüringen	516	15,4	700	461
Neue Länder	589	16,1	831	504
Alte Länder	1.469	39,7	2.051	1.239

⁴⁾ Vgl. VwV kommunale Haushaltswirtschaft 1999 bzw. VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2000.

⁵⁾ Prozentualer Anteil der Steuereinnahmen (netto) an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

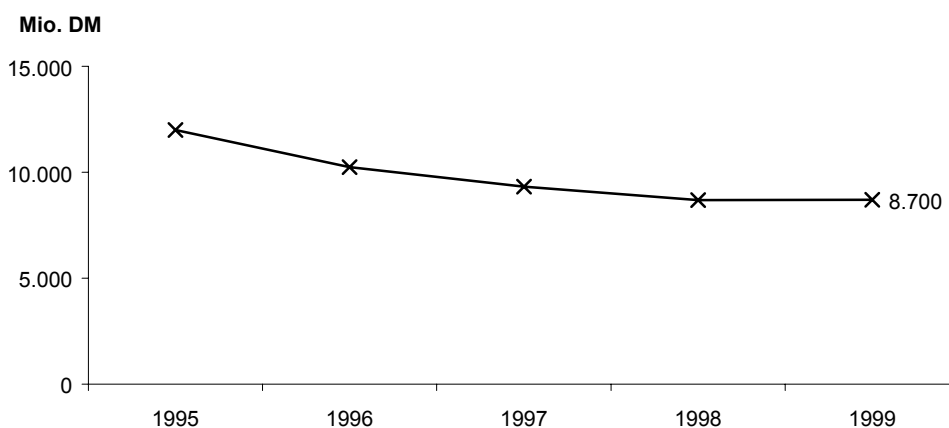
4.2 Zuweisungen und Erstattungen

Die Zuweisungen, insbesondere im Rahmen des kommunalen FAG in Sachsen, die seit 1996 nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz⁶⁾ ermittelt werden, sind von Beginn an eine zentrale Einnahmequelle der sächsischen Kommunen. Trotz der dargestellten allmählich steigenden Steuereinnahmen müssen die Kommunen ihre nach wie vor schwache Steuerkraft über Finanzaufweisungen kompensieren. Die Zuweisungen und Erstattungen entwickelten sich wie folgt:

	1998	1999	Veränderung 1999/1998	
	Mio. DM		%	
Schlüsselzuweisungen	4.829	4.891	62	1,3
Zuweisungen für Investitionen	2.272	2.203	-69	-3,0
Zuweisungen für laufende Zwecke	1.005	1.032	27	2,7
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen	98	82	-16	-16,2
Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes	530	491	-39	-7,3
Gesamt	8.734	8.700	-34	-0,4

Die Höhe der Gesamteinnahmen aus Zuweisungen und Erstattungen hat sich nur unwesentlich verändert. Erhöhten Schlüsselzuweisungen standen verringerte Gesamtzuweisungen für Investitionen gegenüber. Die um rd. 16,0 Mio. DM (rd. 0,8 %) gestiegenen Zuweisungen für Investitionen vom Land konnten jedoch den Rückgang der Gesamtzuweisungen für Investitionen nicht ausgleichen. Allerdings kamen diese Mehreinnahmen mit zusätzlichen rd. 48,2 Mio. DM (rd. 5 %) ausschließlich den kreisangehörigen Gemeinden zugute. Bei den Landkreisen sanken diese Zuweisungen um rd. 28,8 Mio. DM (rd. 6,5 %), bei den Kreisfreien Städten um rd. 3,3 Mio. DM (rd. 0,5 %).

Zuweisungen und Erstattungen gesamt



Der besondere Stellenwert von Zuweisungen und Erstattungen in den neuen Ländern zeigt sich in einem vergleichsweise hohen Zuweisungsvolumen.

⁶⁾ Die Entwicklung der Gesamteinnahmen der sächsischen Kommunen aus Steuern sowie den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich soll sich gleichmäßig zur Entwicklung der dem Freistaat verbleibenden Finanzmasse aus Steuern sowie dem LFA einschließlich BEZ, abzüglich der den Kommunen zufließenden Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich, also zu seinen Gesamteinnahmen netto, gestalten.

	Gemeinden/Ge- meindeverbände	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden DM/EW	Landkreise	Verwaltungs- verbände
Sachsen	1.944	2.188	1.143	674	4
Brandenburg	2.297	2.437	1.154	1.068	90
Mecklenburg- Vorpommern	2.241	2.431	1.170	926	103
Sachsen-Anhalt	2.473	2.824	1.321	1.017	77
Thüringen	2.105	2.084	1.285	814	36
Neue Länder	2.176	2.338	1.210	882	77
Alte Länder	1.090	1.107	542	421	247

Insgesamt stehen den kommunalen Haushalten in Sachsen wesentlich weniger Einnahmen aus Zuweisungen und Erstattungen zur Verfügung als dem Durchschnitt der neuen Länder, aber deutlich mehr als dem Durchschnitt der alten Länder.

Die Deckungsmittel aus allgemeinen Schlüsselzuweisungen und Steuern (netto) betragen 1999 pro EW in Sachsen rd. 1.737 DM und lagen damit um rd. 4,6 % höher als im Vorjahr. Im Durchschnitt entfallen in den alten Ländern auf jeden EW Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen in Höhe von rd. 1.951 DM, während es in den neuen Ländern durchschnittlich nur rd. 1.597 DM sind.

Die Schlüsselzuweisungsquote⁷⁾ und die Investitionszuweisungsquote⁸⁾ zeigen nach wie vor besonders deutlich die hohe Abhängigkeit der Kommunen von den Finanzzuweisungen.

	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden in %	Landkreise
Schlüsselzuweisungsquote	41,5	33,9	39,6
Investitionszuweisungsquote	57,7	58,1	72,8

4.3 Personalausgaben

Durch Personalabbau in den Kernhaushalten⁹⁾ von 78.282 auf 73.783 VbE konnten die Personalausgaben gegenüber 1998 weiterhin um rd. 112 Mio. DM (rd. 2,4 %) auf rd. 4.526 Mio. DM verringert werden. In den einzelnen Gebietskörperschaften gab es folgende Veränderungen:

	1998 Mio. DM	1999	Veränderung 1999/1998 %
Kreisfreie Städte	2.011	1.965	-2,3
kreisangehörige Gemeinden	1.820	1.794	-1,4
Landkreise	787	746	-5,2
Landeswohlfahrtsverband	12	13	2,1
Verwaltungsverbände	8	9	3,3

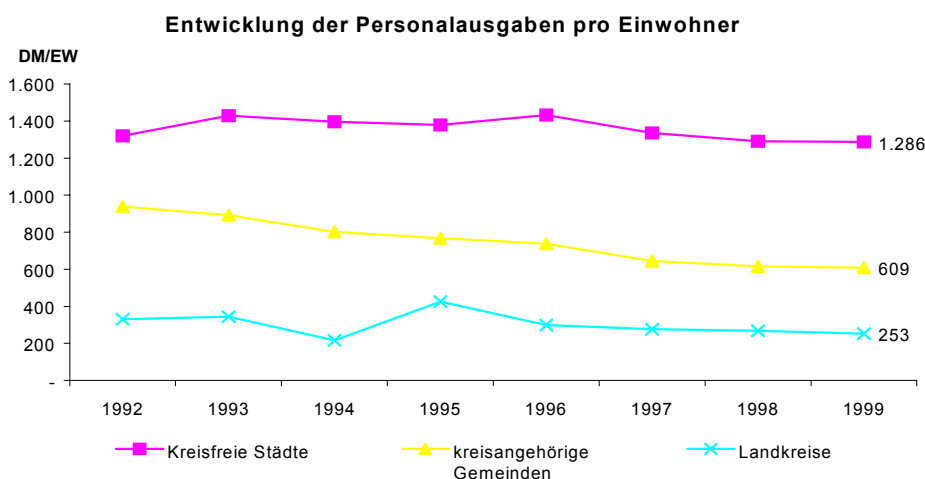
⁷⁾ Prozentualer Anteil der Schlüsselzuweisungen an den bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung.

⁸⁾ Prozentualer Anteil der investiven Zuweisungen vom Land an den bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung.

⁹⁾ Beschäftigungsbereich 21: Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.

Die Personalausgabenquote¹⁰⁾ konnte von 40,4 (1998) auf 39,7 % (1999) gesenkt werden. Neben Maßnahmen zum sozialverträglichen Personalabbau und zur Arbeitszeitreduzierung sind auch die Auslagerung öffentlicher Einrichtungen aus den Haushalten und ihre Überführung in andere Betriebs- und Rechtsformen für die sinkende Quote maßgebend.

Die Entwicklung der einwohnerbezogenen Personalausgaben stellt sich in den angeführten Gebietskörperschaften wie folgt dar:



Der Vergleich mit den alten und neuen Ländern ergibt Folgendes:

	Gemeinden/Gemeindeverbände	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Verwaltungsverbände
	DM/EW				
Sachsen	1.011	1.286	609	253	110
Brandenburg	1.177	1.372	581	395	301
Mecklenburg-Vorpommern	1.049	1.253	463	361	228
Sachsen-Anhalt	1.218	1.405	640	372	323
Thüringen	1.008	1.125	558	344	210
Neue Länder	1.086	1.284	582	337	272
Alte Länder	990	1.288	596	208	326

4.4 Sachinvestitionen

Für Sachinvestitionen (Grundstückserwerb, Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen) wurden rd. 3.454 Mio. DM ausgegeben. Das sind rd. 340 Mio. DM (rd. 9 %) weniger als 1998. Baumaßnahmen, die den größten Anteil an den Sachinvestitionen haben, wurden um rd. 293,9 Mio. DM (rd. 9 %) reduziert, davon mit rd. 140,8 Mio. DM (rd. 24,4 %) vor allem bei den Landkreisen.

Die Investitionsquote¹¹⁾ verringerte sich seit 1992 stetig und erreichte 1999 nur noch einen Wert von 22,4 %, während 1992 durchschnittlich mehr als ein Drittel der bereinigten Gesamtausgaben für Sachinvestitionen verwendet wurden.

¹⁰⁾ Prozentualer Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.

¹¹⁾ Prozentualer Anteil der Ausgaben für Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

Der Vergleich mit den Investitionsquoten¹²⁾ anderer Bundesländer ergibt Folgendes:

	Gemeinden/Gemeindeverbände	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden %	Landkreise	Verwaltungsverbände
Sachsen	22,4	17,3	29,6	20,1	52,6
Brandenburg	23,6	19,3	29,7	13,9	76,4
Mecklenburg-Vorpommern	21,3	14,9	32,8	10,4	39,4
Sachsen-Anhalt	24,4	18,6	32,0	15,8	36,9
Thüringen	25,6	17,7	33,0	18,2	26,1
Neue Länder	23,4	17,5	31,1	15,9	52,0
Alte Länder	15,8	10,0	20,9	11,1	31,8

Neben geringeren Zuweisungen für Investitionen ist es vor allem die noch nicht ausreichende Konsolidierung der Verwaltungshaushalte, die die Kommunen zum Sparen und damit auch zur Verringerung ihrer Investitionstätigkeit zwang. Dies ist sowohl unter gesamtwirtschaftlichen wie auch unter kommunalentwicklungspolitischen Gründen problematisch. Durch Konsolidierung der Haushalte müssen weitere finanzielle Spielräume für den Abbau der immer noch vorhandenen infrastrukturellen Defizite erschlossen werden.

5 Entwicklung

Der Freistaat Sachsen erhöhte im 1. Halbjahr 2000 die Finanzausgleichsmasse des Hj. 2000 durch Bereitstellung des Abrechnungsbetrages für das Finanzausgleichsjahr 1998 und eines Abschlages auf den Ausgleichsbetrag nach dem voraussichtlichen Ist-Ergebnis des Haushaltes 1999 um insgesamt rd. 104,5 auf rd. 6.145 Mio. DM. Diese Mittel können die Kommunen zur Verbesserung ihrer finanziellen Leistungskraft, vor allem im investiven Bereich, einsetzen.

Nach der mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen für 1999 bis 2003 sollen sich sowohl die Zuweisungen des Landes insgesamt als auch die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen FAG im Planungszeitraum um rd. 7 bzw. rd. 8 % erhöhen und am Ende des Finanzplanungszeitraumes rd. 11,1 bzw. rd. 6,3 Mrd. DM erreichen.

In der VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2000 geht das SMI bei der Darstellung der Entwicklung bis zum Jahr 2003 davon aus, dass die Steuereinnahmen, insbesondere die Einnahmen aus der Gewerbesteuer - bezogen auf 1999 - stark steigen werden (40,8 %). Die Personalausgaben sollen konstant bleiben, während die sächlichen Verwaltungsausgaben um 6,2 % und die Ausgaben für soziale Leistungen und für Zinsen um 34,9 % steigen sollen.

Auch die Investitionsausgaben werden nach Auffassung des SMI bis 2003 um 8,2 % steigen.

Allerdings bleibt abzuwarten, welche finanziellen Auswirkungen sich durch die Bundesgesetzgebung für die Einnahmen der kommunalen Haushalte aus den beschlossenen und noch beabsichtigten Steueränderungen insgesamt ergeben. Auf der Ausgabenseite

¹²⁾ Zur Sicherstellung einer vergleichbaren Datenbasis wurden die Werte der sächsischen Gebietskörperschaften analog zu denen der anderen Bundesländer um die Zahlungen gleicher Ebene bereinigt.

können zusätzliche Soziallasten u. a. infolge der Umstellung der Finanzierung des Unterhaltsvorschusses auf die Kommunen zukommen.

6 Folgerungen

Trotz günstiger Konjunktorentwicklung und prognostizierter steigender Einnahmen bleibt die Finanzlage der Kommunen weiter angespannt. Es besteht noch immer eine große Abhängigkeit von den Finanzaufweisungen des Bundes und des Freistaates.

Im Hinblick auf die zeitliche Begrenzung des Solidarpakts und der damit verbundenen Zuweisungen bis 2004 stehen die Kommunen weiter unter hohem Konsolidierungs- und Anpassungsdruck: Die Finanzierbarkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung im Pflichtbereich sowie in der Daseinsfürsorge ist zu gewährleisten. Gleichzeitig muss der Prozess zur Verbesserung der so genannten Basisinfrastruktur (u. a. Straßen- und Schulhausbau, städtebauliche Erneuerung, ÖPNV, Wasserver- und Abwasserentsorgung) fortgeführt werden. Infrastrukturbereiche, die aufgrund hoher Folgekosten die kommunalen Haushalte stark belasten, müssen nachrangig bleiben.

Die Kommunen dürfen in ihren Konsolidierungsanstrengungen, vor allem in Hinblick auf die Verwaltungshaushalte, nicht nachlassen. Ausgabenreduzierung durch konsequente Aufgabenkritik und mögliche Senkung von Standards müssen weiterhin diskutiert und vollzogen werden. Dabei gibt es vor allem Einsparpotenziale bei zurückgehender Nachfrage von Dienstleistungen und durch die Nutzung von Formen der interkommunalen Kooperation. Zuschüsse an kommunale Unternehmen und Zuwendungen an Dritte müssen auf das Unabweisbare reduziert werden.

Gleichzeitig müssen alle Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung, z. B. durch Anhebung der Hebesätze entsprechend den Orientierungsdaten des SMI und die Erhöhung des Kostendeckungsgrades kostenrechnender Einrichtungen ausgeschöpft werden. Die Kalkulationsgrundlagen von Kostenrechnungen für Gebühren müssen auf versteckte Subventionen hin überprüft und entsprechend geändert werden.

Die erneute Verringerung des Finanzierungsdefizits deutet darauf hin, dass die Mehrzahl der sächsischen Kommunen der allgemein angespannten Finanzsituation durch tragfähige Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung begegnet. Jedoch darf die Zurückstellung von Investitionen nicht zu einem dauerhaften Instrument eines gesicherten Haushalts werden.

Im Jahr 1999 sank der Gesamtschuldenstand der Kommunen aufgrund stark gestiegener Tilgungen erstmals seit 1992. In den Kreisfreien Städten erhöhte sich der Schuldenstand, während er bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen sank.

Die Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Krankenhäuser und Zweckverbände mit kaufmännischer Buchführung erhöhten ihre Verschuldung teilweise beträchtlich.

Die Belastung aus Leasingverträgen stieg stark an.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Verschuldung 1999 basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstandstatistik. Der Schuldenstandstatistik liegt der Gebietsstand vom 01.01.2000 zugrunde.

Zu Vergleichszwecken wurden die Angaben zurückliegender Jahre der einzelnen Gebietskörperschaften nachträglich entsprechend den Gebietsstandsveränderungen 1999 bereinigt. Einzelne Schuldenpositionen wurden dem Durchschnitt der alten und neuen Länder sowie ausgewählten Flächenländern gegenübergestellt.

Ab dem Jahr 1999 wird die Schuldenaufnahme, analog zur Kassenstatistik, zum Zeitpunkt des Mittelzuflusses (bis 1998: Zeitpunkt der Mittelbereitstellung) erfasst.

Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

2 Gesamtbetrachtung

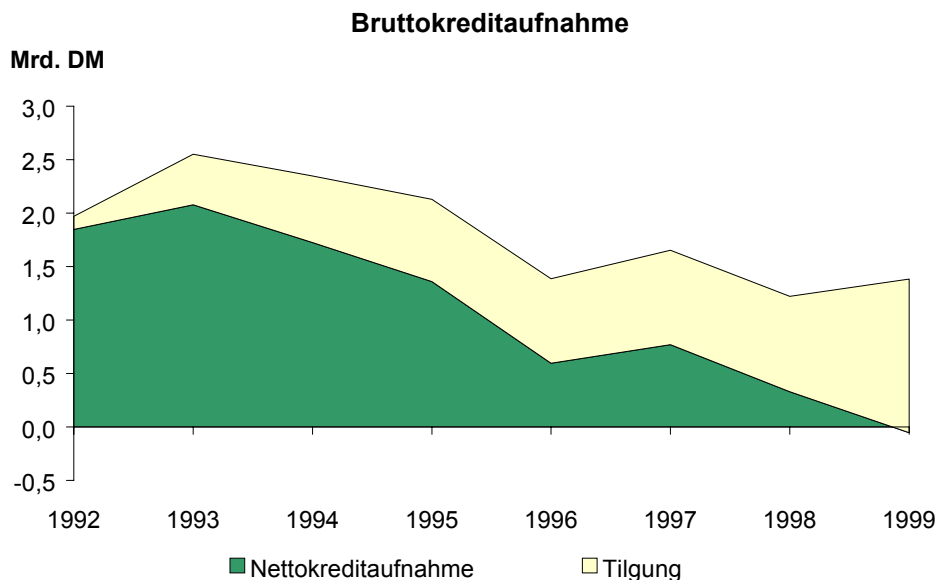
Der Schuldenstand der Kommunen und der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen sank 1999 gegenüber dem Vorjahr, während er bei den Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Krankenhäusern sowie in den Zweckverbänden mit kaufmännischem Rechnungswesen anstieg. Die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte, die inneren Darlehen, die Kassenverstärkungskredite sowie der Bestand an Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen wiesen höhere Werte aus. Die Entwicklung verdeutlicht folgende Übersicht:

	1998	1999	Veränderung 1999/1998	1998	1999
	Mio. DM		%	DM/EW	
Schulden					
- Kommunen	10.896	10.796	-0,9	2.417	2.412
- Eigenbetriebe	830	962	16,0	184	215
- Eigengesellschaften	11.643	12.232	5,1	2.583	2.733
- Krankenhäuser	44	49	11,0	10	11
- Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen	1.389	1.228	-11,6	308	274
- Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	2.224	2.773	24,7	493	620
- Beteiligungsgesellschaften*	5.410	5.486	1,4	1.200	1.226
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Kommunen	264	410	55,5	59	92
Innere Darlehen der Kommunen	29	329	1.041,1	6	74
Kassenverstärkungskredite der Kommunen	218	242	11,1	48	54
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen der Kommunen	2.345	2.655	13,2	520	593

* Mehr als ein Gesellschafter/Träger, mehr als 50 % kommunale Beteiligung.

3 Kreditaufnahme

Die Tilgungsleistung der Gemeinden und Gemeindeverbände war 1999 erstmals höher als ihre Neuverschuldung. Die Nettokreditaufnahme betrug -52,9 Mio. DM.



1999 wurden gegenüber dem Vorjahr rd. 163 Mio. DM (rd. 13,3 %) mehr an Schulden aufgenommen. Die Tilgung stieg um rd. 546 Mio. DM (rd. 61,3 %) an. In den einzelnen Gebietskörperschaften ergab sich folgendes Bild¹⁾:

	Schuldenaufnahme			Schuldentilgung		
	1998 Mio. DM	1999 Mio. DM	Veränderung %	1998 Mio. DM	1999 Mio. DM	Veränderung %
Kreisfreie Städte	417	652	56,4	213	590	177,6
kreisangehörige Gemeinden	545	512	-6,1	561	575	2,5
Landkreise	259	220	-15,0	117	272	132,3
Gesamt	1.222	1.384	13,3	891	1.437	61,3

4 Schuldenstand

4.1 Schuldenstand der Gebietskörperschaften

Der Schuldenstand der Kommunen (Kreditmarktschulden im engeren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten) entwickelte sich seit 1995 wie folgt²⁾:

Jahr	Gemeinden/Gemeindeverbände	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM
1995	9.345	3.545	4.784	1.016
1996	9.900	3.780	4.959	1.161
1997	10.629	4.193	5.083	1.353
1998	10.896	4.374	5.035	1.486
1999	10.796	4.440	4.929	1.427

Der Schuldenstand insgesamt verringerte sich um rd. 0,9 %. Vor allem der Abbau der Schulden in den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen mit rd. 2,1 bzw. rd. 4 % trug zu diesem Ergebnis bei. Demgegenüber erhöhte sich der Schuldenstand in den Kreisfreien Städten um rd. 1,5 %.

4.2 Schuldenstand der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser sowie Zweckverbände

Erst die Betrachtung des Schuldenstandes der Kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise zusammen mit dem ihrer Eigenbetriebe, Eigengesellschaften³⁾ und Krankenhäuser vermittelt ein umfassendes Bild des kommunalen Schuldenstandes⁴⁾. Insbesondere müssen die ausgelagerten Schulden im Bereich kommu-

¹⁾ Die Schuldenaufnahme und -tilgung der Verwaltungsverbände als Einzelposition wurde wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

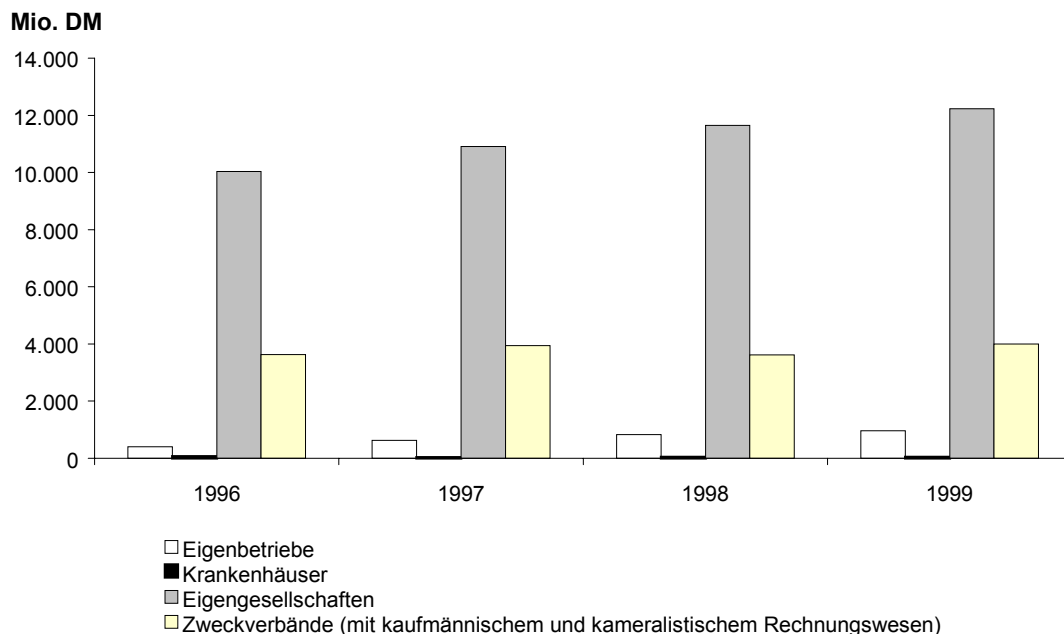
²⁾ Bis 1998 Gebietsstand 01.04.1999; unter Vernachlässigung der Daten für die Verwaltungsverbände.

³⁾ Wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbstständiger Form, deren Nennkapital vollständig einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband gehört; mittelbar und unmittelbar.

⁴⁾ Vgl. Erlass des SMI vom 17.08.1998.

ner Pflichten wie haushaltmäßige Schulden der Kommunen bewertet werden⁵⁾, da deren Schulden den Haushalt mittelbar belasten.

Die Entwicklung der Schulden in den genannten Bereichen stellt sich seit 1996 wie folgt dar:



Der Schuldenstand erhöhte sich gegenüber 1998 in den Eigenbetrieben um rd. 132 Mio. DM, den Eigengesellschaften um rd. 590 Mio. DM und den Krankenhäusern um rd. 5 Mio. DM sowie in den Zweckverbänden mit kaufmännischem Rechnungswesen um rd. 549 Mio. DM. Besonders der Schuldenstand der Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen stieg stark um rd. 24,7 %.

4.3 Pro-Kopf-Verschuldung der Gebietskörperschaften

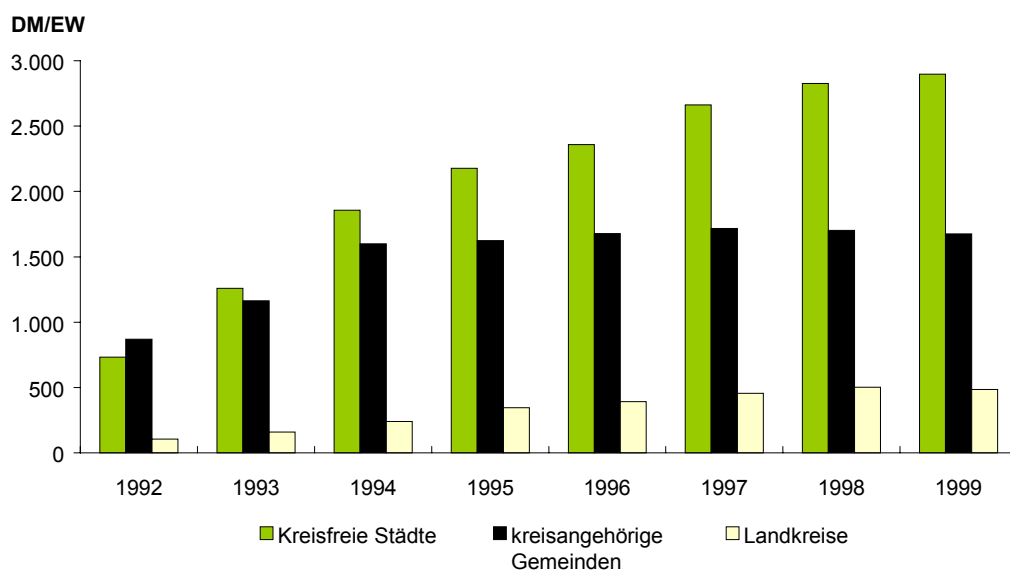
Die Pro-Kopf-Verschuldung der sächsischen Kommunen insgesamt sank gegenüber 1998 von rd. 2.417 auf rd. 2.412 DM (lt. Kassenstatistik zum 31.12.1999: rd. 2.411 DM). Es bedarf einer besonderen Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune durch die Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen der Gesamtgenehmigung der Kreditaufnahmen, wenn die Verschuldungsgrenze von etwa 2.000 DM/EW bei Städten und Gemeinden beziehungsweise 500 DM/EW bei Landkreisen erreicht ist⁶⁾. Im Freistaat Sachsen hatten 140 Städte und Gemeinden am 31.12.1999 eine Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 2.000 DM und 14 Städte und Gemeinden von mehr als 4.000 DM. Die höchste Pro-Kopf-Verschuldung lag bei rd. 18.435 DM.

In 11 Landkreisen lag die Verschuldung höher als 500 DM/EW.

⁵⁾ Vgl. u. a.: VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2000.

⁶⁾ Vgl. u. a.: VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2000.

Die Pro-Kopf-Verschuldung veränderte sich in den einzelnen Gebietskörperschaften seit 1992 wie folgt:



Der Schuldenstand pro EW blieb in den kreisangehörigen Gemeinden seit 1994 relativ konstant, während er sich besonders in den Kreisfreien Städten stetig erhöhte.

Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung insgesamt liegt über dem Durchschnitt der alten und neuen Länder. Bei den neuen Ländern weist lediglich Thüringen eine höhere Verschuldung aus.

	Gemeinden/Gemeindeverbände gesamt	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	DM/EW			
Sachsen	2.412	2.898	1.674	485
Brandenburg	1.391	997	1.248	215
Mecklenburg-Vorpommern	2.381	1.957	1.954	615
Sachsen-Anhalt	2.383	2.098	1.728	735
Thüringen	2.423	2.166	1.802	699
neue Länder	2.215	2.304	1.651	532
alte Länder	2.274	3.278	1.366	461

4.4 Pro-Kopf-Verschuldung der Gebietskörperschaften, Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser

Unter Berücksichtigung der Schulden der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser ergab sich 1999 für die Kreisfreien Städte eine Pro-Kopf-Verschuldung von insgesamt rd. 7.013 DM, für die kreisangehörigen Gemeinden von rd. 3.990 DM, für die Landkreise von rd. 525 DM und für die Verwaltungsverbände von rd. 11 DM.

	insgesamt	Kommunen	Eigenbetriebe DM/EW	Eigengesell- schaften	Krankenhäuser
Kreisfreie Städte	7.013	2.898	253	3.845	18
kreisangehörige Ge- meinden	3.990	1.674	193	2.123	-
Landkreise	525	485	3	31	7
Verwaltungsverbände	11	11	-	-	-

Bei der Betrachtung der Gebietskörperschaften zusammen mit ihren Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Krankenhäusern hatten 30 Kommunen eine Verschuldungsgrenze von 8.000 DM/EW überschritten. Die höchste Verschuldung lag bei rd. 19.906 DM/EW.

Ein Vergleich der Verschuldung der kommunalen Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser mit der Verschuldung der anderen neuen Bundesländer⁷⁾ ist nicht möglich, da aus Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt keine vergleichbaren Angaben über die Verschuldung von Eigengesellschaften vorliegen. Für eine umfassendere und damit sachgerechtere Beurteilung der Verschuldungssituation wären außerdem die Schulden der Zweckverbände einzubeziehen. Beispielsweise betrug ihr Schuldenstand in Brandenburg rd. 1.173 DM/EW und in Sachsen-Anhalt rd. 1.254 DM/EW. Die dem Statistischen Landesamt vorliegenden Verschuldungszahlen der anderen neuen Länder differenzieren bei den Zweckverbänden teilweise nicht zwischen Zweckverbänden mit kameralistischem und kaufmännischem Rechnungswesen, sodass eine exakte Vergleichbarkeit nicht gegeben ist.

	insgesamt	Eigenbetriebe DM/EW	Eigengesellschaften	Krankenhäuser
Sachsen	2.777	184	2.583	10
Brandenburg	3.013	118	2.892	4
Mecklenburg- Vorpommern*	(282)	271	-	12
Sachsen-Anhalt*	(209)	199	-	11
Thüringen	2.383	188	2.186	9

* Angaben über die Verschuldung der kommunalen Eigengesellschaften in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt liegen nicht vor.

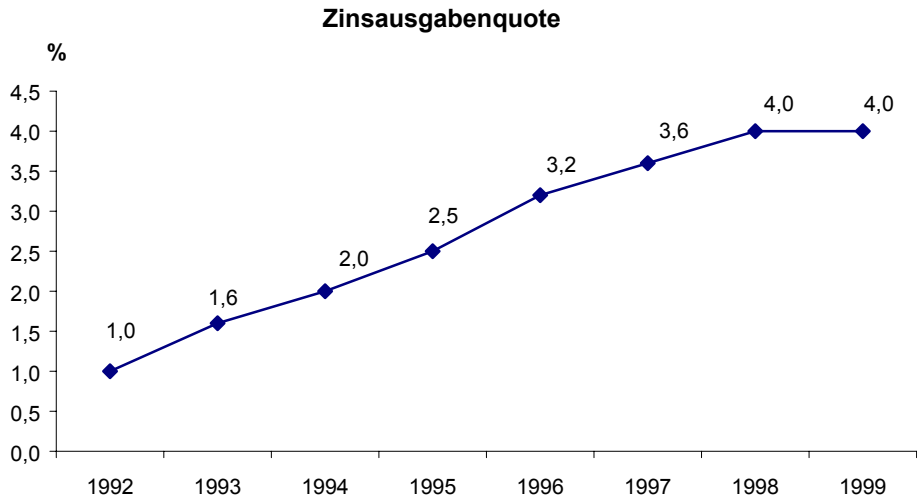
5 Schuldendienst

Die Zinsausgaben⁸⁾ sanken aufgrund des derzeit niedrigen Zinsniveaus und der gesunkenen Nettokreditaufnahme von rd. 636 Mio. DM (1998) auf rd. 620 Mio. DM (1999). Die Zinsausgabenquote⁹⁾ veränderte sich wegen der ebenfalls gesunkenen Gesamtausgaben nur unwesentlich.

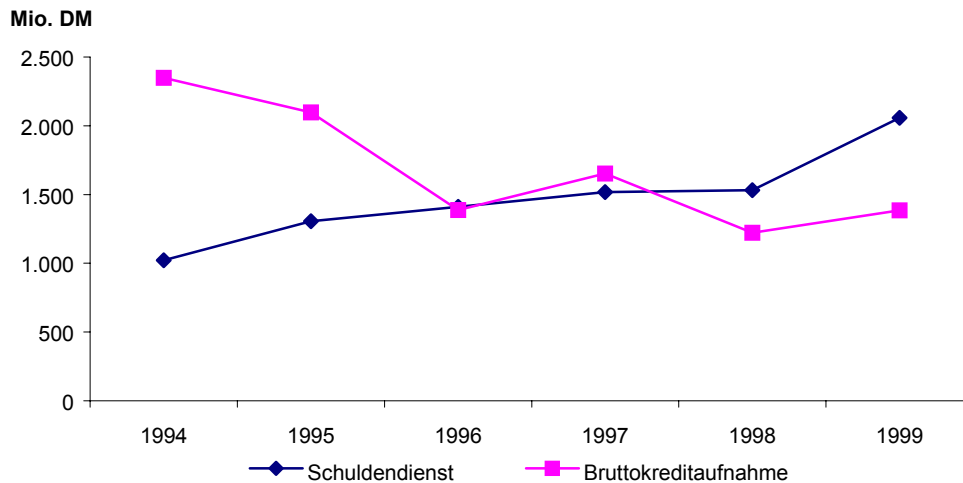
⁷⁾ Nach Schuldenstandstatistik 1998, da aktuellere Daten noch nicht vorliegen.

⁸⁾ Nach Kassen- bzw. Jahresrechnungsstatistik.

⁹⁾ Prozentualer Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt (ohne besondere Finanzierungsvorgänge).



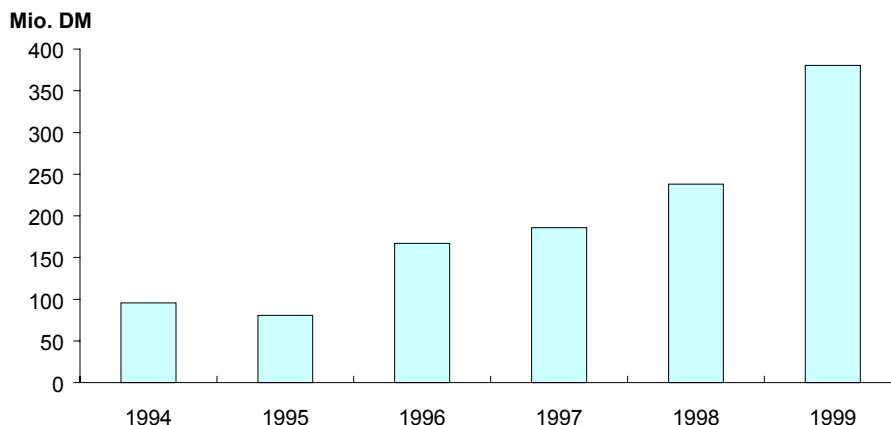
Der Schuldendienst (Tilgung und Zins) erhöhte sich vor allem wegen der stark gestiegenen Tilgungsleistungen gegenüber 1998 um rd. 34,7 %. Die Entwicklung des Schuldendienstes im Vergleich mit der Bruttokreditaufnahme wird im Folgenden dargestellt:



6 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Inanspruchnahme aus Bürgschaften und Gewährverträgen

Kreditähnliche Rechtsgeschäfte, insbesondere Leasingverträge, werden in den sächsischen Kommunen immer stärker genutzt. Sie stellen eine Form der Fremdfinanzierung dar und sind deshalb wie ordentliche Kredite zu betrachten. Der Anteil der Leasingverträge an den kreditähnlichen Rechtsgeschäften betrug 1999 mehr als 90 %.

Die Haushaltsbelastung der Kommunen aus Leasingverträgen stieg im letzten Jahr um rd. 60 % auf rd. 380 Mio. DM. Die Entwicklung zeigt folgende Übersicht:



Neben den Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften werden die Kommunen auch immer stärker aus Bürgschaften und Gewährverträgen in Anspruch genommen. Diese Ausgaben belasten die Vermögenshaushalte zusätzlich. Für die Inanspruchnahme wurden 1998 rd. 22 Mio. DM¹⁰⁾ ausgegeben. Fast die gesamte Summe entfiel auf die kreisangehörigen Gemeinden.

Die Haftungssumme für den Bestand an Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen betrug 1998 insgesamt rd. 2.345 Mio. DM. Damit wurden die Kommunen 1998 mit rd. 1 % der Haftungssumme tatsächlich in Anspruch genommen.

7 Folgerungen

Der derzeitige Sparkurs der Kommunen muss auch in den kommenden Jahren weitergeführt werden. Die Verschuldungsmöglichkeiten der Kommunen sind in der Regel weitgehend ausgeschöpft. Die Aufnahme von Krediten ist daher auf das unabdingbar Notwendige zu beschränken, damit nicht unvertretbar hohe Anteile der kommunalen Haushalte durch den wachsenden Schuldendienst langfristig gebunden werden und den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen weiter einengen. Dies gilt insbesondere für so genannte unrentierliche Kredite.

Kredite dürfen nur dann aufgenommen werden, wenn die Kommunen unter Berücksichtigung ihrer gesamten finanziellen Situation in der Lage sind, den mit der Kreditaufnahme verbundenen Schuldendienst neben den weiteren Folgekosten der Investitionen zu leisten. Die Belastungen für Kredite, die in den ersten Jahren der Laufzeit tilgungsfrei sind, müssen bereits bei Kreditabschluss korrekt erfasst und für die Planung der Jahre, in denen die Tilgung einsetzt, vorgemerkt werden. Dies gilt auch für den Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte.

¹⁰⁾ Daten der Jahresrechnungsstatistik 1999 liegen noch nicht vor.

**Der Personalabbau in den Kommunen hielt 1999 weiter an.
In den kommunalen Unternehmen stieg dagegen die Anzahl
der Beschäftigten.**

**Der Bereich „Soziale Angelegenheiten“ war vom Abbau der
letzten Jahre besonders betroffen.**

1 Vorbemerkungen

Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres. Bei Vergleichen mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer¹⁾ wurde als Basis das Hj. 1998 gewählt, da aktuellere Daten noch nicht zur Verfügung stehen.

2 Gesamtbetrachtung

Im Freistaat Sachsen waren zum 30.06.1999 in den Kernhaushalten²⁾ 81.996 Personen, in rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen³⁾ 13.019 Personen und in rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäusern⁴⁾ 15.480 Personen beschäftigt. Damit betrug die Beschäftigtenzahl der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt 110.495 Personen.

In rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen⁵⁾ waren 44.893 Personen beschäftigt. Darüber hinaus beschäftigten die kommunalen Zweckverbände 2.842 Personen (929 Personen in Zweckverbänden mit kameralistischer Buchführung, 1.913 Personen in Zweckverbänden mit kaufmännischer Buchführung).

¹⁾ Ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

²⁾ Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen (Beschäftigungsbereich 21).

³⁾ Aus den Gemeindehaushalten ausgegliederte, rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen, für die aufgrund gesetzlicher Vorschriften Sonderrechnungen geführt werden, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser (Beschäftigungsbereich 22).

⁴⁾ Rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen (Beschäftigungsbereich 23).

⁵⁾ Unternehmen, die in rechtlich selbstständiger Form betrieben werden und an denen die Gemeinden unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitals, des Stimmrechts oder der Sondervermögen beteiligt sind.

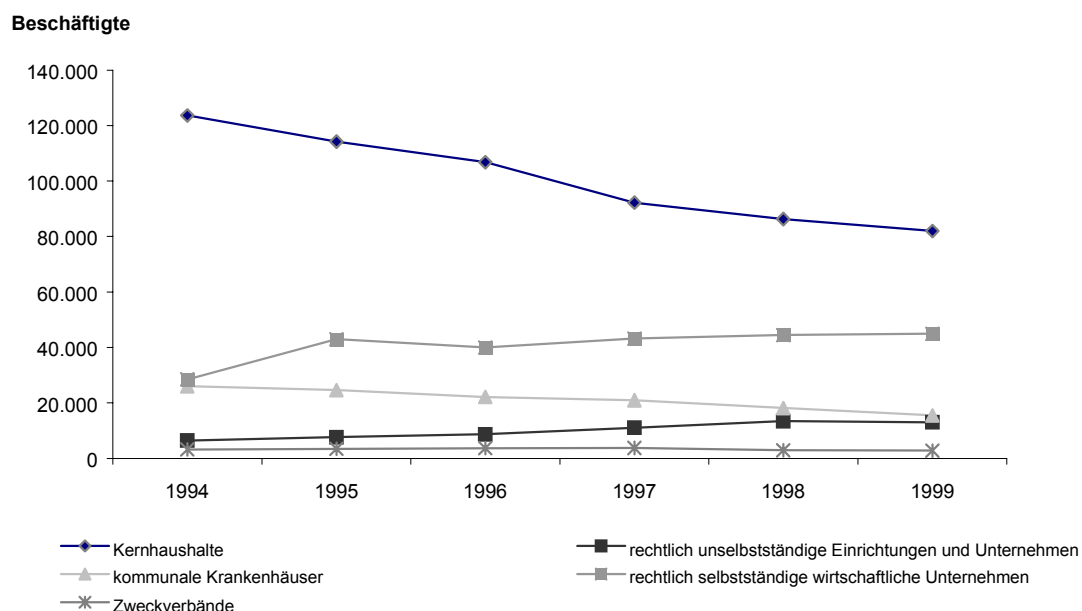
Die Entwicklung seit 1996 verdeutlicht folgende Tabelle:

	1996	1997	1998	1999	Veränderung		
					1997/1996	1998/1997	1999/1998
	Personen				%		
Kernhaushalte	106.816	92.151	86.289	81.996	-13,7	-6,4	-5,0
Unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	8.734	11.098	13.385	13.019	27,1	20,6	-2,7
Krankenhäuser	22.105	20.942	18.210	15.480	-5,3	-13,0	-15,0
Summe	137.655	124.191	117.884	110.495	-9,8	-5,1	-6,3
Selbstständige Unternehmen	39.970	43.163	44.492	44.893	8,0	3,1	0,9
Zweckverbände ⁶⁾	3.622	3.714	2.952	2.842	2,5	-20,5	-3,7

In den Kernhaushalten sank die Anzahl der Mitarbeiter 1999 gegenüber 1998 um rd. 5,0 %. Der Personalabbau vollzog sich in den letzten zwei Jahren langsamer als zuvor. Die Mitarbeiterzahl in den kommunalen Krankenhäusern sank im gleichen Zeitraum um rd. 15,0 %.

Dieser Rückgang ist auch auf die Privatisierung von Krankenhäusern zurückzuführen. Allein durch den Rechtsformwechsel einer großen städtischen Klinik werden 803 Stellen nicht mehr in der Personalstandstatistik für Krankenhäuser erfasst. In den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen fand 1999 erstmals ein Abbau der Beschäftigtenzahlen statt.

Die Entwicklung seit 1994 verdeutlicht folgende Übersicht:



⁶⁾ 1996 und 1997 einschließlich Verwaltungsverbände.

Dem hohen Personalrückgang in den Kernhaushalten steht ein Anstieg der Beschäftigtenzahl in den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen gegenüber, die ab 1998 bereits die Hälfte der Beschäftigtenzahlen in den Kernhaushalten überschritten. Dabei ist zu beachten, dass nur Unternehmen, an denen die Kommunen mit mehr als 50 % beteiligt sind, statistisch erfasst werden.

Bei Formalprivatisierung und dem Übergang von Einrichtungen in freie Trägerschaft werden die dort Beschäftigten nicht in der kommunalen Personalstandstatistik erfasst. Gleichwohl verursachen sie weiterhin Kosten, für die die Kommunen ggf. in Form von Zuschüssen bzw. Zuweisungen zur Verlustabdeckung aufkommen müssen.

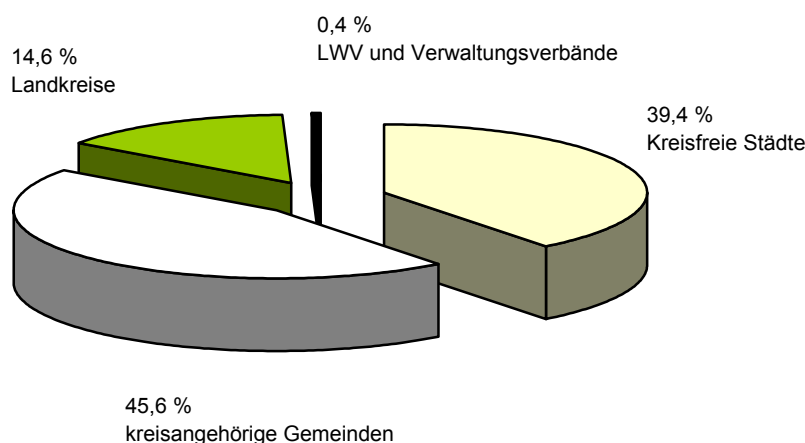
Erstmals 1998 wurden statistische Daten zum Personalbestand für folgende Bereiche nicht nur über die Anzahl der Beschäftigten, sondern auch über die Vollbeschäftigten-einheiten (VbE) erhoben:

	1998 VbE	1999 VbE	Veränderung 1999 zu 1998 %
Kernhaushalte	78.282	73.783	-5,7
Unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	12.862	12.474	-3,0
Krankenhäuser	17.169	14.562	-15,2
Zweckverbände	2.860	2.748	-3,9

3 Kernhaushalte

3.1 Beschäftigte nach Gebietskörperschaften

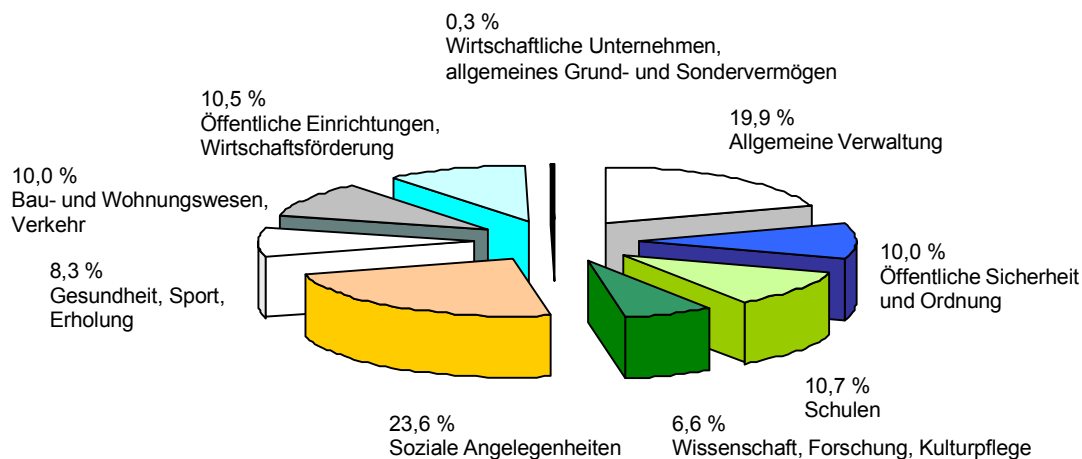
Die kommunalen Körperschaften hatten 1999 folgende Anteile an der Gesamtbeschäftigtenzahl:



Insbesondere aufgrund der Gemeindegebietsreform erhöhte sich der Anteil der Kreisfreien Städte in den letzten Jahren, während er in den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen sank.

3.2 Beschäftigte nach Aufgabenbereichen

Die Aufgabenbereiche Soziale Angelegenheiten und Allgemeine Verwaltung sind mit insgesamt rd. 43,5 % an der Gesamtpersonalausstattung die personalintensivsten der Kernhaushalte. Das Verhältnis der einzelnen Aufgabenbereiche zueinander verdeutlicht folgende Übersicht:



Der Personalabbau fand seit 1994 in den einzelnen Aufgabenbereichen der Kernhaushalte unterschiedlich stark statt. Besonders betroffen waren der Bereich Soziale Angelegenheiten mit rd. 50,2 %, danach die Bereiche Schulen mit rd. 38,7 % und Gesundheit, Sport, Erholung mit rd. 35,0 %. Leichte Zuwächse gab es im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung mit rd. 0,9 %. Neben dem Bereich Soziale Angelegenheiten wurde vor allem Personal im Bereich der freiwilligen Aufgaben abgebaut.

3.3 Beamte

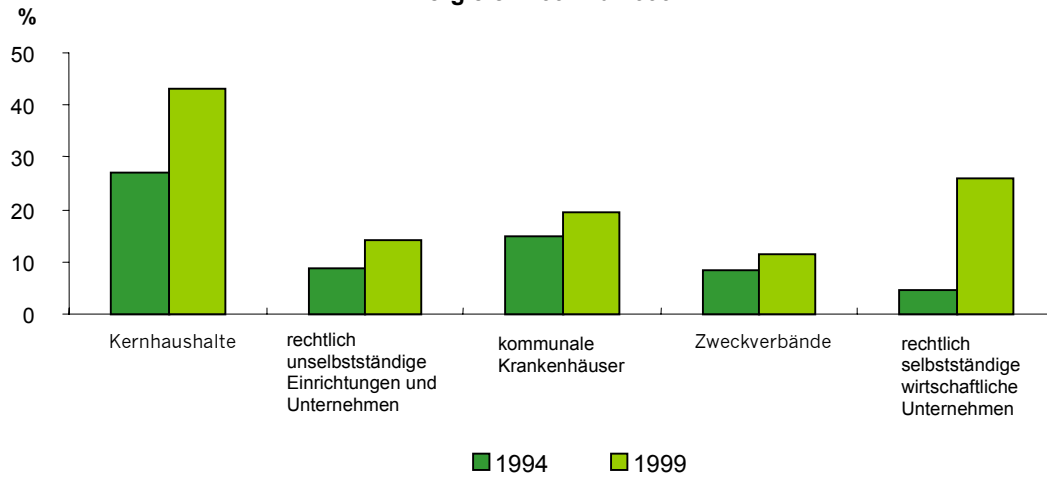
Die Anzahl der Beamten erhöhte sich bis 1998 stetig und stagniert seitdem. 1999 standen 3.075 Personen in einem Beamtenverhältnis zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Das sind rd. 4 % der Gesamtbeschäftigten in den Kernhaushalten. Mehr als 80 % der Beamten wurden in den Bereichen Allgemeine Verwaltung sowie Öffentliche Sicherheit und Ordnung eingesetzt.

Rund zwei Drittel der kommunalen Beamten standen im Dienst von Kreisfreien Städten. Ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl betrug dort rd. 6,0 %, während er in den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen nur bei rd. 2,2 bzw. rd. 2,5 % lag.

4 Teilzeitbeschäftigung

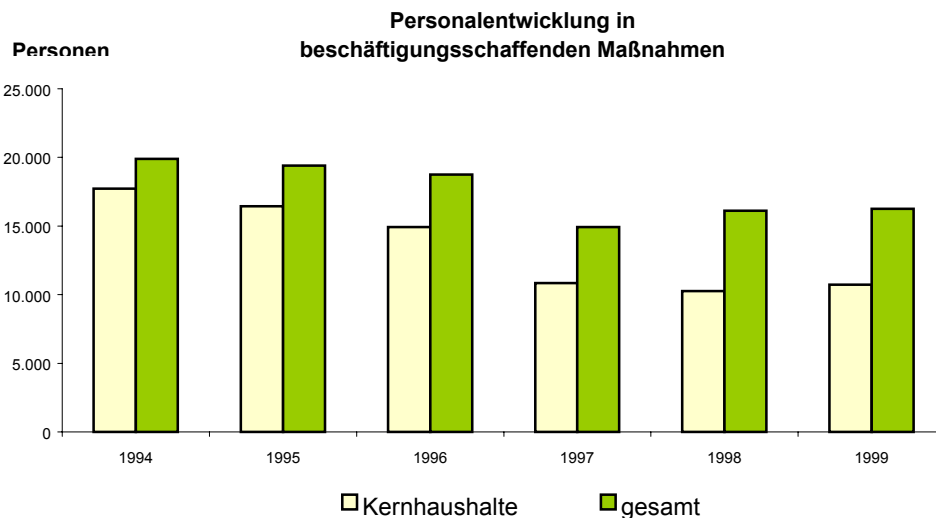
Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den Gesamtbeschäftigten erhöhte sich seit 1994 in allen betrachteten Bereichen. In den Kernhaushalten stieg ihr Anteil von rd. 27,0 auf rd. 43,2 %, in den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen von rd. 4,7 auf rd. 26,1 %.

**Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den Gesamtbeschäftigten
- Vergleich 1994 zu 1999 -**



5 Mitarbeiter in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände

Im Jahr 1999 waren insgesamt 16.266 Personen (rd. 14,7 % der Gesamtbeschäftigten) in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen⁷⁾ tätig. Davon waren 10.722 Personen in den Kernhaushalten beschäftigt. Nach dem Rückgang dieser Beschäftigungsverhältnisse in den Jahren von 1994 bis 1997 ist in den letzten beiden Jahren wieder ein moderater Anstieg zu verzeichnen. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhte sich die Mitarbeiterzahl insgesamt um rd. 1,0 %. In den Kernhaushalten war ein Zuwachs von rd. 4,5 % zu verzeichnen.

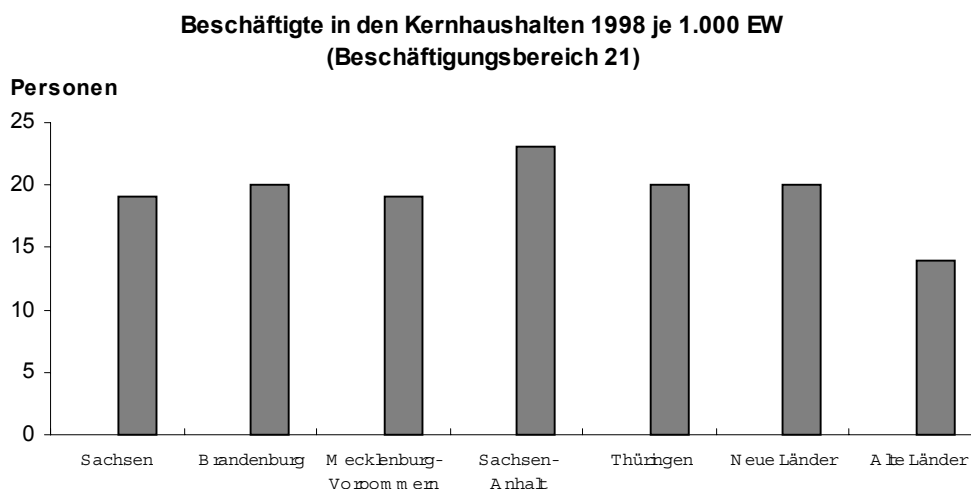


⁷⁾ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entsprechend §§ 260 bis 271, 416 SGB III bzw. Strukturanpassungsmaßnahmen entsprechend §§ 272 bis 279, 415 SGB III.

6 Vergleiche mit anderen Bundesländern

Die Anzahl der Mitarbeiter pro 1.000 EW in den Kernhaushalten (Beschäftigungsbereich 21) der sächsischen Kommunen liegt unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. Die sächsischen Kommunen weisen ebenso wie die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit rd. 19 Beschäftigten pro 1.000 EW den geringsten Personalbestand pro 1.000 EW aus.

Im Vergleich mit den alten Bundesländern liegt der Personalbestand jedoch darüber. Dabei ist aber zu beachten, dass die Aufgabenstruktur der Kommunen in den einzelnen Ländern nicht vollständig vergleichbar ist. In den alten Bundesländern wird das Instrument der Beschäftigungsschaffenden Maßnahmen weniger stark angewendet.



In den unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen sowie in den Krankenhäusern und in den selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen⁸⁾ ergibt sich bei der Anzahl der Beschäftigten je 1.000 EW folgendes Bild:

	Unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen sowie Krankenhäuser	Rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen
	Beschäftigte pro 1.000 EW	
Sachsen	7	7
Neue Länder	5	9
Alte Länder	6	3

7 Folgerungen

Von den Kommunen wurden große Anstrengungen zum Personalabbau, vor allem in den Kernhaushalten, unternommen. Ein weiterer Personalabbau bietet die Chance erweiterter finanzieller Spielräume in den Vermögenshaushalten. Zwar ist in den Kommunen, die in der Vergangenheit einen hohen Personalabbau vollzogen und damit die unmittelbaren Möglichkeiten der Stellenreduzierung schon in größerem Umfang aus-

⁸⁾ Ohne Beschäftigte in Anteilsgesellschaften, an denen private Dritte beteiligt sind.

geschöpft haben (sozialverträglicher Personalabbau, Arbeitszeitflexibilisierung), von einer gewissen Verlangsamung eines weiteren Personalabbaus auszugehen, jedoch kann eine solche Feststellung - wie der Vergleich der Beschäftigten in den Kernhaushalten zwischen alten und neuen Bundesländern zeigt - nicht verallgemeinert werden.

Möglichkeiten zur weiteren Personalreduzierung ergeben sich zum einen durch die Optimierung der Verwaltungsorganisation, insbesondere die Anwendung neuer Steuerungselemente in der Verwaltung. In diesem Zusammenhang ist besonders das von Sächsischem Landkreistag und Sächsischem Städte- und Gemeindetag getragene Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ hilfreich. Weiterhin geben die Beratenden Äußerungen des SRH mit seinen Organisationsmodellen für Landkreise und für Gemeinden mit 5.000 bis 8.000 EW Unterstützung.

Auch im Ergebnis der Kreis- und Gemeindegebietsreform sind mittel- und langfristig weitere Synergieeffekte nutzbar, die einen weiteren Personalabbau ermöglichen.

Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen - Arbeitsstand und Handlungsbedarf -

Insbesondere in größeren Städten und Landkreisen werden gegenwärtig Reformmaßnahmen vorbereitet, erprobt und auch bereits umgesetzt. Dies erfolgt überwiegend in starker Anlehnung an die Erkenntnisse der Projektgruppe „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. Schwerpunkt der Modernisierungsaktivitäten bildet gegenwärtig die Budgetierung.

1 Vorbemerkungen

Nach der Verordnung des SMI zur Änderung des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts vom 03.12.1996 kann das SMI im Benehmen mit dem SMF für Projekte zur Erprobung neuer Modelle der Steuerung und des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften des Haushaltsrechts genehmigen. Geregelt ist dies in § 48 GemHVO (Experimentierklausel) bzw. in § 43 GemKVO (Experimentierklausel). Anträge nach § 48 GemHVO haben fünf Kommunen gestellt. Ein Antrag wurde zurückgenommen. Genehmigungen wurden bisher einem Landkreis und einer Kreisfreien Stadt erteilt. Die Anträge beinhalteten Abweichungen zu den Vorschriften §§ 7, 12, 14, 16, 17, 18, 19 und 22 GemHVO¹⁾.

Zur Unterstützung der Kommunen im Modernisierungsprozess wurde unter Schirmherrschaft des Sächsischen Städte- und Gemeindetages und Sächsischen Landkreistages 1996 das Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ initiiert. Das Ziel war die Erarbeitung von praxisorientierten Bausteinen - in einem ganzheitlichen Ansatz - für eine flächendeckende Verwaltungsmodernisierung. Personelle und finanzielle Einzelaufwendungen sollten durch einen allgemein anwendbaren einheitlichen Rahmen für Reform- oder Modernisierungsprojekte minimiert werden. Der SRH begleitet dieses Vorhaben beratend. Im Jahr 2002 soll das Endergebnis des Projektes vorliegen.

2 Gegenstand

Der SRH hat 1999 eine begleitende Prüfung zur Umsetzung neuer Steuerungsinstrumente in sächsischen Kommunen begonnen. Auf der Grundlage dieser zeitnahen Prüfung soll eine Beratende Äußerung erarbeitet werden, die neben der Darstellung des gegenwärtigen Standes der Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen vor allem Hinweise für ein konsolidiertes Verwaltungshandeln in Richtung Verwaltungsmodernisierung aber auch Empfehlungen zur Änderung von Regelungen und Vorschriften durch das SMI und SMF beinhaltet.

¹⁾ Vgl.: LT-DS 3/0810 vom 10.03.2000, Kleine Anfrage zum Thema Experimentierklausel gem. § 48 GemHVO.

In einem ersten Schritt wurden in 50 Kommunalverwaltungen Daten zur Ist-Situation des Reformprozesses erhoben, die nachfolgend dargelegt werden. Die Erhebungen fanden bei:

- 8 Landkreisen,
- 7 Kreisfreien Städten,
- 10 kreisangehörigen Gemeinden mit 10.000 bis 100.000 Einwohnern (darunter 6 Große Kreisstädte) und
- 25 kreisangehörigen Gemeinden mit 3.000 bis 10.000 Einwohnern statt.

Schwerpunkte bei der Erfassung des gegenwärtigen Reformprozesses waren:

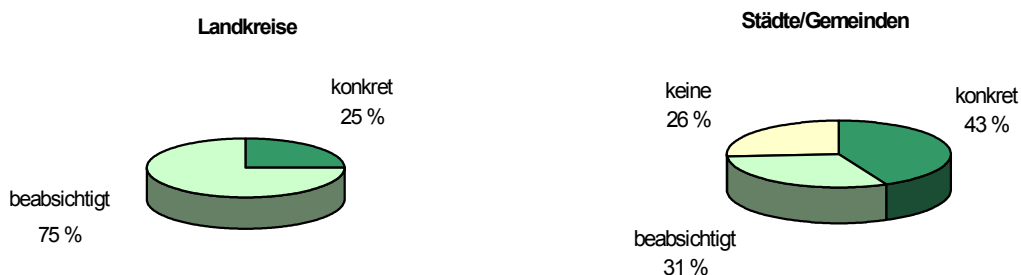
- Stand der Umsetzung,
- Gründe und Ziele,
- Modernisierungsumfang,
- Grundlagen und Voraussetzungen sowie
- Probleme und Hindernisse.

Im zweiten Schritt erfolgen gegenwärtig örtliche Erhebungen zur Haushaltssituation und zu der Umsetzung neuer Steuerungsinstrumente in Kommunen, die bereits Reformmaßnahmen durchführen bzw. dies beabsichtigen.

3 Feststellungen

3.1 Sachstand

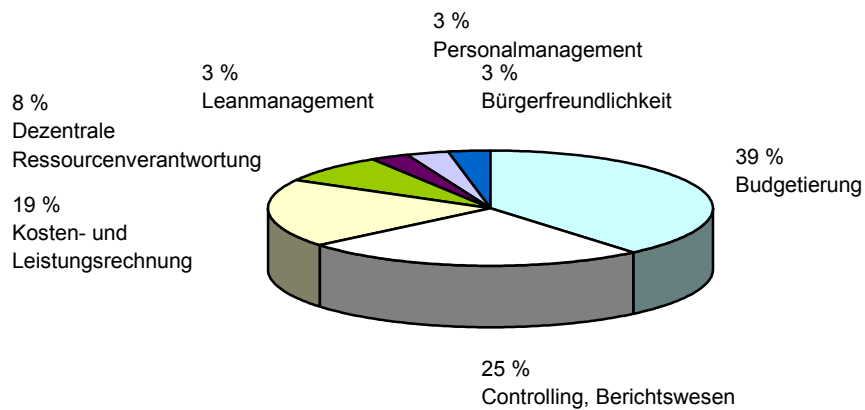
Die Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten ist bei rund drei Viertel der befragten Kommunen erklärtes Ziel des Verwaltungshandelns. Konkrete Maßnahmen führen bereits gegenwärtig 40 % der Befragten durch. Weitere 38 % beabsichtigen demnächst mit derartigen Schritten zu beginnen. Lediglich 22 % der Städte und Gemeinden planen derzeit keine Aktivitäten. Dies sind ausschließlich Kommunen mit 3.000 bis 10.000 Einwohnern. Bei getrennter Betrachtung der Landkreise und der Städte/Gemeinden finden Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung mit folgendem Sachstand statt:



Der Planungsprozess für die Verwaltungsmodernisierung hat bei den meisten Kommunen in den Jahren 1995, 1996 und 1997 begonnen. Eine Große Kreisstadt der befragten Kommunen hat schon 1993 mit Planungsarbeiten angefangen.

Die Hälfte der Kommunen, in denen Verwaltungsmodernisierung derzeit stattfindet, bezieht ihr Modernisierungshandeln auf mehrere neue Steuerungsinstrumente. Der

Schwerpunkt der bisherigen Aktivitäten bildet mit rd. 39 % die Budgetierung, die ausschließlich inputorientiert ist. Danach werden mit 25 % Maßnahmen des Controllings und Berichtswesens angeführt. Die Kosten- und Leistungsrechnung, die den umfassendsten und kompliziertesten Teil darstellt, wird immerhin schon mit rd. 19 % angegeben. Die Umsetzung der dezentralen Ressourcenverantwortung nimmt rd. 8 % der Aktivitäten ein. Lediglich rd. 3 % aller Aktivitäten beziehen sich jeweils auf Leanmanagement, Personalmanagement und Bürgerfreundlichkeit, wie die folgende Darstellung zeigt:



3.2 Ziele

Die Straffung der Verwaltung, die Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns sowie die Verbesserung der Produktivität war für rd. 82 % der Kommunen maßgebend für die Überlegungen zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente. Gleichzeitig wurde von den Befragten mit rd. 64 % die Erreichung einer höheren Kostentransparenz genannt. Die angespannte Finanzlage sowie das Bestreben die Bürgerfreundlichkeit zu verbessern waren für rd. 62 % ein weiterer Grund Elemente der Verwaltungsmodernisierung einzuführen. Das Ziel, eine größere Flexibilität im Verwaltungshandeln zu erreichen, spielt bei rd. 44 % parallel dazu eine wichtige Rolle.

Die Umstrukturierungsmaßnahmen beziehen sich im Rahmen des Zielfindungsprozesses bei rd. 62 % auf die gesamte Verwaltung. Einzelne Fachbereiche, teilweise als Pilotvorhaben, wurden von rd. 36 % der Befragten zunächst ausgewählt. Der pragmatische Ansatz zum Beginn von Modernisierungsüberlegungen in kostenrechnenden Einrichtungen wurde von rd. 44 % angegeben. Dabei wurden Kindertagesstätten, Bäder, Friedhöfe und Büchereien genannt. Bei rd. 21 % der Kommunen beginnt die Umstellung des Verwaltungshandelns auch in Hilfsbetrieben. Dazu zählen sieben Bauhöfe und eine Gärtnerei.

Wesentliche Impulse und Unterstützung beim Zielfindungsprozess erhielt die Mehrzahl der Kommunen durch das Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ (59 %) sowie durch Seminare und Veröffentlichungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (53 %). Darüber hinaus wurden jeweils von rd. 21 % der Kommunen Hinweise und Empfehlungen von unterschiedlichen externen Beratern bzw. Seminaren und Veröffentlichungen genutzt. Lediglich rd. 16 % der Kommunen nannten den eigenen Sachverstand bzw. Empfehlungen der Partnergemeinde als Orientierungshilfe im Zielfindungsprozess. Die Umsetzung der neuen Steuerungsinstrumente erfolgt dagegen maßgeblich durch den internen Sachverstand (59 %) bzw.

wird durch das Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ (36 %) unterstützt bzw. begleitet.

3.3 Grundlagen und Voraussetzungen

Die Darstellung und Analyse der erhobenen Daten zu den Grundlagen und Voraussetzungen für Reformmaßnahmen erfolgt aufgrund der unterschiedlich vorzunehmenden Wertungen getrennt nach den Kommunen, die Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen bereits durchführen und denen, die dies erst beabsichtigen.

Kommunen, in denen bereits Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung stattfinden:

Grundlegende Voraussetzungen für den Reformprozess	ja %	in Arbeit %	geplant %	nein %	keine Angaben %
1. Politisches Gremium einbezogen	80		15		5
2. Konzepte, Regelvorschriften vorhanden	50	10	10	25	5
3. IT-Voraussetzungen vorhanden	50	15 (teilweise)		30	5
4. IT-Konzept vorhanden	25	15	35	20	5
5. Personal für Reformprozess gebunden	55			45	
6. Arbeitsgruppe gebildet	50			50	
7. Mitarbeiterschulungen stattgefunden	65	20		15	
8. Bestandsverzeichnisse geführt	90			10	
9. Anlagennachweise lt. § 38 Abs. 1 GemHVO geführt	65	30 (eingeschränkt)		5	
10. Anlagennachweise darüber hinaus geführt	70			30	
11. Abschreibungen und Verzinsung veranschlagt	85			15	
12. Übersicht über Stand des Anlagevermögens	80			20	
13. Vermögensrechnung erstellt	70			25	5

Eine Reihe von Voraussetzungen für den Reformprozess sind in einzelnen Kommunen bisher unzureichend geschaffen worden. So befand sich bei 15 % dieser Kommunen die Einbeziehung des politischen Gremiums erst in der Planungsphase. Konzepte bzw. Regelvorschriften lagen sogar bei 25 % überhaupt noch nicht vor. Ebenso ist bei 20 % kein IT-Konzept zur technischen Realisierung der Verwaltungsmodernisierung bisher erarbeitet worden. Handlungsbedarf besteht auch bei der organisatorischen und personellen Untersetzung für die durchgeführten Maßnahmen. So fanden beispielsweise in 15 % der Kommunen noch keine Mitarbeiterschulungen statt.

Vorschriften, nach bisherigem Haushaltsrecht, die gleichzeitig wesentliche Voraussetzungen für den ganzheitlichen Reformprozess bilden, wurden in den zu betrachtenden Kommunen teilweise nicht eingehalten. So führten 10 % der Kommunen keine Bestandsverzeichnisse nach § 37 GemHVO. Anlagennachweise nach § 38 Abs. 1 GemHVO wurden bei 5 % der Kommunen nicht geführt. Für kostenrechnende Einrichtungen wurden in 15 % der Kommunen keine angemessenen Abschreibungen und Verzinsungen des Anlagekapitals nach § 12 GemHVO im Verwaltungshaushalt veranschlagt. Von den Kommunen wiesen 20 % in den Jahresrechnungen keine Übersicht über den Stand des in § 38 Abs. 1 GemHVO genannten Anlagevermögens aus. Vermögensrechnungen nach § 43 Abs. 1 GemHVO wurden bei 25 % der Kommunen nicht erstellt.

Dagegen wurden Anlagennachweise über den geforderten Umfang nach § 38 Abs. 1 GemHVO - Anlagevermögen in kostenrechnenden Einrichtungen - hinaus bei 70 % dieser Kommunen geführt.

Kommunen, die beabsichtigen Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung durchzuführen:

Grundlegende Voraussetzungen für den Reformprozess	ja %	in Arbeit %	geplant %	nein %	keine Angaben %
1. Politisches Gremium einbezogen	32		58	10	
2. Konzepte, Regelvorschriften vorhanden	11	5	42	42	
3. IT-Voraussetzungen vorhanden	37	16 (teilweise)		47	
4. IT-Konzept vorhanden	16	10	32	42	
5. Personal für Reformprozess gebunden	32			68	
6. Arbeitsgruppe gebildet	26			74	
7. Mitarbeiterschulungen stattgefunden	32		36	32	
8. Bestandsverzeichnisse geführt	84			16	
9. Anlagennachweise lt. § 38 Abs. 1 GemHVO geführt	63	16 (eingeschränkt)		16	5
10. Anlagennachweise darüber hinaus geführt	26			74	
11. Abschreibungen und Verzinsung veranschlagt	79			21	
12. Übersicht über Stand des Anlagevermögens	63			37	
13. Vermögensrechnung erstellt	63			37	

Bei den Kommunen, die derzeit Überlegungen zum Reformprozess anstellen, wurde zu einem Drittel der Rat bereits einbezogen. Nur 11 % dieser Kommunen verfügten über ein entsprechendes Konzept, wobei 16 % bereits ein IT-Konzept erarbeitet hatten. Die organisatorischen und personellen Voraussetzungen wurden bei rd. 30 % der Kommunen schon geschaffen.

Die bestehenden Vorschriften des Haushaltsrechts bezüglich Bestandsverzeichnisse, Anlagennachweise, Abschreibungen und Verzinsungen bei kostenrechnenden Einrichtungen sowie Vermögensrechnungen wurden analog zu den Kommunen, die bereits Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung durchführen, nicht im vollen Umfang eingehalten.

3.4 Probleme und Hindernisse

Von den befragten Kommunen wurde eine Vielzahl von Problemen und Hindernissen bei der Verwaltungsmodernisierung genannt. Als größtes Problem gaben 46 % der Kommunen starre gesetzliche und untergesetzliche Rahmenbedingungen des Kommunal- und Haushaltsrechts an. Daneben wurde von 38 % der Befragten als negativ die Diskrepanz zwischen Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung gewertet. Bestehende beamten-, dienst- und arbeitsrechtliche Vorschriften stellten 28 % der Kommunen als ein Problemfeld dar. Mangelnde IT-Voraussetzungen wurden von 20 % der Befragten genannt. 16 % der Kommunen sahen die fehlende Qualifikation der Mitarbeiter als kritisch bei der Umsetzung der Reformmaßnahmen an. Ebenso wurde eine geringe Akzeptanz bei den Beschäftigten von rd. 14 % bzw. bei den politischen Gremien von rd. 4 % der Kommunen benannt.

Vereinzelt wurden das fehlende Gesamtkonzept sowie fehlende Standardsoftware für die Kosten- und Leistungsrechnung und die mangelnde Koordinierung der am Prozess Beteiligten - Ministerien, Verbände, Kommunen - genannt. Kleinere Kommunen konstatierten, dass derzeit die Verwaltungsmodernisierung als Gesamtkomplex einen verhältnismäßig hohen Aufwand bei bisher noch nicht absehbarem Nutzen darstellt.

Aufgrund der dargelegten Probleme und Hindernisse schätzten rd. 60 % der Befragten die Zeitdauer für die Verwaltungsmodernisierung mit fünf und mehr Jahren ein. Nur 24 % der untersuchten Kommunen gingen von einem Zeitraum bis zu vier Jahren aus. Die restlichen Kommunen hatten keine genaue Vorstellung von dem zeitlichen Bedarf der Umstellung des bisherigen Verwaltungshandelns.

4 Schlussbemerkungen

Der Prozess der Verwaltungsmodernisierung hat auch in sächsischen Kommunen längst begonnen. Aus unterschiedlichen Gründen drängen die Verwaltungen von sich aus auf ein verändertes Verwaltungshandeln. Transparenz, Leistungsstärke, Vergleichbarkeit, Bürgerfreundlichkeit im Sinne eines modernen Dienstleisters sind gefordert und vor allem auch von den Kommunalverwaltungen gewollt. Neben einer Vielzahl von allgemeinen theoretischen Abhandlungen zu dem Reformprozess liegen nunmehr auch praktische Erkenntnisse zu einzelnen Elementen der neuen Steuerung - meist aus den Kommunen der alten Länder - als Richtschnur, Empfehlung, Orientierung oder Vergleich vor. Eine schrittweise Anleitung zu dem Reformprozess in seiner Gesamtheit gibt es jedoch nicht. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung bestimmt gegenwärtig jede Kommune für sich selbst, wie und in welchem Umfang die Modernisierung der bestehenden Verwaltung erfolgt.

Dies zeigte sich auch im Rahmen der Befragungen zum Reformprozess in den 50 Kommunalverwaltungen. So vielfältig, wie von den Kommunen Ziele, Gründe, Probleme und Hindernisse bei der Verwaltungsmodernisierung genannt wurden, so vielgestaltig sind die genannten Aktivitäten im bisherigen Reformprozess der einzelnen Kommunen. Dies hängt unmittelbar von der jeweiligen Situation in den Kommunen ab.

Für den Erfolg jeder Veränderung ist zunächst eine kritische Analyse des bisherigen Verwaltungshandelns in den einzelnen Kommunen maßgebend. Vorhandene Konsolidierungspotenziale sind umzusetzen. Organisationsstrukturen, Arbeitsabläufe, Aufgabenbestand, Personalbestand, Stellenbewertungen, IT-Voraussetzungen sowie deren Nutzung sind entsprechend zu überprüfen. Vor allem auch bisher mögliche Steuerungsinformationen aus bestehenden haushaltsrechtlichen Vorschriften sind zu nutzen. Beispielsweise sind für kostenrechnende Einrichtungen angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals nach § 12 GemHVO zu veranschlagen bzw. Anlagennachweise nach § 38 GemHVO zu führen. Ebenso wichtig ist die Erstellung der nach § 43 GemHVO vorgeschriebenen Vermögensrechnung.

Diesbezüglich besteht in einzelnen sächsischen Kommunen Handlungsbedarf. Teilweise ist dieser Sachstand u. a. bei der Vermögensrechnung jedoch auch auf fehlende bzw. unzureichende Regelungen und Vorschriften zur detaillierten Umsetzung zurückzuführen. Eine Ergänzung oder eine separate Verwaltungsvorschrift, die beispielsweise Mustervorgaben, Verfahrensweise bzw. Gliederungsplan enthält, wäre nützlich. Das SMI sollte zu den vorhandenen Regelungen zur Vermögensrechnung eine weitere Konkretisierung erarbeiten.

Für die Kommunen ist der Reformprozess in der Regel zunächst mit finanziellen und personellen Mehrbelastungen in der Erprobungs- bzw. Umsetzungsphase verbunden. Umso wichtiger ist zur Minimierung dieses Aufwandes und zur Nutzung von Synergieeffekten eine zielgerichtete Beratung und Begleitung, die vor allem auf sächsische Belange abstellt. Der vom Freistaat Sachsen bislang geförderte ganzheitliche Ansatz über das Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ ist dabei uneingeschränkt zu begrüßen. Das Projekt sollte unbedingt fortgeführt und vom Freistaat Sachsen unterstützt werden. Die vorliegenden theoretischen Grundlagen sind nach der Erprobung in Pilotkommunen zu überarbeiten und allen interessierten sächsischen Kommunen als grundlegende Handlungsanleitung zugänglich zu machen. Eine zielorientierte Organisation und eine hinreichende Koordinierung aller Beteiligten sind in dem noch anstehenden Prozess nach wie vor notwendig.

Im kommunalen Haushalts- und Kassenwesen wurden erneut gravierende Mängel mit erheblichen finanziellen Auswirkungen festgestellt. In vielen Bereichen wurde der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend beachtet.

1 Allgemeine Prüfungsfeststellungen

1.1 Haushaltssatzungen und Nachtragssatzungen wiesen teilweise unausgeglichene Haushalte aus. Damit wurde gegen § 72 Abs. 3 SächsGemO verstoßen, der zwingend einen ausgeglichenen Haushalt unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren vorschreibt. Nur bei einem ausgeglichenen Haushalt ist die Kommune in der Lage, ihre Aufgaben stetig und dauerhaft zu erfüllen.

1.2 Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit fanden nicht immer Beachtung.

1.3 Einige Gemeinden leisteten erhebliche üpl./apl. Ausgaben, obwohl hierfür die erforderliche Zustimmung des Gemeinderates fehlte. Teilweise wurden üpl./apl. Ausgaben nachträglich zusammen mit der Feststellung der Jahresrechnung durch den Gemeinderat genehmigt. Die erforderliche Zustimmung ist jedoch grundsätzlich vor dem Eingang der Verpflichtung einzuholen, da durch den Zustimmungsvorbehalt das Etatrecht des Gemeinderates bei der Ausführung des Haushaltsplanes gewahrt werden soll.

1.4 Die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung nach § 78 SächsGemO wurden teilweise nicht beachtet.

Das SMI hat in seiner VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2000 vom 15.11.1999 nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung strikt zu beachten sind. Im Zweifel sind diese Vorschriften restriktiv auszulegen.

1.5 Bei der Aufstellung der Jahresrechnungen wurde häufig gegen § 88 SächsGemO verstoßen. So wurden Jahresrechnungen erheblich verspätet aufgestellt. In anderen Fällen entsprachen die Jahresrechnungen nicht den Anforderungen der §§ 39 ff. GemHVO.

Insbesondere die Vermögensrechnung, die Bestandteil der Jahresrechnung ist, entsprach oft nicht den gesetzlichen Vorschriften. Um bestehende Unklarheiten bei den Kommunen zu beseitigen, wird der Ordnungsgeber aufgefordert, ein Muster für die Vermögensrechnung zu erarbeiten.

1.6 In vielen Kommunen wurden Mängel bei der Verwaltung der Kassenmittel festgestellt. Häufig wurden Kredite in Anspruch genommen, obgleich auf Konten der Kommunen Geldbestände in ausreichender Höhe vorhanden waren.

1.7 Trotz erheblicher Liquiditätsprobleme wurden in Kommunen neue Verpflichtungen eingegangen, obwohl die dafür erforderlichen Mittel nicht zur Verfügung standen.

1.8 Bei einigen Kommunen wurde der Höchstbetrag der Kassenkredite in nicht unerheblicher Höhe überschritten.

1.9 Für kreditähnliche Rechtsgeschäfte wurde in einigen Fällen nicht die nach § 82 Abs. 5 SächsGemO erforderliche Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (RAB) eingeholt.

1.10 Bürgschaften wurden übernommen, obwohl die Voraussetzungen des § 83 Abs. 2 SächsGemO nicht vorlagen.

1.11 Nach wie vor wurde der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit von vielen Kommunen nicht hinreichend beachtet.

Nach der VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2000 müssen sich die Kommunen angesichts der fortdauernden schwierigen Haushaltsslage einer strikten Ausgaben- und Einnahmendisziplin unterziehen und sich im Wesentlichen auf die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben sowie im investiven Bereich auf die Sanierung und Erneuerung von Einrichtungen der infrastrukturellen Grundversorgung beschränken.

1.12 Bei einigen Gemeinden wurden von den Kapitalerträgen aus Festgeldanlagen Steuerabzüge vorgenommen, da die Kommunen es versäumten, abgelaufene Freistellungsaufträge neu zu erteilen.

1.13 Vielfach wurden Mängel im Personalbereich festgestellt. Insbesondere Personalakten wurden nach wie vor mangelhaft geführt.

2 Schwer wiegende Einzelfälle

2.1 In einer Gemeinde wiesen die Nachtragssatzungen 1995, 1996 und 1997 und die Haushaltssatzung 1998 unausgeglichene Haushalte aus. Damit wurde permanent gegen § 72 Abs. 3 SächsGemO verstoßen.

2.2 Im Jahr 1994 wandelte eine Stadt ihr Alten- und Pflegeheim in eine GmbH um. Als Stammkapital brachte die Stadt ein bebautes Grundstück im Wert von 1.046 TDM ein. Die Jahresrechnungen der Stadt wiesen ab 1994 in den Übersichten zu Kapitaleinlagen aber nur 800 TDM aus.

Das gesamte Inventar des Alten- und Pflegeheims wurde ohne Beschluss des Stadtrates kostenlos der GmbH übergeben. Eine wertmäßige Erfassung erfolgte nicht. Im Haushalt der Stadt war dieser Vorgang nicht ersichtlich.

Eine für das Alten- und Pflegeheim gebildete Sonderrücklage von 4,2 Mio. DM wurde ebenfalls an die Eigengesellschaft ausgereicht, ohne dass dieser Vorgang im Haushalt der Stadt ausgewiesen wurde.

Diese hätte in der Vermögensrechnung dargestellt werden müssen. Weil eine entsprechende Darstellung fehlte, verstieß die Stadt in grober Weise gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit.

2.3 Eine Gemeinde mit 4.600 EW hatte mit rd. 50 DM/EW eine ungewöhnlich niedrige Verschuldung. Wesentliche Aufgaben waren jedoch aus dem Gemeindehaushalt ausgegliedert. Zum Stichtag der festgestellten niedrigen Verschuldung bestanden Verbindlichkeiten

- der Versorgungsgesellschaft mbH in Höhe von 2,6 Mio. DM,
- der Wohnbau GmbH in Höhe von 16,5 Mio. DM und
- des Regiebetriebes Abwasser in Höhe von 2,1 Mio. DM.

Außerdem hatte der Regiebetrieb noch einen kumulierten Fehlbetrag von 1,4 Mio. DM. Der Regiebetrieb wurde unzutreffend wie ein Eigenbetrieb außerhalb des Gemeindehaushaltes geführt. Bezieht man alle Verbindlichkeiten ein, ergibt sich eine Verschuldung von 4.658 DM/EW (ohne Einrechnung des genannten Fehlbetrages).

2.4 Im Zusammenhang mit der Übergabe eines Pflegeheimes leistete eine Stadt in den Jahren 1994 bis 1996 Investitionszuschüsse an einen Verein in Höhe von insgesamt 726 TDM, ohne diese im Haushaltsplan veranschlagt und in der Haushaltsrechnung erfasst zu haben. Die nach § 79 Abs. 1 SächsGemO erforderliche Zustimmung des Stadtrates zu diesen erheblichen apl. Ausgaben, zu denen keine rechtliche Verpflichtung bestand, fehlte. Für einen Teilbetrag von 291 TDM beschloss der Hauptausschuss, die Auszahlung vom vorherigen Nachweis adäquater Investitionen abhängig zu machen. Obwohl dies für 28 TDM nicht geschah, hat die Stadtverwaltung eine vollständige Auszahlung vorgenommen.

In einer anderen Kleinstadt gab es 1998 erhebliche üpl./apl. Ausgaben. So erhöhten sich die Ausgaben im Vermögenshaushalt um 33,5 %, darunter die für Baumaßnahmen um 56 %. Bis Dezember 1999 gab es weder zur Erhöhung einer Einzelmaßnahme noch zur Jahresrechnung 1998 einen Beschluss des Stadtrates.

2.5 In einer Gemeinde trat 1996 die Haushaltssatzung erst Ende Juni in Kraft. Im April 1996 erwarb man für 950 TDM einen Rückübertragungsanspruch an einem Gebäude (Gasthof) von der Alteigentümerin.

1999 trat die Haushaltssatzung im April in Kraft, aber bereits im Januar 1999 erwarb die Gemeinde für 44,5 TDM einen „Steinway“-Konzertflügel, und im März wurden für 13,3 TDM Porzellanplaketten mit Etais für Werbezwecke beschafft.

Damit wurden eklatant die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung nach § 78 SächsGemO missachtet.

2.6 Die Jahresrechnungen 1996 und 1997 wurden in einer Stadt erst im Laufe des Jahres 1999 auf- bzw. festgestellt. Dadurch fehlte über Jahre verlässliches Zahlenmaterial als Grundlage für die Haushaltsplanungen. Dies führte zum alljährlichen, teilweise mehrfachen Erlass von Nachtragssatzungen. Der Entwurf der Jahresrechnung 1998 lag im Februar 2000 noch nicht vor. Es wurde somit regelmäßig gegen die zwingende Vorschrift des § 88 Abs. 2 SächsGemO verstoßen.

2.7 Die Jahresrechnungen einer Stadt enthielten eine Vielzahl von manuellen Korrekturen, für die in der Kämmerei keine begründenden Unterlagen vorhanden waren. Mangelhafte Kenntnisse über das verwendete Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Programm (HKR-Programm) führten zu erheblichen Fehlbuchungen. Tagesabschlüsse wiesen Differenzen in Millionenhöhe aus. Hauptursache war die unzutreffende Ausweisung des Kassen-Soll-Bestandes. Bei der überörtlichen Prüfung konnte die Ord-

nungsmäßigkeit der Buchführung und die materielle Rechtmäßigkeit der Jahresrechnungen nicht bestätigt werden.

Die Stadt und die RAB wurden auf den dringenden Handlungsbedarf hingewiesen. Abhilfe erhofft sich die Stadt aus der Anwendung eines zertifizierten HKR-Programms ab 01.01.2000.

2.8 Eine Gemeinde bildete in der Jahresrechnung 1997 nicht zum ersten Mal unzulässige Kasseneinnahmereste. Allein für beabsichtigte Immobilienveräußerungen betragen diese Reste rd. 400 TDM (gleich 6,3 % des Gesamthaushaltes). Soll-Einnahmen existierten nicht, weil die Veräußerungen lediglich vorgesehen waren, Verträge jedoch ausstanden. Mit dieser buchhalterischen Maßnahme sollte der Ausweis faktisch vorhandener Fehlbeträge umgangen werden. Auch für das Hj. 1998 wurden in gleicher Weise Soll-Buchungen mit einem Umfang von 470 TDM (rd. 8,3 % des Gesamthaushaltes) vorgenommen, obwohl keine Verträge existierten. Da die Jahresrechnung 1998 bis zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung nicht festgestellt war, bestand noch die Möglichkeit, sie zu berichtigen.

2.9 Eine Gemeinde mit rd. 5.000 EW führte in den Hj. 1996 bis 1998 bei Kreditinstituten zehn und mehr Girokonten. Die Führung der Konten erfolgte für verschiedene Arten von Ein- und Auszahlungen (z. B. für Mieten, Abwasser, Verwahrungen, Gewährleistungen sowie für das Gewerbegebiet).

Das Girokonto „Gewerbegebiet“ wies im Hj. 1996 einen durchschnittlichen Bestand in Höhe von rd. 1 Mio. DM aus; Zinsen wurden hieraus nicht erwirtschaftet.

Im Dezember 1997 nahm die Gemeinde kurzfristig einen Kassenkredit in Höhe von 50 TDM zu einem Zinssatz von 6,25 % in Anspruch. Zum selben Zeitpunkt waren auf zwei anderen Girokonten Bestände von insgesamt rd. 220 TDM vorhanden und es bestanden Festgeldanlagen in Höhe von rd. 460 TDM.

2.10 Eine Gemeinde hatte vorübergehend nicht benötigte Gelder mindestens seit 1995 in Geldmarktfonds angelegt, was den Grundsätzen des § 89 Abs. 3 Satz 2 SächsGemO widersprach. Jeweils zum Jahresende 1996 und 1997 war der Kurs der Geldmarktfonds im Vergleich zum eingesetzten Kapital so weit gesunken, dass im Verkaufsfalle ein Verlust von insgesamt 10 TDM hätte hingenommen werden müssen.

2.11 Eine Gemeinde schloss im Dezember 1996 für den Umbau und die Sanierung des ehemaligen Gutshauses zwecks Schaffung von Wohnraum ohne gesicherte Finanzierung des Gesamtvorhabens einen zweckgebundenen Darlehensvertrag mit einem Kreditinstitut über 1.755 TDM ab. Bei der Aufstellung des Haushaltsplanes 1997 stellte die Gemeinde fest, dass die Aufbringung der erforderlichen Eigenmittel nicht möglich war. Das Bauvorhaben wurde deshalb nicht durchgeführt. Für das deswegen nicht in Anspruch genommene Darlehen musste die Gemeinde eine Nichtabnahmeentschädigung in Höhe von rd. 73 TDM zahlen.

2.12 Eine Gemeinde lebte weit über ihre Verhältnisse. Sie löste Aufträge aus, ohne sicher zu sein, eingehende Rechnungen auch bezahlen zu können. Im September 1999 war ein Kassenkredit von 1,1 Mio. DM in Anspruch genommen worden. Trotzdem bestanden noch Zahlungsverpflichtungen von 957 TDM, deren Fälligkeit z. T. aus 1998 herrührte. Fehlbeträge in der Jahresrechnung 1998 ergaben sich u. a. durch nicht realisierte Grundstücksverkäufe und nicht realisierte Einnahmen aus Abwasserbeiträgen.

2.13 Eine Stadt hat seit Jahren erhebliche Liquiditätsprobleme. Über längere Zeiträume war die permanente Aufnahme von Kassenkrediten nötig. Über Jahre gab es erhebliche Schwierigkeiten beim Begleichen der Kreisumlage. Im Jahr 1999 waren von 1.472 TDM Kreisumlage am 31.12.1999 erst 40 TDM bezahlt.

2.14 Die RAB beauftragte 1997 eine Gemeinde, die erhebliche Liquiditätsprobleme hatte, Aufträge für Investitionen und Werterhaltungen über 5 TDM vor Auslösung der RAB anzuzeigen. Die Gemeinde kam dieser Verpflichtung nicht nach. Eine Kontrolle der Einhaltung dieser Auflage durch die RAB erfolgte ebenfalls nicht. So wurden z. B. 1998 folgende Rekonstruktionen ohne Anzeige bei der RAB realisiert:

- 164 TDM Feuerwehr- und Jugendheim,
- 82 TDM Dorfgemeinschaftshaus,
- 65 TDM Kinderspielplatz.

2.15 Eine Gemeinde überschritt im 1. Halbjahr 1998 mehrfach ihren genehmigungsfreien Höchstbetrag der Kassenkredite in Höhe von rd. 811 TDM. Obwohl dieser bis zur Genehmigung der Haushaltssatzung für das Hj. 1999 weiter galt, nahm die Gemeinde bis zu diesem Zeitpunkt bereits Kassenkredite bis zu rd. 1,8 Mio. DM in Anspruch. Der mit der Haushaltssatzung 1999 genehmigte Höchstbetrag der Kassenkredite in Höhe von 1,7 Mio. DM wurde in der Folgezeit ebenfalls überschritten.

Eine andere Gemeinde überschritt den in der Haushaltssatzung bzw. der Nachtragsatzung für das Hj. 1998 festgelegten Höchstbetrag der Kassenkredite (rd. 622 bzw. 710 TDM) regelmäßig, teilweise um mehr als 300 TDM.

2.16 Eine Stadt hat u. a. Fahrzeuge, Kopierer und Computer geleast, ohne zuvor andere, wirtschaftlichere Alternativen in Erwägung zu ziehen. In keinem der überprüften Fälle konnte die Verwaltung nachweisen, dass sie die ggf. nach § 82 Abs. 5 SächsGemO erforderliche Genehmigung der RAB eingeholt hat. Die Wahl der Leasingfinanzierung bei drei exemplarischen Erwerbsvorgängen (Dienst-Pkw, Baggerlader, Kleintraktor) führte im Vergleich mit einer Finanzierung über Kommunaldarlehen zu finanziellen Nachteilen von rd. 55 TDM.

2.17 Eine Stadt vergab nach Beschränkter Ausschreibung die Sportplatzsanierung für 286 TDM. Die Firma unterbreitete nach Auftragserteilung ein Angebot zu einer Änderung der Sanierungsvariante, wodurch sich die Kosten auf nunmehr 627 TDM erhöhten.

Für die 341 TDM Mehrkosten legte die Firma ein Finanzierungsangebot über eine Laufzeit von fünf Jahren mit einem Zinssatz von 4,6 % vor. Die Gemeinde stimmte zu, ohne sich dieses kreditähnliche Rechtsgeschäft von der RAB genehmigen zu lassen.

2.18 Eine Stadt verpachtete ein Gaststättenobjekt und überließ die Ausführung bestimmter Sanierungsmaßnahmen dem Pächter. Für einen dafür vom Pächter benötigten Kredit übernahm die Stadt mit Genehmigung der RAB eine Bürgschaft über 250 TDM, obwohl Ausnahmestände im Sinne von § 83 SächsGemO nicht vorlagen. Infolge späterer Zahlungsunfähigkeit des Pächters wurde die Stadt bisher in Höhe von rd. 190 TDM aus der gewährten Bürgschaft in Anspruch genommen.

2.19 Eine Stadt finanzierte mit Eigenmitteln von rd. 26 Mio. DM eine Sächsische Landesgartenschau, wobei diese Haushaltsmittel überwiegend aus Krediten stammten. Unter Regie einer eigens hierzu gegründeten GmbH entstanden dabei Daueranlagen mit einem buchhalterischen Wert zum 31.12.1997 von rd. 19 Mio. DM. Deren Werthaltigkeit unterliegt trotz vorgenommener apl. Abschreibungen erheblichen Zweifeln, da

Nachnutzungsmöglichkeiten nur eingeschränkt gegeben sind. Zudem führen sachgerechte Erhaltungs- und notwendige Wiederherstellungsmaßnahmen zu erheblichen Folgekosten für die Stadt.

Die städtische Gesellschaft, über die die Kontrolle nicht unter Ausschöpfung aller rechtlich gegebenen und wirtschaftlich gebotenen Möglichkeiten ausgeübt wurde, bilanzierte im Zeitraum der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Gartenschau (von 1993 bis 1997) regelmäßig Verluste. Allein das Geschäftsjahr 1997 schloss mit einem Verlust in Höhe von rd. 7,8 Mio. DM ab, wovon rd. 0,3 Mio. DM nicht durch Eigenkapital gedeckt waren. Damit war die Gesellschaft überschuldet.

2.20 Wegen fehlender Förder- und Eigenmittel schloss eine Gemeinde zum Neubau einer Turnhalle mit einem Investor einen „Sale-and-Lease-back-Vertrag“ ab. Die Halle wurde 1997/1998 realisiert.

Die im Vertrag vereinbarten progressiv steigenden Leasingraten belasten den Haushalt der Gemeinde in den folgenden 30 Jahren in besonderem Maße.

Außerdem schloss die Gemeinde 1995 einen Bauleistungs- und Finanzierungsvertrag zur Erschließung eines Gewerbegebietes ab. Eine konkrete Kostenübersicht hatte die Gemeinde nicht, sollte aber Ende 1999 in den Kreditvertrag eintreten.

In beiden Fällen war sich der Gemeinderat nicht über die Tragweite und Folgen seiner Beschlüsse im Klaren.

2.21 Eine Gemeinde erzielte im Hj. 1999 aus Gewerbemietverträgen z. T. nur einen Mietzins zwischen 2 und 4 DM je Quadratmeter.

Mit der Beendigung eines Mietverhältnisses für eine Zahnarztpraxis zahlte die Gemeinde 42 TDM für vom Mieter vorgenommene bauliche Veränderungen. Nach dem Mietvertrag hätte die Gemeinde von den Veränderungen keinen Gebrauch machen müssen.

2.22 Der Bürgermeister einer Stadt hat im Jahre 1999, ungeachtet eines ihm vorliegenden günstigeren Angebotes, einen Gebäudeversicherungsvertrag gleichen Leistungsumfangs unterschrieben, der die Stadt bis zum 01.01.2004 bindet. Dadurch entstehen bis zum Ablauf unnötige Mehrausgaben von insgesamt mehr als 20 TDM.

2.23 Eine Gemeinde gab in den Jahren 1994 bis 1997 für Grunderwerb und Erschließung insgesamt rd. 7,3 Mio. DM aus, die größtenteils über Kredite finanziert wurden. Bis Mitte 1999 konnten lediglich drei Grundstücke veräußert und erst ein gewerbliches Gebäude errichtet werden. Die kassenwirksamen Erlöse betragen bis dahin nur 189 TDM.

2.24 Eine Stadt zahlte für eine Unternehmensverlagerung in ein Gewerbegebiet 1994 einen Zuschuss in Höhe von 455 TDM, indem sie das Gewerbegrundstück ohne Zahlung an die Gesellschaft übertrug. Die vollständige Gewährung des Zuschusses war an die endgültige Errichtung des Betriebsgebäudes auf dem überlassenen Grundstück geknüpft. Eine so genannte Mehrerlösklausel, wonach ein im Falle der Weiterveräußerung erzielter Mehrerlös an die Stadt abzuführen ist, wurde nicht vereinbart.

Das gesamte Projekt zur Verlagerung der Betriebsstätte, was die Gebäudeerrichtung einschloss, wurde auch mit Mitteln des Landes gefördert.

Im Oktober 1995 veräußerte die Gesellschaft das Grundstück samt Gebäude für netto 1.490 TDM an einen Dritten. Seit März 1999 befindet sie sich in Gesamtvollstreckung.

2.25 Eine Gemeinde übergab im Juni 1997 ein Freibad und im Juni 1998 das Haus des Gastes zur Nutzung an einen Tourismuszweckverband. Bis Juni 1999 hatte der Zweckverband die Nutzungsverträge noch nicht unterzeichnet und keine bzw. unbedeutende Nutzungsentgelte entrichtet. Der Zweckverband betreibt die Einrichtungen und die Gemeinde trägt den Schuldendienst.

2.26 Eine Gemeinde kaufte 1994 von einer Treuhandtochtergesellschaft ein 10.980 m² großes Grundstück mit z. T. abrisssreifem Gaststättenobjekt für 353,2 TDM. Sie verpflichtete sich, innerhalb von zwei Jahren 400 TDM für die Sanierung des Objektes zu investieren und mit dem Vorhaben fünf Vollzeit Arbeitsplätze zu schaffen und für weitere zwei Jahre zu erhalten.

Der bauliche Zustand zwang die Gemeinde zum Abriss, welcher 1997 mit Ausgaben in Höhe von mehr als 177 TDM vollzogen wurde.

Die inzwischen beabsichtigte Veräußerung der ungenutzten Immobilie ist noch nicht gelungen. Insgesamt stehen bisher einschließlich Grundbuch- und Beurkundungskosten Ausgaben von über 540 TDM zu Buche.

2.27 Eine Stadt erwarb 1996 für rd. 88 TDM etwa 4.000 m² Grün- und Gartenland, was einem Quadratmeterpreis von 22 DM entspricht. Im Eigentum der Stadt stehende Grün- und Gartenflächen veräußerte sie dagegen regelmäßig zu einem Preis von 7 DM/m². Ein Konzept für die Nutzung des erworbenen Grundstücks konnte nicht vorgelegt werden. Mitte 1999 lag es noch brach und musste vom Bauhof unterhalten werden.

2.28 Eine Gemeinde erwarb im August 1998 einen sanierungsbedürftigen Gasthof für 80 TDM, obwohl sie das Jahr 1997 mit einem Fehlbetrag von rd. 5 Mio. DM abgeschlossen hatte. Eine Notwendigkeit für den Ankauf war nicht zu erkennen, zumal die Gemeinde drei weitere Gaststättenobjekte unterhält. Es wurden weder die auf die Gemeinde zukommenden Sanierungsaufwendungen ermittelt noch Alternativen zum Kauf in Erwägung gezogen. Zudem wurden für dieses Objekt in den Jahren 1995 und 1996 bereits Planungskosten verausgabt, obwohl weder ein rechtlicher Grund dafür noch eine Konzeption zur späteren Nutzung existierte.

2.29 Eine Stadt finanzierte in den Jahren 1991 bis 1994 für einen Zweckverband den Bau von Wasser- und Abwasseranlagen vor. Der Verband übernahm 1995 die Anlagen und die zugehörigen Darlehensverbindlichkeiten der Stadt in Höhe von 6 Mio. DM und sicherte die Erstattung bis dahin geleisteter Zinszahlungen zu. Die Stadt stellte die gegenüber dem Verband geltend gemachten Zinsforderungen in Höhe von rd. 725 TDM jedoch nicht in den Haushalt ein und veranlasste auch keine Beitreibung. Damit standen der Stadt einerseits diese Mittel im Zeitraum 1995 bis 1999 nicht für andere Investitionen zur Verfügung, andererseits entgingen ihr nach eigenen Ermittlungen mögliche Einnahmen, z. B. aus Termingeldzinsen, in Höhe von rd. 215 TDM.

2.30 In einer Gemeinde wurde der Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen ungenügend Beachtung geschenkt.

Ein Kulturhaus wurde mit 7 Mio. DM saniert und ausgebaut, ohne dass zuvor Folgekostenberechnungen, Nutzungskonzepte oder Variantenvergleiche vorlagen. Modernste Bühnen- und Tontechnik wurde angeschafft, die nicht mit einer Bedarfsanalyse unter-

mauert war. Andererseits gibt es in der gleichen Gemeinde erheblichen Instandhaltungsrückstand in den Schulen, an Nebenstraßen und Gehwegen.

2.31 In einer Gemeinde mit 5.000 EW wurden in den Jahren 1997 bis 1999 Verfügungsmittel an drei verschiedenen Stellen im Haushaltsplan veranschlagt und verausgabt. Die dadurch insgesamt verausgabte Höhe betrug 1,93 bis 2,42 DM/EW. Da lediglich 0,50 bis 1,00 DM/EW als angemessen gelten, waren die verausgabten Verfügungsmittel erheblich zu hoch.

2.32 Im Jahr 1998 stundete ein Bürgermeister einer Bürgerin einen Betrag von 664 TDM für einen Monat. Laut Hauptsatzung lag für diesen Fall seine Befugnis nur bis 50 TDM. Über besagte Stundung hätte der Stadtrat entscheiden müssen.

Eine Stadt versäumte trotz berechtigter Ansprüche Vertragsstrafen in Höhe von rd. 150 TDM zu erheben.

Eine andere Stadt zahlte überhöhte Honorare in Höhe von rd. 117 TDM.

Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen seitens der Bauverwaltung waren teilweise mangelhaft.

1 Bauausgaben einer Großen Kreisstadt

Die im Jahr 1999 durchgeführte Prüfung von Bauausgaben einer Großen Kreisstadt umfasste vier verschiedene Maßnahmen. Die Bauleistungen wurden in den Jahren 1994 bis 1998 mit einem Wertumfang von insgesamt rd. 15 Mio. DM realisiert. Bei allen vier Maßnahmen waren Ingenieurbüros mit der Planung und Bauüberwachung beauftragt.

Die Bauakten waren unvollständig und nicht durchgehend systematisch geführt. Deshalb konnten mehrfach Einzelvorgänge nicht nachvollzogen werden.

Häufig erfolgten Verstöße sowohl gegen die VOB/A bzw. die VOB/B. Die Ursachen lagen u. a. in der ungenügenden Kenntnis der Mitarbeiter der Verwaltung hinsichtlich der Regelungen der Verdingungsordnung und dem überwiegend unkritischen Verhalten gegenüber der Tätigkeit der Ingenieurbüros. Diese Haltung gegenüber den Freiberuflern spiegelt sich auch in der leichtfertigen Annahme von Angeboten zu Ingenieurverträgen und von Honorarrechnungen wider.

In den besonderen Vertragsbedingungen zu Sanierung und Umbau eines Freibades vereinbarte die Stadt Vertragsstrafen entsprechend § 12 Nr. 1 VOB/A für nicht fristgemäße Fertigstellung. Bei fast der Hälfte aller beauftragten Lose wurden die Vertragsfristen nicht eingehalten. Die daraus resultierenden Vertragsstrafen erhob die Stadt in keinem Fall. Insgesamt wären Vertragsstrafen in Höhe von rd. 151 TDM zu beanspruchen gewesen.

In seiner Honorarabrechnung berechnete das Ingenieurbüro für das Teilobjekt „Badeplatte“ und für das Teilobjekt „Freianlagen“ jeweils getrennte Honorare nach Teil II HOAI (Freianlagen). Laut Vertrag hätte das Honorar nach den gesamten anrechenbaren Kosten berechnet werden müssen. Außerdem stellte das Ingenieurbüro zusätzliches Zeithonorar für Leistungen in Rechnung, die mit dem Honorar der Grundleistungen abgegolten waren. Eine Abschlagszahlung in Höhe von rd. 133 TDM wurde bei der Schlussrechnung nicht berücksichtigt. Statt des berechneten Restbetrages des Ingenieurbüros in Höhe von rd. 125 TDM ergab sich eine Rückforderung der Stadt in Höhe von rd. 27 TDM.

Für die Sanierung des Freibades stellte die Bewilligungsbehörde 1995 kurzfristig Zuwendungen bereit. Diese mussten entsprechend Nr. 1.3 ANBest-K (Fassung vom 13.05.1992) innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen verwandt werden. Deshalb bezahlte die Stadt im Februar 1996 eine Rechnung in Höhe

des geschätzten Gesamthonorars von rd. 1 Mio. DM an das Ingenieurbüro, obwohl zu diesem Zeitpunkt erst ein geringer Teil der Leistungen erbracht war. Das Ingenieurbüro hinterlegte eine Bürgschaftsurkunde für die Vertragserfüllung.

Das Honorar wurde auf einem so genannten „Bürgschaftskonto“ als Festgeld angelegt. Die Stadt verfügte weder über Unterlagen dieses Kontos, wie Vertrag oder Kontoauszüge, noch konnte sie eine Vereinbarung mit dem Ingenieurbüro über die Abwicklung des Kontos bezüglich der Zinsen, Gebühren und Steuern vorlegen.

Aufgrund mehrerer Fehler bei den Honorarermittlungen ergaben sich bei der Neugestaltung einer Parkanlage Überzahlungen von insgesamt rd. 10 TDM bei den Ingenieurhonoraren.

Die Bauleistungen zur Erschließung eines Gewerbegebietes waren im Leistungsverzeichnis als Einzelleistungen dargestellt und wurden entsprechend § 5 Nr. 1 Buchstabe a VOB/A als Einheitspreisvertrag vergeben. Nach bereits erheblichem Baufortschritt unterbreitete die ausführende Firma ein Pauschalpreisangebot. Die ursprüngliche Angebotssumme verringerte sich wegen des Wegfalls von Eventualpositionen um rd. 68 TDM. Der angebotene Pauschalpreis enthielt jedoch immer noch Eventualpositionen und Stundenlohnarbeiten, die im Ursprungsangebot einen Wertumfang von rd. 220 TDM ausmachten.

Die Voraussetzungen nach § 5 Nr. 1 Buchstabe b VOB/A für den Abschluss eines Pauschalpreisvertrages, dass die Leistung nach Ausführungsart und Umfang genau bestimmt sein muss und mit einer Änderung bei der Ausführung nicht zu rechnen ist, waren nicht erfüllt.

2 Baumaßnahmen in einer anderen Stadt

Diese Stadt baute ein Freibad um. Neben unterlassener Kennzeichnung der Angebote (Widerspruch zu § 22 Nr. 3 Abs. 2 Satz 1 VOB/A) oder Anerkenntnis von befristeten Gewährleistungsbürgschaften (Widerspruch zu § 17 Nr. 4 Satz 2 VOB/B) waren insbesondere Mängel bei der Beauftragung von Nachträgen und der Abrechnung von Honoraren nach HOAI festzustellen.

Die ausführenden Firmen rechneten viele Leistungen als Nachträge ab. Die Stadt konnte die Notwendigkeit einiger Nachträge nicht begründen.

Für die Leistungen „Herstellen von Einlauf- bzw. Auslaufbauwerken“ wies z. B. die Schlussrechnung des Auftragnehmers eine Menge von 1,3 bzw. 1,9 Stück aus. Die Nachtragsvereinbarung beinhaltet für beide Teilleistungen nur jeweils ein Stück. Eine korrigierte Nachtragsvereinbarung legte die Stadt nicht vor.

In der Nachtragsvereinbarung für Fliesenlegerarbeiten bei den neuen Gebäuden und Gebäudeteilen erfolgten für die Teilleistungen Kehl-, Innen- und Außenecken Erhöhungen der Auftragssummen um mehr als 20 TDM. Die Kostenerhöhung wurde mit veränderter Farbgestaltung der Fliesen begründet, die jedoch vom Auftragnehmer zu vertreten war. Der Nachtrag hätte nicht beauftragt werden dürfen. Bei der Objektbegehung war festzustellen, dass Wandbekleidung, Kehl-, Innen- und Außenecken in der gleichen Farbgebung ausgeführt waren.

In der Niederschrift zu einer Stadtratssitzung wurde der Nachtrag zu den Fliesenlegerarbeiten mit Änderungen der Ausführung im Sockelbereich begründet. Statt des ausge-

schriebenen unglasierten Materials sei glasiertes eingebaut worden. Laut Leistungsverzeichnis war jedoch unter der Position Sockelbereich ebenfalls eine glasierte keramische Spaltplatte ausgeschrieben. Eine Nachtragsvereinbarung zur Änderung der Ausführung im Sockelbereich konnte von der Verwaltung nicht vorgelegt werden.

Der Planungsauftrag zur Maßnahme Freibad beinhaltete die Planung der Gebäude, der Freianlagen, des Tragwerks und der technischen Ausrüstung. Der Architektenvertrag unterschied in Sanierungsmaßnahme (teilweise Sanierung des vorhandenen Schwimmbeckens) und in Erweiterungsmaßnahme (verschiedenen Neubauten wie Erlebnisbecken, Kinderbecken, Eingangskomplex mit Umkleideräumen, Kiosk usw.). Für Sanierungen sah der Vertrag 30 % Zuschlag vor.

Die letzte Honorarabschlagsrechnung wies einen Zuschlag auf das gesamte Honorar in Höhe von rd. 147 TDM aus. Mangels prüfbarem Nachweis der Leistungen der Ausführungsfirmen konnte eine Unterteilung nach Sanierung und Neubau nicht vorgenommen werden. Da der Sanierungsanteil weniger als 50 % der Gesamtkosten ausmachte, sind mindestens rd. 74 TDM des Zuschlags ungerechtfertigt. Weiterhin berechnete der Architekt ein so genanntes zusätzliches Honorar in Höhe von rd. 43 TDM für sonstige Leistungen auf Basis der in den anrechenbaren Kosten zu berücksichtigenden vorhandenen Bausubstanz, ohne die anrechnungsfähigen Kosten in der Rechnung auszuweisen. Die hierzu notwendige vorherige schriftliche Vereinbarung fehlte.

Die überhöhten Honorarzahungen betragen mindestens rd. 117 TDM.

3 Einzelfeststellungen aus anderen Baumaßnahmen

3.1 Für den Bau eines Busbahnhofes (4,5 Mio. DM) setzte die Bauverwaltung einer Stadt zusätzlich zum Tiefbauingenieur einen Projektsteuerer ein. Die Notwendigkeit dafür konnte nicht nachgewiesen werden.

Die Realisierung des Auftrages war durch die Leistungen des Tiefbauingenieurs zu sichern.

3.2 Im Dezember 1996 erfolgte nach Ausschreibung der Fernwirktechnik in einer Gemeinde die Eröffnung der Angebote. Den Zuschlag erhielt im Februar 1997 eine Firma mit einer Auftragssumme in Höhe von rd. 134 TDM. Im März 1999 erbat die Firma Auskunft über den Baubeginn. Die Gemeinde informierte daraufhin die Firma, dass aufgrund nicht gesicherter Finanzierung der Auftrag 1999 nicht realisiert werden kann (Verstoß gegen § 16 Nr. 1 VOB/A).

3.3 Im Juni 1998 schloss der Bauamtsleiter einer Gemeinde mit einem Ingenieurbüro einen Vertrag über bautechnische Beratung und Betreuung. Der Vertrag umfasste alle Grundstücke, Bauwerke und baulichen Anlagen, die sich im Eigentum oder in der Verfügungsgewalt der Gemeinde befanden.

Es war nicht ersichtlich, aus welchem Grund die Gemeinde einen derart weit gefassten Generalvertrag abschloss. Eine Vollmacht für den Bauamtsleiter zur Unterzeichnung des Vertrages lag nicht vor.

Die Finanzlage war in allen geprüften Zweckverbänden angespannt. Die Einnahmenbeschaffung durch Gebühren und Beiträge war ungenügend.

Im Haushalts- und Kassenwesen der Zweckverbände zeigten sich erhebliche Mängel.

1 Prüfungsgegenstand

Gemeinden, Verwaltungsverbände und Landkreise können sich zu einem Zweckverband zusammenschließen, um bestimmte Aufgaben - zu deren Durchführung sie berechtigt oder verpflichtet sind - nach den Vorschriften des SächsKomZG gemeinsam wahrzunehmen. Bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung besteht für die Zweckverbände die Wahl zwischen dem kameralistischen Rechnungswesen oder dem Rechnungswesen nach dem SächsEigBG, sofern dessen Hauptzweck der Betrieb eines Unternehmens oder einer Einrichtung im Sinne von § 1 SächsEigBG ist. Die überwiegende Mehrzahl der sächsischen Zweckverbände führt ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung nach dem kameralistischen Rechnungswesen.

Am 31.03.2000 bestanden im Freistaat Sachsen 245 Zweckverbände. Davon hatten 103 Zweckverbände die Aufgabe der Abwasserbeseitigung zu erfüllen. Zur Wasserversorgung wurden 38 und zur Abfallbeseitigung 8 Zweckverbände gebildet. Weitere Aufgabenbereiche, die in Form von Zweckverbänden wahrgenommen werden, sind insbesondere Rettungsdienst, Erholungseinrichtungen, Städteplanung, Vermessung, Bauordnung, Gasversorgung und Bildungseinrichtungen.

Von den sächsischen Zweckverbänden wurden 111 - teilweise mehrfach - überörtlich vom SRH und seinen StRPrÄ geprüft.

Die folgenden Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung resultieren aus überörtlichen Prüfungen bei 13 Zweckverbänden. Darunter sind 9 Abwasserzweckverbände, die nach dem kameralistischen Rechnungswesen ihren Haushalt führen. Ein Abwasserzweckverband, ein Trink- und Abwasserzweckverband, ein Wasserverband und ein Zweckverband im Erholungsbereich führen ihren Haushalt nach dem SächsEigBG.

2 Allgemeine Prüfungsfeststellungen - Kameralistisches Rechnungswesen

2.1 Finanzsituation

2.1.1 Die Finanzlage der geprüften Abwasserzweckverbände war angespannt. Die Verschuldung lag bei dem überwiegenden Teil der Abwasserzweckverbände über 1.215 DM/EW, maximal bei 1.980 DM/EW. In einem Abwasserzweckverband, der nicht einmal eine Kläranlage betrieb, lag die Verschuldung bei 1.514 DM/EW.

2.1.2 In mehreren Abwasserzweckverbänden wurden die Möglichkeiten der eigenen Einnahmenbeschaffung durch Beiträge bzw. Gebühren nicht ausgeschöpft. Diese wa-

ren zwar teilweise im Haushalt veranschlagt, wurden aber nicht oder nur kurzzeitig sowie vermindert erhoben.

Zudem wurden in einzelnen Abwasserzweckverbänden grundsätzlich anstehende Einnahmen nicht gemahnt.

2.1.3 In Vollzweckverbänden bestanden vereinzelt die Einnahmen nahezu ausnahmslos nur aus Umlagen, Krediten sowie Zuwendungen.

2.1.4 Mehrfach wurden die Finanzierungsvorgänge außerhalb des Haushaltes und der Gebühreneinzug über betriebsführende Dritte durch die Abwasserzweckverbände gar nicht oder sehr mangelhaft kontrolliert, sodass bei den Abwasserzweckverbänden keine Übersicht über diese Vorgänge vorhanden war.

2.1.5 Aufgrund eingeschränkter finanzieller Möglichkeiten und unzureichender Personalausstattung konnte ein Verband sogar seine satzungsgemäßen Aufgaben nicht dauerhaft erfüllen.

2.2 Haushalts- und Kassenwesen

2.2.1 In einigen Abwasserzweckverbänden war den Bediensteten und den Geschäftsbesorgern das sächsische Haushaltsrecht nur ungenügend bekannt. Weiterbildungsmaßnahmen wurden teilweise aus Gründen der Sparsamkeit nicht in Anspruch genommen. Daher ergaben sich viele Fehler in der Haushaltsplanung, dem Haushaltsvollzug und in den Jahresrechnungen.

2.2.2 Die Haushaltssatzungen waren meist unvollständig und wurden der Rechtsaufsichtsbehörde nicht fristgerecht vorgelegt. Es fehlten einzelne verbindliche Angaben und Bestandteile der Haushaltssatzungen. Darüber hinaus fehlten die Nachweise über die Beschlüsse der Verbandsversammlung, die Vorlage bei der Rechtsaufsichtsbehörde, die öffentliche Bekanntmachung sowie teilweise über die öffentliche Auslegung.

Die Bestimmungen über die öffentliche Bekanntmachung wurden z. T. nicht beachtet.

Die Haushaltspläne enthielten teilweise keine kalkulatorischen Abschreibungen und entsprechende Verzinsung. Die Qualität der Planung war insofern mangelhaft, als die Anschläge teilweise erheblich von den Rechnungsergebnissen abwichen.

2.2.3 Teilweise wurden Kredite ohne Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde aufgenommen bzw. außerhalb des Haushalts geführt.

2.2.4 Wegen erheblicher Buchungsfehler und Unkenntnisse über Soll-Stellungen und das Arbeiten mit Haushalts- und Kassenresten konnte die Richtigkeit der Jahresrechnungen vielfach nicht bestätigt werden. Das Neuaufstellen bzw. die Berichtigung der Jahresrechnungen musste gefordert werden.

2.2.5 Die Frist von sechs Monaten für die Aufstellung der Jahresrechnung wurde missachtet. In mehreren Fällen erfolgte das Aufstellen und die Feststellung der Jahresrechnungen mit mehr als einem Jahr Verzug. Nachweise über deren Bekanntmachung fehlten größtenteils.

In zwei Abwasserzweckverbänden wurden die Jahresrechnungen 1993 und 1994 erst 1999 erstellt.

2.2.6 In den Jahresrechnungen fehlten häufig die Vermögensrechnungen und Übersichten über das Anlagevermögen. In den Rechenschaftsberichten wurden die Ergebnisse der Jahresrechnungen nur unzureichend dargestellt.

2.2.7 Die in den Jahren 1998 und 1999 aufgestellten Jahresrechnungen wurden häufig entgegen § 59 SächsKomZG nicht örtlich geprüft.

2.2.8 Das Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge fehlte in einigen Abwasserzweckverbänden ganz oder seine Führung wies erhebliche Mängel auf.

2.2.9 Rücklagen wurden nicht korrekt ausgewiesen. Dadurch gab es erhebliche Bedenken zu den dargestellten Zahlen und zu den Ergebnissen der betreffenden Jahresrechnung.

2.2.10 Aufgrund eines unzureichenden Liquiditätsmanagements in einigen Abwasserzweckverbänden wurden Kassenkredite in Anspruch genommen, obwohl Festgeldanlagen verfügbar gewesen waren. Zum Teil wurden vorhandene Finanzmittel nicht ertragbringend angelegt.

2.2.11 Vielfach traten Fehler im Kassenbereich auf. Die Gravierendsten waren:

- fehlende Buchungen über Jahre hinweg,
- mangelhafte Kassenanordnungen,
- fehlende Bestellung des Kassenverwalters und dessen Vertreters,
- keine Trennung von Anordnung und Vollzug,
- fehlende Tages- und Zwischenabschlüsse,
- Nichteinhaltung der KomPrO,
- fehlende oder mangelhafte Dienstanweisungen Kasse und Automatisierte Datenverarbeitung,
- fehlende notwendige Beschlüsse der Verbandsversammlung über erhebliche apl./üpl. Ausgaben,
- fehlende schriftliche Übertragung der Kassengeschäfte an Dritte.

2.2.12 Zuwendungen wurden teilweise vorfristig abgerufen. Vorauszahlungen wurden aus Zuwendungsmitteln geleistet und nicht förderfähige Vorhaben entgegen den Zuwendungsbestimmungen abgerechnet.

2.3 Einzelne Verwaltungsbereiche

2.3.1 Mehrere Verbandssatzungen mussten beanstandet werden.

2.3.2 Verbandsversammlungen einiger Abwasserzweckverbände tagten nicht öffentlich. Zu den Niederschriften gab es Beanstandungen.

2.3.3 Personalunterlagen entsprachen nicht der VwV Personalakten, deren Anwendung für den kommunalen Bereich empfohlen wird. Es fehlten u. a. Personalbögen, Einstellungsbeschlüsse und Stellenbeschreibungen. In mehreren Abwasserzweckverbänden existierten keine Stellenbewertungen.

2.3.4 Die Stellenpläne einzelner Abwasserzweckverbände enthielten nicht die gefor-

dernten Angaben entsprechend der Anlage 13 VwV Gliederung und Gruppierung. Die ausgewiesenen Stellenvergütungen waren darüber hinaus teilweise niedriger als die tatsächliche Vergütung.

Für einige Vollzeitarbeitende sahen die Arbeitsverträge nur eine Teilzeitbeschäftigung vor.

2.3.5 In einer Vielzahl von Abwasserzweckverbänden gab es Beanstandungen bei der Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen.

2.3.6 Für auf fremdem Grund befindliche bauliche Anlagen fehlte es oftmals an der dinglichen Sicherung.

2.4 Wesentliche Einzelfeststellungen

2.4.1 Ein Abwasserzweckverband setzte kurzzeitig Beiträge fest, indem 391 Bescheide erlassen wurden, Widersprüche jedoch nicht bearbeitet und auf Beitreibung verzichtet wurde. Dadurch entgingen dem Abwasserzweckverband rd. 20 Mio. DM Einnahmen. Zudem forderte das zuständige RP 1998 wegen nicht bestimmungsgerechter Verwendung Zuwendungen in Höhe von über 8,6 Mio. DM zzgl. 0,4 Mio. DM Zinsen zurück. Die Verschuldung betrug rd. 1.215 DM/EW.

2.4.2 Durch die generelle Festsetzung verminderter Beitrags- und Gebührensätze schöpfte ein Abwasserzweckverband im geprüften Zeitraum seine Einnahmemöglichkeiten nicht voll aus, wodurch in den geprüften Haushaltsjahren Beiträge in Höhe von 0,9 Mio. DM nicht vereinnahmt wurden.

2.4.3 Einnahmen und Ausgaben fanden in einem Abwasserzweckverband ohne schriftliche Kassenanordnung statt. Von 1992 bis 1995 wurden Zahlungsanordnungen nachträglich erstellt. Noch bis 1997 entsprachen sie nicht den inhaltlichen Anforderungen von § 7 Abs. 1 GemKVO. Die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit fehlte ebenso wie oftmals die Unterschrift des Anordnungsberechtigten.

2.4.4 Wegen nicht fristgerecht eingegangener Verbandsumlagen mussten in einem Abwasserzweckverband 1995 und 1997 erhebliche Kassenkredite in Anspruch genommen werden. Teilweise wurden Kassenkredite auch ohne zwingendes Erfordernis und zudem als Festbetragskredit aufgenommen, was unnötig hohe Zinsausgaben verursachte. Die Möglichkeiten, freie Mittel höherverzinslich anzulegen, wurden nicht ausgeschöpft.

2.4.5 Die Messergebnisse zu den behandelten Abwassermengen eines Abwasserzweckverbandes ergaben zum 31.12.1997, dass die mit einem Investitionsaufwand von rd. 32 Mio. DM neu errichtete zentrale Kläranlage lediglich zu 50 % ausgelastet war.

Zudem entstanden dem Abwasserzweckverband finanzielle Belastungen aufgrund von geleisteten Ausgaben eines Vorgängerverbandes. Der Vorgängerverband zahlte seinen Mitgliedsgemeinden für nicht nachgewiesenes Sachvermögen im Zuge der Vermögensübertragung bzw. übernahm Zahlungsverpflichtungen seiner Mitglieder in Höhe von rd. 8 Mio. DM. Zusätzlich entstand diesem Vorgängerverband infolge der Honorierung von Planungen, die nicht der Erfüllung von Verbandsaufgaben dienten, ein finanzieller Schaden von rd. 83 TDM.

2.4.6 Die Gebührenkalkulation eines Abwasserzweckverbandes vom Oktober 1997 berücksichtigte den gebührenfähigen Aufwand hinsichtlich Personal- und Sachausga-

ben nur unzureichend. Angesichts des Verzichts auf die Erhebung von Beiträgen stellen nicht kostendeckende Gebühren ein erhebliches Risiko für den künftigen Haushaltsausgleich dar.

2.4.7 Ein Abwasserzweckverband erwarb ein Fahrzeug Multicar mit verschiedenen Aufbauten für rd. 120 TDM. Die Notwendigkeit dessen ist angesichts einer Jahresfahrleistung von weniger als 3.000 km - ein Betriebsstundennachweis wird nicht geführt - anzuzweifeln.

2.4.8 Ein Abwasserzweckverband nutzte mehrfach private Grundstücke für seine Zwecke, ohne zeitnah die Eintragung entsprechender Dienstbarkeiten zu veranlassen. In einem Fall zahlte er dem Grundstückseigentümer eine Entschädigung in Geld und errichtete zusätzlich auf Verlangen des Grundstückseigentümers für dessen Zwecke ein Brückenbauwerk auf Kosten des Abwasserzweckverbandes.

2.4.9 Ein Abwasserzweckverband hat für 2.266 EW in eine Abwasseranlage mit 21 km Kanalnetz inkl. Elbdüker und Schrägbohrung, 14 Pumpwerken und einer Kläranlage für 4.000 Einwohnergleichwerte 21 Mio. DM investiert. Die Förderquote betrug 75 % (15,7 Mio. DM). Der Abwasserzweckverband wies am 31.12.1998 trotz der hohen Förderung eine Verschuldung von 1.980 DM/EW aus.

3 Allgemeine Prüfungsfeststellungen - Rechnungswesen nach SächsEigBG

3.1 Finanzsituation

3.1.1 In nahezu allen geprüften Zweckverbänden bestand eine äußerst angespannte finanzielle Lage durch negative Betriebsergebnisse in den letzten Jahresabschlüssen. Die zunehmende Inanspruchnahme von Kassenkrediten verdeutlicht die angespannte Liquidität. Die Erarbeitung eines Haushaltskonsolidierungsprogramms ist dringend geboten.

3.1.2 Teilweise bestanden hohe Unsicherheiten durch noch ausstehende Vermögenszuordnungen von Altanlagen und durch ungeklärte Eigentumsverhältnisse bei Grundstücken. Daraus resultiert ein erhöhtes Risiko für Investitionen in Anlagen und auf Grundstücken mit ungeklärter Rechtslage.

3.1.3 Diese o. a. Risiken führten zu einschränkenden Testaten in den Prüfberichten zu den Jahresabschlüssen der Wirtschaftsprüfer.

3.2 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen

3.2.1 Die Wirtschaftspläne lagen in allen geprüften Zweckverbänden nicht fristgemäß vor. In einem Zweckverband erlangte im geprüften Zeitraum kein Wirtschaftsplan vor September des laufenden Wirtschaftsjahres Rechtskraft.

3.2.2 Teilweise waren die Wirtschaftspläne unvollständig oder die Zahlen in den einzelnen Bestandteilen des Wirtschaftsplanes (Erfolgs- und Vermögensplan, Stellenübersicht) sowie der Finanzplanung korrespondierten nicht.

3.2.3 Die Jahresabschlüsse wurden vereinzelt nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist aufgestellt.

3.2.4 In 3 der geprüften Zweckverbände wurde in keinem Jahr durch die Verbandsver-

sammlung ein Beschluss über die Behandlung der Verluste aus den Jahresabschlüssen gefasst.

3.2.5 Zur Bekanntmachung und öffentlichen Auslegung der Jahresabschlüsse gab es Beanstandungen.

3.2.6 Vereinzelt wurden mangelhafte Kenntnisse zum sächsischen Eigenbetriebsrecht festgestellt. Schwer wiegende Buchungsfehler waren die Folge. Diese führten u. a. zu eingeschränkten Bestätigungsvermerken durch die Wirtschaftsprüfer.

3.2.7 Umlagen waren in den Wirtschaftsplänen zur Defizitabdeckung veranschlagt, wurden aber nur ungenügend erhoben. In einigen Fällen stimmte die Umlagenhöhe nicht mit den Ansätzen in den Haushaltsplänen der Verbandsmitglieder überein.

3.2.8 Fehler im Kassenbereich waren:

- fehlende begründende Unterlagen zu Zahlungsanordnungen,
- fehlende Trennung von Anordnung und Vollzug,
- Nichteinhaltung der Kassenkreditlimite,
- häufige Nichtnutzung angebotener Skonti,
- fehlende Dienstanweisung Kasse,
- keine durchgeführte Kassenprüfung gemäß KomPrO.

3.3 Einzelne Verwaltungsbereiche

3.3.1 Die Personalaktenführung war generell unvollständig, Stellenbeschreibungen und -bewertungen lagen nicht vor oder waren nicht auf dem aktuellen Stand.

Stellenübersichten entsprachen nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. Die Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen gaben Anlass zu Beanstandungen.

3.3.2 Die Verbandssatzungen waren zu überarbeiten, da es Abweichungen zu den Bestimmungen des SächsKomZG gab.

3.3.3 Geschäftsordnungen waren zu überarbeiten, da sie von den Verbandssatzungen abwichen.

3.4 Wesentliche Einzelfeststellungen

3.4.1 Ein Zweckverband im Erholungsbereich pachtete 76.814 m² Landfläche von einem Pächter zu einem Pachtzins von 0,30 DM/m² mit jährlicher Steigerung von 4 % und 31 Jahren Laufzeit. Die Laufzeit dieses Vertrages ist ungewöhnlich hoch, zumal der Zweckverband die angrenzenden Wasserflächen von einem anderen Pächter nur für 15 Jahre pachten konnte.

Zwischenzeitlich wurde eine Einigung mit dem Pächter dahingehend erzielt, dass die jährliche Steigerung des Pachtzinses um 4 % durch eine Steigerung aller fünf Jahre auf der Basis des Lebenshaltungsindex ersetzt wurde. Die unterschiedlichen Pachtzeiträume sind weiterhin zu beanstanden.

3.4.2 Ein Zweckverband bewirtschaftete eine Fläche von 318 ha. Davon waren 41 ha Landfläche, auf der Investitionen von 16 Mio. DM bis Ende 1998 realisiert waren. Für 18 ha Landfläche bestanden weder Pacht- noch Nutzungsverträge. Dadurch waren die auf diesen Grundstücken getätigten Investitionen mit erheblichen Risiken verbunden.

Die gesetzlichen Vorgaben zur Aufstellung von Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen wurden ungenügend eingehalten. Das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) sowie die Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister wurden häufig nicht beachtet.

Die durch den SRH angeregte Änderung der SächsGemO zur Beauftragung und zum Prüfungsumfang der Jahresabschlussprüfung von Eigenbetrieben und Zweckverbänden ist bisher nicht erfolgt.

1 Vorbemerkung

Der SRH ist bei Gemeinden mit mehr als 2.000 EW gem. § 17 SächsEigBG i. V. m. § 110 SächsGemO zuständig für die Jahresabschlussprüfung von Eigenbetrieben und Zweckverbänden, deren Verbandssatzung nach § 58 Abs. 2 SächsKomZG bestimmt, dass die für den Eigenbetrieb geltenden Vorschriften unmittelbar Anwendung finden.

2 Feststellungen zum gesetzlichen Verfahren gemäß § 110 SächsGemO i. V. m. § 17 SächsEigBG

2.1 Die Zahl der durch den SRH gem. § 110 SächsGemO zu prüfenden Eigenbetriebe belief sich per März 2000 auf 158 gegenüber 161 im Vorjahr, die Zahl der Zweckverbände ist auf 77 gegenüber 75 im Vorjahr gestiegen. Sechs Eigenbetriebe sind von der Prüfungspflicht nach § 110 Abs. 1 SächsGemO i. V. m. § 25 Abs. 1 KomPrO befreit, zwei weitere unterliegen gem. § 110 Abs. 1 SächsGemO i. V. m. § 25 Abs. 2 KomPrO nur mit jedem zweiten Jahresabschluss der Prüfungspflicht.

2.2 Der SRH als überörtliche Prüfungseinrichtung wurde nicht von allen Eigenbetrieben und Zweckverbänden in das Verfahren nach § 110 SächsGemO i. V. m. § 17 SächsEigBG einbezogen:

	1996	1997	1998
Eigenbetriebe	112	144	161
Auftragserteilungen durch den SRH	89	110	120
Zweckverbände	52	70	77
Auftragserteilungen durch den SRH	24	41	48

Die Auftragserteilungen zu den Jahresabschlussprüfungen durch den SRH basierte auf Vorschlägen der Kommunen und Zweckverbände. Nur eine Kommune verzichtete im Einvernehmen mit dem zuständigen Gremium auf die Bestimmung des Abschlussprüfers. Der SRH holte in diesem Falle von mehreren Abschlussprüfern Angebote ein und entschied nach pflichtgemäßen Ermessen anstelle der Kommune.

Abweichend von den Regelungen in anderen Bundesländern sieht § 110 Abs. 2 SächsGemO die Erweiterung des Prüfungsumfanges auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung lediglich vor. Das erweist sich als problematisch, weil Kommunen und Zweckverbände es wiederholt unterließen, den Prüfungsumfang diesbezüglich zu erweitern. Damit gehen den kommunalen Gremien wichtige Informationen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung verloren.

Ab Februar 2000 wurde der Fragenkatalog des Instituts der Wirtschaftsprüfer [IDW] zu § 53 HGrG (PS* 720 vom 14.02.2000) als Prüfungsstandard vom Fachausschuss für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen festgelegt und sollte von allen Wirtschaftsprüfern bei den Prüfungen der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse im Sinne von § 53 HGrG als Bestandteil der Jahresabschlussprüfung angewendet werden. Die Anwendung des Fragenkataloges gilt auch für Prüfungen kommunaler Unternehmen und Einrichtungen nach landesrechtlichen Vorschriften.

Der SRH hatte in den letzten Jahren wiederholt gefordert, dass der Prüfungsstandard nach § 110 Abs. 2 SächsGemO in Bezug auf die vollständigen Prüfungsinhalte des § 53 HGrG als Pflichtprüfung in der SächsGemO festgelegt wird. Dies ist jedoch noch nicht erfolgt.

2.3 Die Abschlussprüfer berichten gem. § 24 KomPrO schriftlich über das Ergebnis der Jahresabschlussprüfung und haben einen Bestätigungsvermerk zu erteilen.

In den meisten Fällen wurden den Jahresabschlüssen und Lageberichten uneingeschränkte Bestätigungsvermerke erteilt. Erhöht hat sich jedoch erneut die Anzahl der Bestätigungsvermerke, die mit Zusätzen oder Ergänzungen versehen waren.

Darüber hinaus wurden weitere Feststellungen getroffen, die nicht zu Einschränkungen, Zusätzen oder Vorbehalten des Bestätigungsvermerkes führten.

Seitens der Kommunen und Zweckverbände wurden die Beanstandungen im Wesentlichen ausgeräumt.

Einem Eigenbetrieb (Krankenhaus) wurden die Bestätigungsvermerke für die Jahresabschlüsse 1996 bis 1998 versagt. Die Versagung erfolgte aufgrund von Mängeln im Buchführungswerk und die mit der Ausgliederung auf eine gemeinnützige GmbH verbundenen rechtlichen Unklarheiten, die sämtliche Jahresabschlussposten berührten. Lageberichte wurden nicht erstellt. Ferner wurde im Prüfbericht zum Jahresabschluss 1998 angemerkt, dass eine Auflösung des Eigenbetriebes per 31.12.1998 nicht erfolgt sein kann, da noch wesentliche Posten in der Bilanz enthalten sind, die aus dem Betrieb des Krankenhauses resultieren, z. B. Ausgleichsposten, Verbindlichkeiten nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz. Es ist unverständlich, dass es zu den Mängeln kam, obwohl der SRH im Vorfeld die Kommune gebeten hatte, gegenüber der Steuerberatungsgesellschaft, die die Jahresabschlüsse aufgestellt hat, auf eine Korrektur der Jahresabschlüsse hinzuwirken. Eine Stellungnahme zur weiteren Veranlassung des Landkreises steht noch aus.

Problematisch stellt sich seit der Änderung des HGB die Formulierung des § 24 KomPrO in Bezug auf den zu erteilenden Bestätigungsvermerk dar. Sind nach dem Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, hat der Abschlussprüfer dies durch folgenden Vermerk zum Jahresabschluss zu bestätigen (Bestätigungsver-

* PS = Prüfungsstandard

merk): „Die Buchführung und der Jahresabschluss entsprechen nach unserer pflichtgemäßen Prüfung den gesetzlichen Vorschriften und der Betriebssatzung. Der Jahresabschluss vermittelt unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens. Der Lagebericht steht im Einklang mit dem Jahresabschluss“.

§ 322 HGB n. F. schreibt dem Abschlussprüfer jedoch vor, dass das Ergebnis der Prüfung in einem Bestätigungsvermerk zum Jahresabschluss zusammenzufassen ist. Der Bestätigungsvermerk hat neben einer Beschreibung von Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung auch eine Beurteilung des Prüfungsergebnisses zu enthalten. Erst nach dieser Beurteilung soll der Abschlussprüfer, wenn keine weiteren Einwendungen vorliegen, dem Bestätigungsvermerk hinzufügen, dass dieser unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens vermittelt.

Die handelsrechtlichen Vorschriften sind aussagekräftiger, weil viel umfassender über das Ergebnis zur Jahresabschlussprüfung und über die Situation des Eigenbetriebes bzw. Zweckverbandes berichtet wird.

2.4 Der überörtlichen Prüfungseinrichtung ist der Bericht zur Jahresabschlussprüfung für die Erteilung des abschließenden Vermerkes nach § 17 Abs. 4 SächsEigBG zuzuleiten.

Die Einbeziehung in das abschließende Verfahren stellte sich in den letzten Jahren wie folgt dar:

	1996	1997	1998
Eigenbetriebe	112	144	161
Abschließende Vermerke	88	104	95
Zweckverbände	52	70	77
Abschließende Vermerke	30	43	40

Bei einem Krankenhaus sah es der SRH als erforderlich an, einen schon erteilten abschließenden Vermerk zurückzunehmen. Der Abschlussprüfer hatte einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk unter den Vorbehalten erteilt, dass das vom Krankenhaus bilanzierte vorläufige Kapital durch den Kreistag festgesetzt wird und dass durch den Kreistag die Zuordnung der beim Krankenhaus bilanzierten Grundstücke und Gebäude sowie der seit dem 01.06.1996 nicht mehr beim Krankenhaus bilanzierten Grundstücke und Gebäude erfolgt.

Nach Abschluss der örtlichen Prüfung durch das zuständige RPA wurde empfohlen, dass eine wahrheitsgemäße Neuerstellung der Jahresabschlüsse 1997 und 1998 erfolgen muss, in der die Korrektur der Verbindlichkeiten und der GuV durchzuführen sind. Hierzu ist eine eingegrenzte Nachprüfung der vorliegenden Jahresabschlüsse nach den Festlegungen der Pflegesatzvereinbarungen 1997 und 1998 i. V. m. den effektiven Erlösabrechnungen erforderlich. Der SRH hat den Landkreis gebeten, diesen Forderungen nachzukommen.

2.5 Der SRH hat die vorgelegten Berichte der Abschlussprüfer zu den Jahresabschlussprüfungen 1997 und 1998 von 118 Eigenbetrieben und von 49 Zweckverbänden statistisch ausgewertet. Die Gesamtsumme der ausgewiesenen Jahresgewinne belief sich für die Eigenbetriebe 1998 auf rd. 24,9 Mio. DM (Vorjahr rd. 23,7 Mio. DM). Die Jahresgewinne der Zweckverbände beliefen sich 1998 auf 22,5 Mio. DM (Vorjahr rd. 29,8 Mio. DM). Dem gegenüber standen die Jahresverluste der Eigenbetriebe 1998 in Höhe von rd. 22,2 Mio. DM (Vorjahr rd. 27,9 Mio. DM). Für Zweckverbände betragen die Jahresverluste 1998 rd. 40,0 Mio. DM (Vorjahr rd. 31,5 Mio. DM).

Die Verluste der Eigenbetriebe und Zweckverbände schlagen sich im Haushalt der Kommunen nieder und beeinträchtigen somit den finanziellen Handlungsspielraum.

Der SRH hat erneut festgestellt, dass ein Eigenbetrieb und zwei Zweckverbände als Jahresergebnis in der Bilanz auf der Aktiva nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge auswiesen. Diese betragen bei einem Eigenbetrieb rd. 107 TDM und bei Zweckverbänden rd. 946,8 TDM und rd. 30,6 Mio. DM.

Die Ausweisung eines nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages stellt eine buchmäßige Überschuldung des Eigenbetriebes bzw. Zweckverbandes dar. Die Kommunen sind somit nicht ihrer Verpflichtung nachgekommen, gem. § 12 Abs. 2 SächsEigBG ihr Sondervermögen zu erhalten.

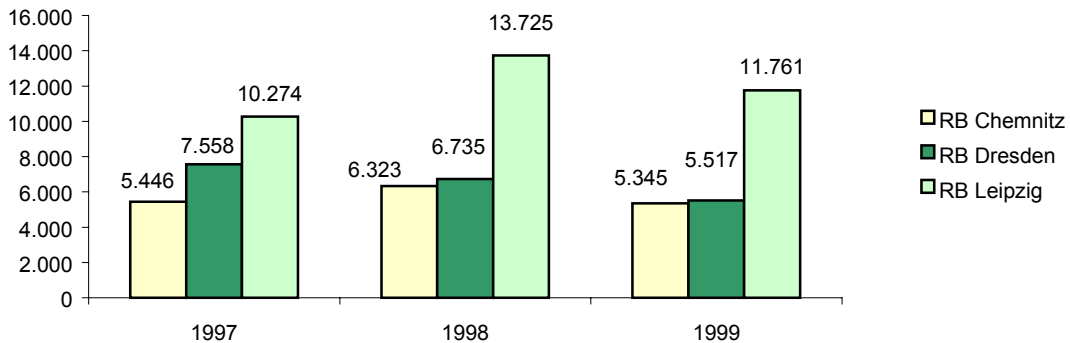
3 Einzelfeststellungen

3.1 Der SRH hat bei allen Landkreisen, Kreisfreien Städten, Großen Kreisstädten und ausgewählten Städten, die einen Eigenbetrieb eingerichtet haben, sowie bei allen Zweckverbänden, deren Rechnung nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung erfolgt, Erhebungen durchgeführt. Relevante Fragen waren u. a. die Anzahl der Beschäftigten, die Umwandlung in ein Unternehmen bzw. die Auflösung des Eigenbetriebes bzw. Zweckverbandes, die Erfassung von wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Unternehmen im Sinne von § 1 SächsEigBG, die Angabe der Höhe des Stammkapitals sowie Angaben zur Eintragung ins Handelsregister, zu vorhandenen Betriebszweigen und weiteren lt. SächsEigBG und SächsEigBVO gesetzlich geforderten Vorgaben.

Den Aufforderungen zu den Erhebungen sind 165 Kommunen bzw. Eigenbetriebe und 67 Zweckverbände mit kaufmännischer doppelter Buchführung nachgekommen.

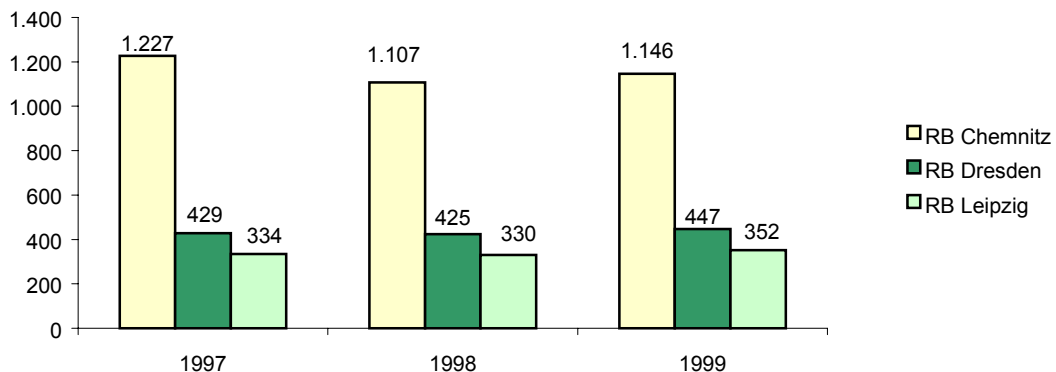
3.2 Die Gesamtanzahl der Beschäftigten der Eigenbetriebe von 1997 bis 1999 beläuft sich im Jahr 1997 auf 23.278 in 122 Eigenbetrieben; 26.783 in 148 Eigenbetrieben im Jahr 1998 und 22.623 in 155 Eigenbetrieben im Jahr 1999. Nach Regierungsbezirken ergibt sich folgende Verteilung:

Beschäftigte der Eigenbetriebe



Die Gesamtanzahl der Beschäftigten der Zweckverbände von 1997 bis 1999 beläuft sich im Jahr 1997 auf 1.990 in 58 Zweckverbänden, 1.862 in 61 Zweckverbänden (1998) und 1.945 in 65 Zweckverbänden im Jahr 1999. Nach Regierungsbezirken ergibt sich folgende Verteilung:

Beschäftigte der Zweckverbände



3.3 Das durch die Kommunen in ihr Sondervermögen eingebrachte Stammkapital beläuft sich bei den Eigenbetrieben im Freistaat Sachsen auf 331,2 Mio. DM. Das Stammkapital der Zweckverbände beträgt 575,0 Mio. DM.

Nach § 13 SächsEigBG ist für den Eigenbetrieb eine Sonderkasse einzurichten. Sie soll mit der Gemeindekasse verbunden werden. Dieser gesetzlichen Forderung sind von 165 Eigenbetrieben nur 139 nachgekommen. Einer Verbindung zur Gemeindekasse haben nur 22,4 % der Eigenbetriebe entsprochen.

3.4 Nach § 1 SächsEigBG können die Kommunen wirtschaftliche Unternehmen oder sonstige Unternehmen und Einrichtungen, die ganz oder z. T. aus Entgelten finanziert werden, als Eigenbetriebe führen. Es bestand Unklarheit bei den Eigenbetrieben und Zweckverbänden darüber, ob es sich im Einzelfall um ein wirtschaftliches Unternehmen im Sinne von § 1 Nr. 1 SächsEigBG handelt. Die Gemeindeordnung definiert den Begriff „wirtschaftliches Unternehmen“ nicht näher. Diese Unternehmen müssen jedoch einen öffentlichen Zweck erfüllen und sollten einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen. Es gibt u. a. folgende wirtschaftliche Unternehmen: Versorgungsbe-

triebe der Wasserwirtschaft, Betriebe der Wohnungswirtschaft und sonstige Betriebe (Teilbetriebe wie Stadthallen). Der SRH stellte fest, dass von 165 Eigenbetrieben 56 als wirtschaftliches Unternehmen tätig sind und weitere 113 sich ganz oder z. T. aus Entgelten finanzieren. Bei den 67 Zweckverbänden beläuft sich die Zahl der wirtschaftlichen Unternehmen auf 26 sowie weitere 46, die sich ganz oder z. T. aus Entgelten finanzieren.¹⁾

Die Feststellung, ob es sich um ein wirtschaftliches Unternehmen handelt, spielt derzeit auch eine Rolle in Bezug auf die Eintragung der Eigenbetriebe ins Handelsregister. Denn mit Aufhebung des § 36 HGB durch das Handelsrechtsreformgesetz wurde die generelle Befreiung von der Eintragungspflicht der Eigenbetriebe aufgehoben. Die Eintragung von Eigenbetrieben ins Handelsregister sollte bis 31.03.2000 erfolgen. Maßgebend für die Eintragungspflicht ist die Eigenschaft des Ist-Kaufmanns nach § 1 Abs. 1 HGB, der ein Handelsgewerbe betreibt. Handelsgewerbe ist nach § 1 Abs. 2 HGB jeder Gewerbebetrieb, es sei denn, dass das Unternehmen nach Art und Umfang einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb nicht erfordert. Ausgeschlossen davon sind Eigenbetriebe, die rein hoheitliche Tätigkeiten ausüben.

Bei unserer Erhebung sind 59 Eigenbetriebe von einer Eintragungspflicht ausgegangen. Davon hatten 8 schon eine Eintragung veranlasst. In Zweifelsfällen zur Eintragungspflicht wird die Konsultierung des Amtsgerichtes, das auch für die Eintragung ins Handelsregister zuständig ist, empfohlen.

3.5 In 27 Eigenbetrieben und 11 Zweckverbänden sind Betriebszweige vorhanden. Gemäß § 3 Abs. 2 SächsEigBVO sollen Stellenübersichten nach den Betriebszweigen gegliedert werden. Dieser Verpflichtung sind 1997 nur insgesamt 50 % nachgekommen, im Jahr 2000 waren es 68 %.

Der Aufteilung der Erfolgsübersichten nach § 9 Abs. 3 SächsEigBVO sind für die Jahresabschlüsse 1997 63 % und 1998 76 % nachgekommen.

3.6 Für jedes Wirtschaftsjahr ist gem. § 15 SächsEigBG vor dessen Beginn ein Wirtschaftsplan aufzustellen. Er besteht aus dem Erfolgsplan, Vermögensplan und der Stellenübersicht und ist dem Haushalt der Gemeinde als Anlage beizufügen.

1997 haben 69 von 122 Eigenbetrieben vor Beginn des Wirtschaftsjahres einen Wirtschaftsplan aufgestellt, im Jahr 2000 waren es 100 von 155. Bei den Zweckverbänden waren es 31 von 58 im Jahr 1997 und 41 von 65 im Jahr 2000. Nicht in allen Fällen waren Erfolgspläne, Vermögenspläne und Stellenübersichten Bestandteil des Wirtschaftsplanes. Ferner musste der SRH feststellen, dass von 1997 bis 2000 in 42 Fällen der Wirtschaftsplan des Eigenbetriebes nicht dem Haushalt der Gemeinde als Anlage beigefügt wurde.

Für Zweckverbände ist es erforderlich, eine Haushaltssatzung zu erlassen, wenn gem. § 60 Abs. 1 S. 3 SächsKomZG von den Mitgliedskommunen Umlagen zu erheben sind. Dies gilt ebenso für Zweckverbände, deren Rechnung nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung erfolgt. Der von den Zweckverbänden aufzustellende Wirtschaftsplan hat keine Rechtssatzqualität. Deshalb ist es erforderlich, für die Erhebung von Umlagen eine Haushaltssatzung zu beschließen.

¹⁾ Die Abweichungen basieren aus der doppelten Aufgabenwahrnehmung der Eigenbetriebe und Zweckverbände im Versorgungsbereich (Wasser/Abwasser).

Unsere Auswertung ergab, dass 1997 und 1998 21 Zweckverbände Haushaltssatzungen erlassen haben und die Zahl bis zum Jahr 2000 auf 33 anstieg.

3.7 Des Weiteren haben die Eigenbetriebe und Zweckverbände gem. § 17 SächsEigBG für den Schluss eines jeden Wirtschaftsjahres einen aus der Bilanz, der GuV und dem Anhang bestehenden Jahresabschluss sowie Lagebericht innerhalb von sechs Monaten aufzustellen und gem. § 17 Abs. 3 SächsEigBG innerhalb eines Jahres nach Ende des Wirtschaftsjahres festzustellen.

1997 kamen 71 % der Eigenbetriebe dieser Verpflichtung zur termingerechten Aufstellung des Jahresabschlusses nach. Der Anteil der Zweckverbände betrug 52 %. Die rechtzeitige Feststellung erfolgte bei 49,5 % der Eigenbetriebe und der Zweckverbände.

3.8 Häufig waren im Anhang gem. § 285 Nr. 9a HGB i. V. m. § 10 SächsEigBVO nicht die Gesamtbezüge der Betriebsleiter der Eigenbetriebe bzw. der Geschäftsführer der Zweckverbände angegeben. Auch einige Abschlussprüfer sind während der Jahresabschlussprüfungen irrtümlicherweise davon ausgegangen, dass gem. § 286 Abs. 4 HGB darauf verzichtet werden kann. Der Gesetzgeber hat aber eindeutig in § 10 Abs. 1 SächsEigBVO festgelegt, dass für die Darstellung im Anhang § 258 Nr. 9 entsprechend gilt und § 286 Abs. 4 HGB keine Anwendung findet.

27,2 % der Eigenbetriebe und 34,1 % der Zweckverbände sind der gesetzlichen Pflichtangabe der Betriebsleiterbezüge nicht nachgekommen.

3.9 Das KonTraG trat am 01.05.1998 in Kraft und ist erstmals auf Geschäftsjahre anzuwenden, die nach dem 31.12.1998 beginnen.

Das Unternehmen hat unter Berücksichtigung von Art und Größe geeignete Maßnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass den Fortbestand des Unternehmens gefährdende Entwicklungen, insbesondere risikobehaftete Geschäfte, Unrichtigkeiten in der Rechnungslegung und Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften, früh erkannt werden. Hierzu gehört auch die Einrichtung eines Überwachungssystems.

Von diesen Regelungen sind nicht nur börsennotierte Aktiengesellschaften betroffen, sondern auch Kapitalgesellschaften bei der Prüfung nach § 110 Abs. 2 SächsGemO, Eigenbetriebe und Zweckverbände.

Gemäß unserer Erhebung haben nur rd. 12,7 % der Eigenbetriebe und Zweckverbände Maßnahmen nach dem KonTraG eingeleitet.

4 Folgerungen

4.1 Der SRH erwartet von allen Landräten, Oberbürgermeistern/Bürgermeistern und Verbandsvorsitzenden, dass sie dafür sorgen, dass bei der Jahresabschlussprüfung künftig die gesetzlichen Grundlagen des § 110 Abs. 1 und 2 SächsGemO i. V. m. § 17 SächsEigBG eingehalten werden und die überörtliche Prüfungseinrichtung in das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren einbezogen wird.

4.2 Die Rechtsaufsichtsbehörden werden gebeten, im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht gem. § 111 SächsGemO verstärkt die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben der SächsGemO, des SächsEigBG und der SächsEigBVO zu überwachen.

4.3 Der SRH hält an seiner Empfehlung fest, dass sich die Jahresabschlussprüfung generell auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung erstreckt und insoweit § 110 Abs. 2 Satz 4 SächsGemO geändert werden sollte. Der Fragenkatalog des IDW (PS 720) sollte sinngemäß bei der Jahresabschlussprüfung Anwendung finden.

4.4 Der SRH empfiehlt erneut die gesetzliche Änderung, dass die Kommunen den Abschlussprüfer selbst mit der Jahresabschlussprüfung gem. § 110 SächsGemO beauftragen und der SRH nur noch in das abschließende Verfahren gem. § 17 Abs. 4 Satz 1 SächsEigBG einbezogen wird.

4.5 Es wird empfohlen, § 24 KomPrO dahingehend zu ändern, dass der Bestätigungsvermerk schriftlich in der Fassung des § 322 HGB n. F. zu erteilen ist.

4.6 Die Eigenbetriebe und Zweckverbände sollten geeignete Maßnahmen treffen, um u. a. die ordnungsgemäße Einrichtung eines Risikomanagementsystems nach dem KonTraG zu gewährleisten.

Die Zahl der Sozialhilfeempfänger sowie die Sozialhilfeausgaben im Freistaat Sachsen sind angestiegen. Ansprüche auf Kostenerstattung wurden unzureichend gegenüber anderen Leistungsträgern geltend gemacht.

1 Vorbemerkungen

Die Landkreise und Kreisfreien Städte sind örtliche Träger der Sozialhilfe. Nach Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sind sie sachlich zuständig für die Sozialhilfe, wenn nicht der überörtliche Träger der Sozialhilfe, hier der Landeswohlfahrtsverband Sachsen (LWV), zuständig ist. Erfüllt werden die Aufgaben der Sozialhilfe in den Kommunalverwaltungen durch das Sozialamt. Diese vollziehen auch weitere sozialrechtliche Aufgaben, wie z. B. Leistungen nach dem Wohngeldgesetz (WoGG), Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und Unterhaltsvorschussgesetz (UVG).

Die Sozialhilfe richtet sich ausschließlich auf den Einzelfall und wird in zwei Formen erbracht. Die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach § 21 BSHG ist Hilfe für Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Die Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) nach § 27 BSHG ist Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage, zur vorbeugenden Gesundheitshilfe, Krankenhilfe und sonstigen Hilfe, Hilfe zur Familienplanung, für werdende Mütter und Wöchnerinnen, Eingliederungshilfe für Behinderte, Blindenhilfe, Hilfe zur Pflege, zur Weiterführung des Haushaltes, zur Überwindung besonderer Schwierigkeiten und Altenhilfe.

Aufgrund der Nachrangigkeit der Sozialhilfe gem. § 2 BSHG setzt sie erst ein, wenn alle anderen Ansprüche und vorhandenen Mittel zur Deckung des Lebensunterhalts nicht ausreichen und der Hilfe Suchende nicht in der Lage ist, sich aus eigenen Kräften zu helfen.

Der Hilfe Suchende hat einen Rechtsanspruch auf die Gewährung von Sozialhilfe bzw. - wenn nach Ermessen soziale Leistungen zu gewähren sind - auf die pflichtgemäße Ausübung dieses Ermessens.

Können bei Sozialhilfeleistungen vorrangige Ansprüche nicht auf den Bedarf an Sozialhilfe angerechnet werden, weil sie dem Hilfe Suchenden zum Zeitpunkt der Bedarfsberechnung nicht tatsächlich gewährt wurden, muss der Träger rechtzeitig einen Erstattungsanspruch gem. §§ 102 ff. Sozialgesetzbuch - Zehntes Buch - (SGB X) bei vorrangig verpflichteten Leistungsträgern anmelden. Bei anderen Ansprüchen muss der Träger einen Übergang des Anspruchs nach § 90 BSHG auf sich erwirken bzw. nach § 91 BSHG einen Übergang anzeigen. Versäumt der Träger die Geltendmachung, entsteht ihm ein erheblicher Ausfall.

2 Entwicklung der Sozialhilfe im Freistaat Sachsen

Die Daten zur Sozialhilfe werden in der amtlichen Sozialhilfestatistik des Freistaates Sachsen erfasst. Die Sozialhilfestatistik zeigt, dass die Zahl der Sozialhilfeempfänger angestiegen ist und sich die Ausgaben der Sozialhilfe erhöhten. Die Anzahl der Asyl-

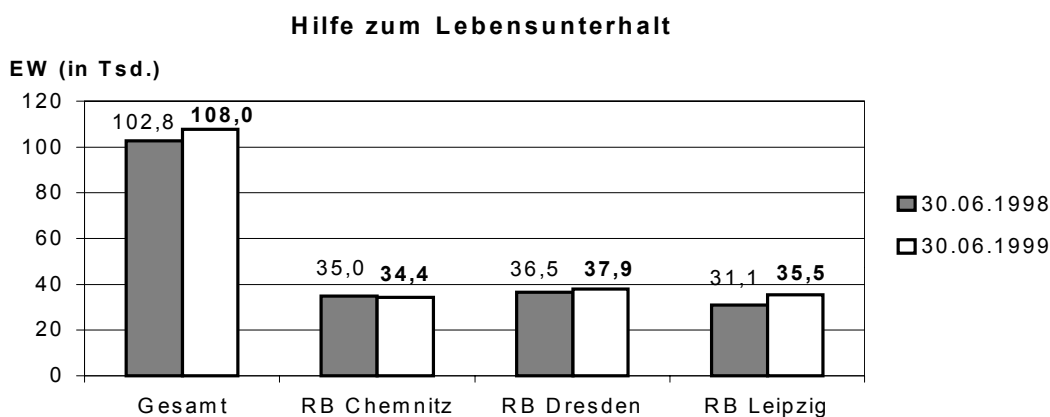
bewerber wird seit Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes 1994 bei der Gewährung von Sozialhilfe nicht mehr statistisch erfasst.

Laut Bericht des Statistischen Landesamtes¹⁾ betragen 1998 die reinen Sozialhilfeausgaben im Freistaat Sachsen rd. 982 Mio. DM (Vorjahr rd. 965 Mio. DM). Davon entfallen auf die Landkreise rd. 326 Mio. DM. Für HLU wurden im Freistaat Sachsen rd. 510 Mio. DM geleistet, davon betrug der Anteil der Landkreise rd. 257 Mio. DM. Für HbL beliefen sich die Gesamtausgaben auf 472 Mio. DM, davon für die Landkreise rd. 69 Mio. DM. Der Anteil der Sozialhilfeausgaben für HbL, hier: Hilfe zur Pflege, ist in Folge des Einsetzens der vollen Leistungen der Pflegeversicherung rückläufig.

Die Sozialhilfebelastung der Landkreise ist unterschiedlich, liegt jedoch im Durchschnitt deutlich unter der Belastung der Kreisfreien Städte (Landkreise: 106 DM/EW - Kreisfreie Städte: 206 DM/EW). Die reinen Sozialhilfeausgaben 1998 im Freistaat Sachsen belaufen sich auf 218 DM/EW²⁾. Im Vergleich zu allen anderen Bundesländern ist dies der niedrigste Wert und liegt weit unter dem bundesweiten Durchschnitt mit rd. 484 DM/EW.

Ende 1998 erhielten 101.253 Personen im Freistaat Sachsen HLU, das sind rd. 10 % mehr als 1997. Die Zahl der Empfänger von HbL am 31.12.1998 betrug 36.279. Im Vergleich zum Vorjahr sind dies 335 Sozialhilfeempfänger mehr.

Statistische Daten der Sozialhilfeausgaben des Jahres 1999 liegen noch nicht vor. Vorhanden sind lediglich statistische Daten des 1. Halbjahres 1999 von Hilfeempfängern im laufenden Bezug von HLU. Der Anteil der Sozialhilfeempfänger für die HLU im Vergleich zum Vorjahr stellt sich nach Regierungsbezirken (RB) wie folgt dar:



Die Abweichung der Gesamtsumme zu den Einzelwerten resultiert aus dem Anteil des LWV.

Die Anzahl der Sozialhilfeempfänger im laufenden Bezug von HLU der Landkreise zum 30.06.1999 entspricht 55 % der Gesamtanzahl der Hilfeempfänger im Freistaat Sachsen. Die Stadt Leipzig hat die höchste Zahl von Sozialhilfeempfängern im laufenden Sozialhilfebezug. Hier kommen auf 490.025 EW allein 21.463 Sozialhilfeempfänger.

Die steigende Zahl von Hilfeempfängern führt bei den Trägern der Sozialhilfe zu höheren finanziellen und personellen Belastungen. In Bezug auf die begrenzten finanziellen

¹⁾ Vgl. Statistische Berichte des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen „Sozialhilfe im Freistaat Sachsen 1998“, September 1999.

²⁾ Darin enthalten sind die Sozialhilfeausgaben der Landkreise, Kreisfreien Städte und des LWV.

Handlungsspielräume ist es notwendig, dass die Sozialhilfeträger diesem Anstieg entgegenwirken.

3 Prüfungsfeststellungen

3.1 Ein Landkreis erbrachte Sozialhilfeleistungen (Aufenthalt eines Suchtkranken in einem psychiatrischen Fachkrankenhaus), obwohl der überörtliche Träger zuständig war. Erstattungen waren in diesem Fall ausgeschlossen und belasteten den kommunalen Haushalt in Höhe von 26 TDM.

3.2 Der Sozialhilfebedarf wurde oft aus den Kreishaushalten bestritten, weil das Nachrangprinzip gem. § 2 BSHG missachtet wurde. Dies betraf u. a. Ansprüche auf Altersrente, aus dem UVG und auf Kindergeldzuschlag. Eine Verfolgung der Ansprüche wurde unterlassen, obwohl der Sozialhilfeaufwand für den jeweiligen Hilfeempfänger innerhalb von zwölf Monaten die Bagatellgrenze von 5 TDM überstieg.

3.3 Es gab Versäumnisse des Sozialhilfeträgers nach Ausscheiden von Sozialhilfeempfängern aus der gesetzlichen Krankenversicherung zur freiwilligen Weiterversicherung. Hohe Ausgaben der örtlichen Träger waren zu verzeichnen, da stationäre und ambulante Krankenhausleistungen die Beiträge zur freiwilligen Weiterversicherung um ein Vielfaches überstiegen.

3.4 Teilweise wurde die Angemessenheitsprüfung bei der Verwertung von Grundvermögen nachlässig durchgeführt. Bei Überschreitung der Barbetragsgrenze nach § 1 der Durchführungsverordnung (DVO) zu § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG wurde zu restriktiv verfahren. Einschränkungen bei der Verwertung von Vermögen im Rahmen des § 88 Abs. 3 BSHG und § 2 der DVO zu § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG wurden nicht beachtet.

3.5 Die Bescheide entsprachen in Bezug auf ihre inhaltliche Bestimmtheit meist nicht § 33 Abs. 1 SGB X. Eine Ermessensausübung sowie die Begründung von Ermessensentscheidungen gem. § 35 Abs. 1 SGB X wurden nicht immer zum Ausdruck gebracht. Die gem. § 24 Abs. 1 SGB X erforderlichen Anhörungen vor dem Erlass von belastenden Verwaltungsakten wurden fehlerhaft oder überhaupt nicht durchgeführt. Sozialhilfeleistungen wurden nach § 50 SGB X zurückgefordert, ohne die erlassenen Bescheide nach § 45 SGB X zurückzunehmen.

3.6 Zur Schriftform von Leistungsbescheiden vertrat ein Träger die Rechtsauffassung, dass diese seines Erachtens dem Hilfeempfänger nicht schriftlich vorliegen müssten. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, gem. § 33 Abs. 2 SGB X Verwaltungsakte schriftlich, mündlich oder in anderer Weise zu erlassen, sofern spezialgesetzliche Normen eine Schriftform nicht vorschreiben. Das BSHG hat diesbezüglich keine Formvorschriften deklariert. Jedoch muss der Inhalt der Regelungen des Leistungsbescheides klar und eindeutig erkennbar sein. Unklarheiten gehen stets zu Lasten des Trägers der Sozialhilfe. Somit erscheint ein schriftlicher Leistungsbescheid unabdingbar.

3.7 Von einem örtlichen Träger der Sozialhilfe wurde der Barauszahlung der Leistungen an die Hilfeempfänger entgegen § 12 Abs. 1 GemKVO der Vorrang gegenüber dem bargeldlosen Zahlungsverkehr eingeräumt, rd. 80 % Barauszahlungen standen nur 20 % Überweisungen gegenüber.

3.8 Des Öfteren wurde auf die Ermittlung der Zusammensetzung bzw. Veränderung von Haushaltsgemeinschaften nach § 16 BSHG verzichtet. Unberücksichtigt blieb auch die Ermittlung des angemessenen Anteils für den notwendigen Lebensunterhalt des

Hilfeempfängers durch verwandte oder verschwägerte nicht hilfsbedürftige Mitglieder der Haushaltsgemeinschaft.

3.9 Die Aktenführung war nicht immer vollständig. Es fehlten u. a. Bewilligungsbescheide über gewährte Leistungen, Übersichtsblätter über gewährte Darlehen und über Zahlungsrückstände einschließlich Wiedervorlagen, Veränderungen in den Einsatzgemeinschaften sowie Erst- und Schlussverfügungen, die als Übersicht über alle möglichen vorrangigen Leistungen dienen.

3.10 Beim Einsatz der Software zur Berechnung von Sozialhilfeleistungen („PROSOZ“) für die Arbeitsabläufe von der Berechnung der Sozialhilfe bis zur Zahlungsanordnung musste festgestellt werden, dass nicht alle verfahrenstechnischen Möglichkeiten des Programms genutzt wurden. So war z. B. die bargeldlose Zahlbarmachung nicht in allen Fällen möglich, weil noch kein elektronischer Datenaustausch zwischen der Software „PROSOZ“ und der Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR)-Software bestand.

4 Empfehlungen

Eine wirksame Senkung der Sozialhilfeausgaben sollte für alle Träger der Sozialhilfe oberstes Gebot sein. Das kann insbesondere durch praktische Vorhaben erreicht werden, damit die Hilfeempfänger arbeitsmarktfähig werden und somit den Einstieg ins Berufsleben wieder finden. Möglich ist auch die Zusammenarbeit mit Zeitarbeitsfirmen. Außerdem ist die „Ermittlung im Außendienst“ zur Vorbeugung von Missbrauch notwendig und sollte ausgebaut werden.

§ 19 BSHG verpflichtet die Sozialhilfeträger zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten. Ziele sind z. B. auch die Reintegration von arbeitsentwöhnten Sozialhilfeempfängern und die Schaffung von Perspektiven.

Beispielsweise können folgende Maßnahmen zur Senkung der Anzahl der Sozialhilfeempfänger durchgeführt werden:

- „Arbeit statt Sozialhilfe“,
- gemeinnützige Tätigkeiten,
- Vermittlung an den Arbeitsmarkt in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt,
- Vermittlung von Aus- und Fortbildung,
- Bewerbungstraining,
- Wohnungsbörse.

Ferner sollte die Qualität der Sachbearbeitung verbessert werden sowie die Einführung und Nutzung von Automatisierungen erfolgen, um den Verwaltungsaufwand zu minimieren. Die haushaltstechnische Bearbeitung sollte effizient gestaltet und eine Schnittstelle zwischen der Software „PROSOZ“ und dem HKR-Programm hergestellt werden.

Nicht zuletzt ist die Einführung neuer Steuerungsinstrumente (z. B. Budgetierung) gerade im Sozialamtbereich vorteilhaft. Beispielhaft wird auf den KGSt-Bericht „Aufgaben und Produkte der Gemeinden und Kreise in den Bereichen Soziales, Jugend, Sport, Gesundheit und Lastenausgleich“ Nr. 11/1995 verwiesen.

Buchungen im Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge entsprachen häufig nicht den Bestimmungen.

Mangelnde Liquiditätsplanung im Jahre 1999 führte zu Zinsnachteilen.

Aktenführung und Fallbearbeitung waren zu beanstanden.

1 Prüfungsgegenstand

Der Landeswohlfahrtsverband Sachsen (LWV) besteht seit dem 01.01.1993. Der SRH hat das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des LWV für die Hj. 1994 bis 1998 sowie Einzelfälle aus dem Bereich des Landessozialamtes des LWV gem. § 24 Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband Sachsen (SächsLWVG) i. V. m. § 64 Satz 3 SächsLKrO i. V. m. § 109 SächsGemO überörtlich geprüft.

Im Jahresbericht 1995 berichtete der SRH erstmals über eine überörtliche Prüfung des LWV (vgl. Jahresbericht 1995 des SRH, S. 223 ff.).

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Haushaltsentwicklung

Maßgeblich für die Haushaltsentwicklung des LWV im Prüfungszeitraum waren insbesondere die Einführung der Pflegeversicherung sowie die Umstellung der Abrechnung mit den örtlichen Sozialhilfeträgern auf das Nettoprinzip im Delegationsbereich. Beides führte zu einer stark rückläufigen Entwicklung der Verwaltungshaushalte. Das Volumen der Verwaltungshaushalte sank 1998 gegenüber 1994 um rd. 65 %.

	1994 in TDM	1995 in TDM	1996 in TDM	1997 in TDM	1998 in TDM	Gesamt in TDM
Verwaltungs- haushalt	1.850.618	1.772.333	1.224.782	732.049	653.421	6.233.203
Vermögens- haushalt	250.002	271.105	127.352	33.060	109.065	790.584
Gesamt	2.100.620	2.043.438	1.352.134	765.109	762.486	7.023.787

Haupteinnahmearten der Verwaltungshaushalte waren der Ersatz von sozialen Leistungen, die LWV-Umlage und in den Jahren 1994 und 1995 Schlüsselzuweisungen des Freistaates:

	1994 in TDM	1995 in TDM	1996 in TDM	1997 in TDM	1998 in TDM	Gesamt in TDM
Ersatz von sozialen Leistungen	704.222	603.417	536.689	195.575	141.816	2.181.719
LWV-Umlage	249.512	271.943	510.082	395.200	398.500	1.825.237
Schlüsselzuweisungen	890.000	890.000	0	0	0	1.780.000

2.2 Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

2.2.1 Die in den Hj. 1995 bis 1998 aus den jeweiligen Vorjahren übernommenen Reste stimmten teilweise nicht mit den in den Jahresrechnungen 1994 bis 1997 ausgewiesenen Resten überein.

2.2.2 Das Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge wurde mehrfach nicht entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen eingesetzt. Zudem waren Buchungen zu verschiedenen Sachverhalten fehlerhaft.

2.2.3 Der LWV erfasste die Ausgaben für die delegierten Hilfen entgegen der VwV Gliederung und Gruppierung und dem Sächsischen Musterbuchungsplan für den Epl. 4 (Soziale Angelegenheiten) im Abschnitt 42 - Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes -, um eine Trennung zu den selbstgewährten Hilfen deutlich zu machen.

2.2.4 Vorschusszahlungen des LWV an die örtlichen Sozialhilfeträger in Höhe von rd. 104 Mio. DM wurden im Hj. 1994 nicht im Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge gebucht, sondern fälschlicher Weise im Sachbuch für den Verwaltungshaushalt als Leistungen der Sozialhilfe ausgewiesen. Die entsprechenden Rückzahlungen im Hj. 1997 wurden ebenfalls im Sachbuch für den Verwaltungshaushalt, jedoch im Abschnitt sonstige allgemeine Finanzwirtschaft gebucht.

Die Ansprüche des LWV aus den Vorschusszahlungen waren dadurch in den Jahresrechnungen nicht ersichtlich. Außerdem führte die gewählte Verfahrensweise zum überhöhten Ausweis von Ausgaben im Hj. 1994 und von Einnahmen im Hj. 1997.

2.2.5 In den Hj. 1995 und 1996 erfolgte bis auf wenige Ausnahmen keine Anpassung der Vorschüsse des LWV an die örtlichen Sozialhilfeträger für delegierte Hilfen.

2.2.6 Der LWV nahm im Jahr 1999 Festbetragskassenkredite in Höhe von 50 und 85 Mio. DM auf, von denen er jeweils rd. 25 Mio. DM während der gesamten Kreditlaufzeiten nicht benötigte. Während der Kreditlaufzeiten legte der LWV u. a. Mittel in Höhe von 25 bzw. 70 Mio. DM mit unterschiedlichen Laufzeiten an. Überschlüssig entstand dem LWV ein Zinsnachteil von rd. 12 TDM.

2.3 Hilfgewährung

2.3.1 Die Aktenführung war in einigen der geprüften Fälle zu beanstanden. Unter anderem waren Antrags- und ergänzende Unterlagen sowie Prüf- und Bearbeitungsbögen unvollständig. Ermessensentscheidungen wurden nicht immer ausreichend dokumen-

tiert. Wegen fehlender Kennzeichnung war oftmals nicht erkennbar, wann dem LWV entscheidungsrelevante Tatsachen bekannt wurden bzw. wann Fristen begannen.

2.3.2 Es wurden Fehler bei der Berechnung der Höhe von Leistungen festgestellt. Die Ermittlung von anzurechnendem Einkommen, Vermögen sowie Garantiebeträgen und Einkommensgrenzen war mehrfach zu beanstanden, weil u. a. Änderungen von Rechengrößen des Sozialhilferechts bzw. spezielle Rundungsregelungen des § 79 BSHG nicht immer zeitnah beachtet und Einkommen der Hilfeempfänger bzw. der Unterhaltspflichtigen nicht in richtiger Höhe angesetzt wurden. In einzelnen Fällen wurden Rechenfehler festgestellt.

In den beanstandeten Fällen hat der LWV zwischenzeitlich Neuberechnungen veranlasst und zugesagt, die gegebenen Hinweise künftig zu beachten.

2.3.3 Teilweise wurden in Bescheiden Entscheidungen des LWV nicht nachvollziehbar begründet. Dies führte zu unnötigen Widerspruchsverfahren.

2.3.4 Der Abarbeitungsstand der Widerspruchsverfahren wurde nur unregelmäßig erfasst. Eine Erfassung nach der Art der Erledigung erfolgte nicht.

Der LWV hat erklärt, dass er inzwischen die Erfassung des Abarbeitungsstandes der Widerspruchsverfahren neu organisiert hat.

3 Folgerungen

3.1 Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

3.1.1 Die Abweichungen bei den Übernahmen von Resten aus den Jahresrechnungen 1994 bis 1997 in die Folgejahre sind aufzuklären und ggf. zu korrigieren.

3.1.2 Das Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge ist künftig entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen einzusetzen. Die Buchungen sind ordnungsgemäß vorzunehmen.

3.1.3 In Abstimmung mit der Rechtsaufsichtsbehörde sollte eine sachgerechte Zuordnung der delegierten Hilfen herbeigeführt werden.

3.1.4 Vorschusszahlungen sind künftig im Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge zu buchen.

3.1.5 Die Vorschusszahlungen an die örtlichen Sozialhilfeträger für delegierte Hilfen sind künftig regelmäßig bedarfsgerecht anzupassen.

3.1.6 Das Geldmanagement ist hinsichtlich des Einsatzes von Kassenkrediten zu verbessern.

3.2 Hilfegewährung

Die Aktenführung ist zu verbessern. Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit sind zu gewährleisten.

Die eigenen Einnahmen decken den Finanzbedarf nicht. Eine Förderung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wird weiterhin notwendig sein. Gesetzliche Regelungen für das Zuweisungsverfahren sind unerlässlich.

Verstöße gegen sparsames und wirtschaftliches Handeln wurden mehrfach festgestellt.

1 Vorbemerkungen

Die kommunalen Spitzenverbände im Freistaat Sachsen und die Staatsregierung waren seit 1990 bemüht, den Kommunen im Bereich der kommunalen Datenverarbeitung eine neutrale und kompetente Hilfestellung zu geben.

Mit dem Gesetz über die Errichtung der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (SAKDG) vom 15.07.1994 wurde die SAKD als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts geschaffen.

Die SAKD arbeitet auf dem Gebiet der Informationstechnik für die kommunalen Körperschaften des Freistaates Sachsen als Beratungs- und Koordinierungsstelle. Sie erfüllt darüber hinaus den gesetzlichen Auftrag der Programmprüfung gem. § 87 Abs. 2 SächsGemO.

2 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat im Jahr 1999 im Rahmen seiner Zuständigkeit nach § 10 Abs. 3 SAKDG i. V. m. §§ 108 Abs. 1 und 109 SächsGemO die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung sowie die Vermögensverwaltung der SAKD überörtlich geprüft.

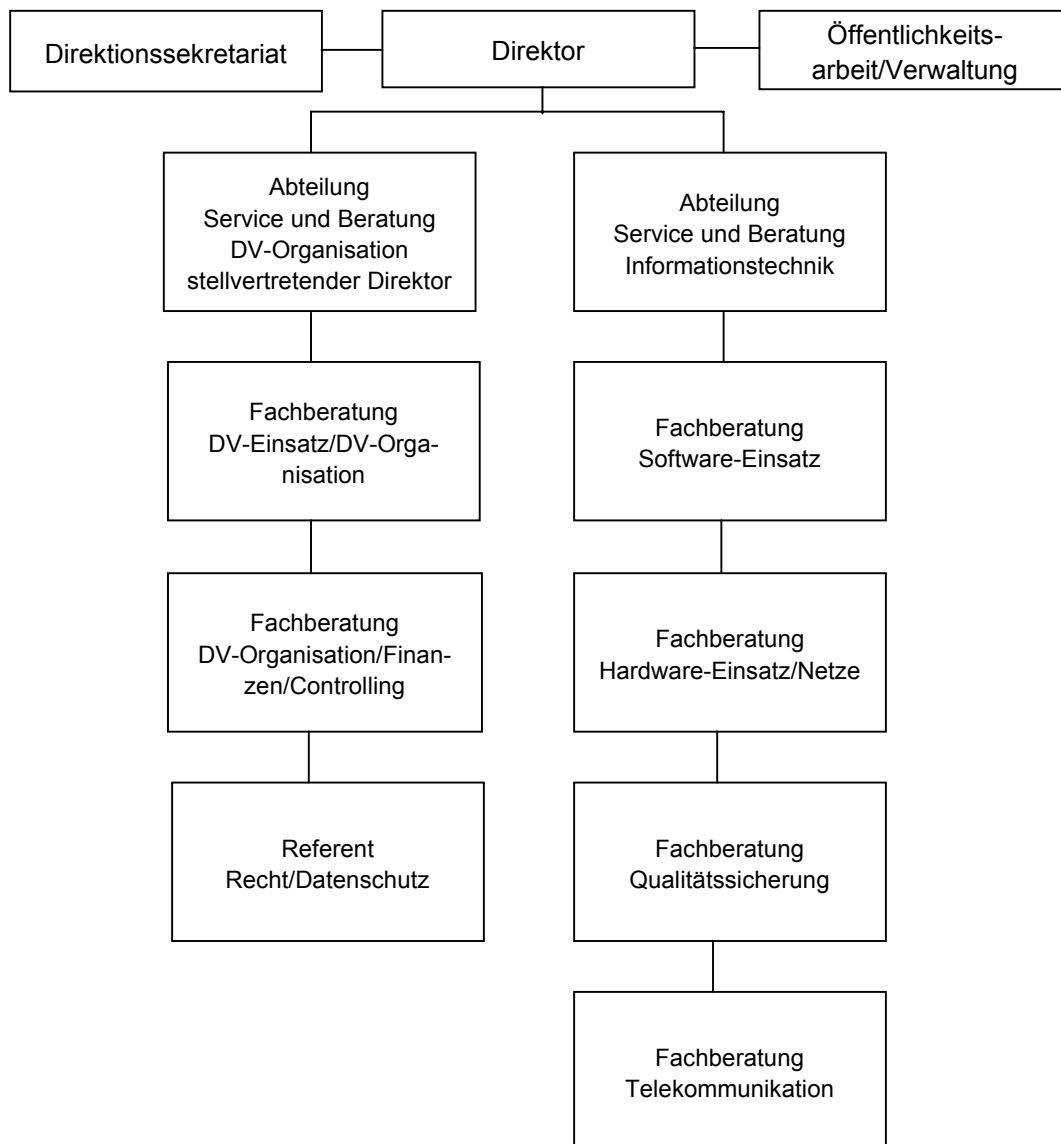
Schwerpunkte der Prüfung waren:

- Organisation der Verwaltung,
- Personalwesen,
- finanzielle Verhältnisse,
- Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen,
- die Verwaltungsbereiche in Bezug auf die Einhaltung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

3 Prüfungsfeststellungen

3.1 Organisation und Personalwesen

Die Aufbauorganisation stellte sich zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung wie folgt dar:



Ihre Geschäftsabläufe hatte die SAKD bis Mitte 1998 nicht geregelt. Im Juni 1998 war erstmals eine Dienstordnung erlassen worden. Ein Geschäftsverteilungsplan konnte nicht vorgelegt werden.

Die Angestellten wurden z. T. nicht entsprechend den nach BAT-O, Anlage 1a maßgeblichen Lebensaltersstufen, sondern nach dem tatsächlichen Lebensalter vergütet. Überzahlungen waren die Folge.

Der Direktor der SAKD wurde mit Wirkung vom 01.11.1995 in ein Beamtenverhältnis auf Zeit berufen und in eine Planstelle der Bes.Gr. B 3 eingewiesen.

Erst mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des SächsBesG vom 12.12.1997 wurde das Amt des Direktors der SAKD in der Besoldungsordnung zum SächsBesG mit der Bes.Gr. B 2 eingerichtet. Mehr als ein Jahr später zog die SAKD die notwendigen Konsequenzen daraus.

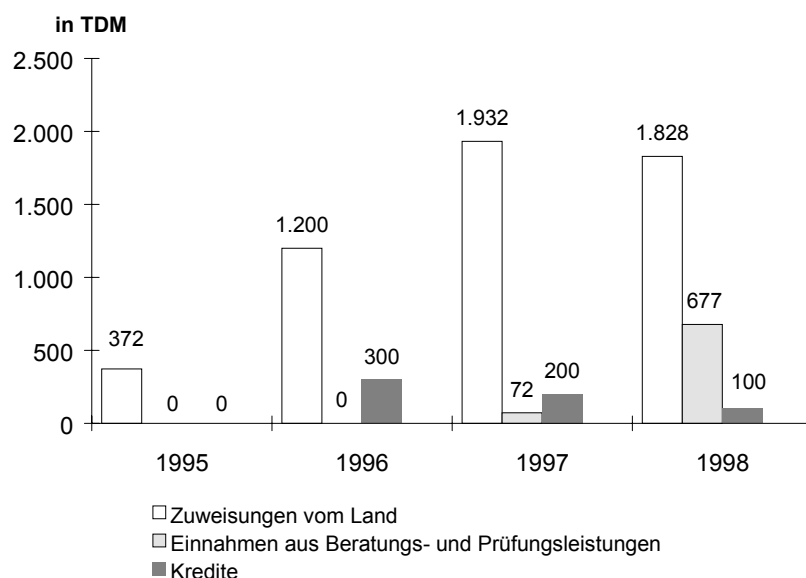
3.2 Finanzielle Verhältnisse

3.2.1 Einnahmen der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung

Die SAKD erhält Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. In allen geprüften Jahren waren die Zuweisungen nach dem FAG die wesentlichste Art der Einnahmen. Im Hj. 1998 betrug ihr Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen¹⁾ rd. 70 %.

Für in Auftrag gegebene Programmprüfungen und Projektberatungen hat die SAKD Einnahmen zu erzielen. Die tatsächlichen Einnahmen aus Prüfungs- und Beratungsleistungen blieben bisher deutlich hinter den geplanten zurück. Im Hj. 1998 waren es rd. 26 % der bereinigten Gesamteinnahmen.

Die Entwicklung wesentlicher Einnahmearten von 1995 bis 1998 verdeutlicht folgende Übersicht:



Die SAKD rechnet weiterhin mit Zuweisungen nach dem FAG. Nach der mittelfristigen Finanzplanung für das Hj. 1999 sollen im Folgejahr 2002 rd. 46 % der bereinigten Gesamteinnahmen aus Zuweisungen bestehen.

3.2.2 Zuweisungen nach Maßgabe des FAG

Nach § 10 Abs. 2 SAKDG werden „Soweit die Kosten der SAKD nicht durch Entgelte gedeckt werden können, ... Zuweisungen nach Maßgabe des Gesetzes über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen, höchstens jedoch drei Millionen Deutsche Mark jährlich.“ gewährt.

¹⁾ Ohne haushaltstechnische Verrechnungen, wie kalkulatorische Einnahmen, Zuführungen zwischen Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt sowie Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage.

Im Widerspruch dazu enthielten die FAG und auch die VwV Bedarfszuweisungen der Jahre 1997 bis 1999 keine Maßgaben bzw. Regelungen für die SAKD. Es fehlten seit 1997 die gesetzlichen Regelungen über Zuweisungsvoraussetzungen, Art, Höhe, Umfang und Verfahren der Förderung.

Insgesamt gesehen ist das derzeit praktizierte Zuweisungsverfahren wenig transparent, insbesondere für die SAKD langwierig und dazu von Unsicherheiten geprägt.

3.3 Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Insbesondere bei der Kassenorganisation und im Geschäftsgang der Kasse wurden mehrfach Mängel festgestellt.

So wurde die Dienstanweisung für die Kasse erst nach den örtlichen Erhebungen Ende 1999 erlassen.

Die personelle Trennung von Anordnung und Vollzug der Zahlungen war nicht vorhanden. Der Direktor und sein Stellvertreter waren zuständig für die Anordnung von Zahlungen und gleichzeitig über das Girokonto verfügberechtigt.

Die Liquiditätsplanung erfolgte unzureichend. So wurde es versäumt, zeitweise nicht benötigte Geldbestände zinsgünstig anzulegen. Über die Verbesserung der Konditionen des seit 1995 eingerichteten Girokontos wurde mit dem Geldinstitut bisher nicht verhandelt.

Die Jahresrechnungen der Hj. 1996 bis 1998 konnten erst im November 1999 vom Verwaltungsrat festgestellt werden, weil bis dahin die dazugehörigen Rechenschaftsberichte fehlten.

3.4 Verstöße gegen die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

3.4.1 Öffentlichkeitsarbeit

Obwohl der Wirkungsbereich der SAKD (die kommunalen Verwaltungen) in § 2 Abs. 1 der Hauptsatzung definiert ist, wurde der Öffentlichkeitsarbeit ausgabenseitig mittelbar und unmittelbar außergewöhnlicher Vorrang eingeräumt.

Zum 01.01.1997 wurde dafür eine Referentin eingestellt und nach Verg.Gr. II a BAT-O vergütet. Für die Fortbildung dieser Referentin wurden in den Jahren von 1997 bis Juli 1999 insgesamt rd. 12,4 TDM ausgegeben. Die Referentin ist Ende September 1999 ausgeschieden.

Obwohl diese Referentin eingestellt war, wurden Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit zu einem großen Teil von beauftragten Unternehmen wahrgenommen.

In den Jahren 1997 bis 1998 wurden auf den Haushaltsstellen Öffentlichkeitsarbeit und Sachverständigenkosten/Lizenzen Ausgaben in Höhe von insgesamt rd. 201,7 TDM gebucht. Die SAKD erhielt trotz der überhöhten Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit weit weniger Prüfungs- und Beratungsaufträge als erwartet und geplant.

3.4.2 Beauftragung eines Rechtsanwaltes

Ein Rechtsanwalt wurde beauftragt zur Erarbeitung einer kurzgutachterlichen Stellungnahme zum Problem der Berufung des Direktors der SAKD in ein Beamtenverhältnis auf Zeit. Obwohl die Beauftragung und die Gebührenvereinbarung der Schriftform bedurften, erfolgten sie mündlich. Der Honorarstundensatz wurde mit 550 DM zzgl. MWSt. vereinbart. Die Kosten des Gutachtens betragen 29.348 DM.

Wäre nach den Gebührensätzen der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte abgerechnet worden, hätten die Ausgaben weitaus geringer ausfallen können.

Aufgrund des vorliegenden umfangreichen Schriftverkehrs mit dem SMI und der daraus hervorgehenden eindeutigen Sachlage wird bezweifelt, ob die Beauftragung überhaupt notwendig war. Im Übrigen war der Aufwand weit überhöht.

4 Folgerungen

4.1 Für die Arbeit der SAKD ist es dringend notwendig, dass die Aufgaben und Befugnisse der Mitarbeiter verbindlich geregelt werden. Ein Geschäftsverteilungsplan ist zu erarbeiten.

Die Vergütung der Angestellten ist zu überprüfen. Überzahlungen sind unter Beachtung der Regelungen des § 70 BAT-O zurückzufordern.

4.2 Im FAG und in der VwV Bedarfszuweisungen müssen Regelungen für Zuwendungen an die SAKD geschaffen werden.

4.3 Die personelle Trennung von Anordnung und Vollzug der Zahlungen ist herzustellen.

Mit dem Geldinstitut sollten Verhandlungen über die Konditionen des Girokontos geführt werden mit dem Ziel, günstigere Geldanlagen zu ermöglichen und die Sollzinsen zu senken.

4.4 Die Ausgaben auf den Haushaltsstellen Öffentlichkeitsarbeit und Sachverständigenkosten/Lizenzen sind künftig auf das Notwendige zu beschränken.

Die Stellenbeschreibung und -bewertung der Stelle Öffentlichkeitsarbeit ist zu überprüfen und ggf. zu ändern. Vor der externen Auftragsvergabe sollten künftig alle Möglichkeiten zur internen Bearbeitung von Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit geprüft werden.

Der SRH hat das SMI um Prüfung gebeten, inwieweit der Auftraggeber des Gutachtens zum Regress herangezogen werden kann.

Durch einen Träger des Rettungsdienstes wurden die Prüfungsrechte des SRH bestritten und örtliche Erhebungen behindert. Die Rechtsaufsichtsbehörde führte bisher keine Klärung herbei.

Das Gesetz über den Rettungsdienst, Notfallrettung und Krankentransport für den Freistaat Sachsen (SächsRettdG) i. V. m. mit der Bekanntmachung des SMI - Landesrettungsdienstplan für den Freistaat Sachsen (SächsLRettdP) - wurden unzureichend beachtet. Dies lag u. a. auch an Mängeln in der Gesetzgebung. Die Kostenrechnung und die Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind zu verbessern.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat bei allen Trägern des Rettungsdienstes (RD) durch Erhebungen wesentliche Angaben zur Durchführung des bodengebundenen RD ermittelt. Bei zwei Trägern des RD wurde die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung überörtlich geprüft. Dies betraf einen Rettungszweckverband (RZV) und einen Landkreis.

Prüfungsschwerpunkte waren dabei die allgemeinen finanziellen Verhältnisse, das Satzungsrecht, die Personalstruktur, die Wirtschaftsführung und die Rechtsverhältnisse zu Dritten. Weiterhin wurden die Wirtschaftlichkeitssteuerung, vorhandene Kosten-/Leistungsnachweise für den RD (KLN) für die Gebührenkalkulationen sowie die Erhebung von Gebühren untersucht. Die Ausstattung der Rettungsleitstellen (RLS) wurde auf Bedarfsgerechtigkeit analysiert, insbesondere die Beschaffung der Leitrechner. Ferner waren Prüfungsgegenstand die Beschaffung von Einsatzfahrzeugen und Ausrüstungsgegenständen sowie die Durchführung von Baumaßnahmen aller Art.

2 Bestreiten von Prüfungsrechten und Behinderung der Prüfung

Im August 1999 wurde einem Träger des RD die überörtliche Prüfung der Wirtschaftlichkeit des RD angekündigt. Der Landrat teilte dem SRH daraufhin mit, dass er die Prüfungskompetenzen in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung des RD bezweifelt. Auf Veranlassung des SRH hat der Regierungspräsident den Landrat über die Prüfungsrechte der überörtlichen Prüfungseinrichtung informiert.

Während der überörtlichen Prüfung hat der SRH u. a. Stellenbeschreibungen und Fortbildungsnachweise von Mitarbeitern, die für den RD tätig sind, abgefordert und Einsicht in die Personalakten verlangt. Der zuständige Dezernent und der zuständige Amtsleiter erklärten, dass personenbezogene Unterlagen nur nach Einwilligung des Landrates vorgelegt werden könnten. In einem Gespräch mit dem Landrat wurde aufgrund von datenschutzrechtlichen Bedenken eine Prüfung dieser Unterlagen abgelehnt.

Auf Veranlassung des SRH teilte die Rechtsaufsichtsbehörde mit, dass die für die überörtliche Prüfung erforderlichen Unterlagen nunmehr zur Verfügung gestellt werden. Während der daraufhin durchgeführten Nacherhebungen wurde jedoch auf eine Dienst-anweisung des Landrates hingewiesen, nach der alle Mitarbeiter des RD ihr Einver-

ständnis zur Akteneinsicht schriftlich erteilen mussten. Alle Leitstellendisponenten verweigerten ihre Einwilligung. Die Rechtsaufsichtsbehörde wurde erneut um Klärung gebeten. Dem ist die Rechtsaufsichtsbehörde noch nicht nachgekommen.

3 Feststellungen

3.1 Allgemeines zum Rettungsdienst

Aufbauend auf dem System der Schnellen Medizinischen Hilfe wurde im Freistaat Sachsen eine flächendeckende und bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Notfallrettung und Krankentransport eingerichtet. Gemäß Nr. 2a SächsLRettDP stellen die Landkreise und Kreisfreien Städte den bodengebundenen RD in eigener Verantwortung als öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge und Gefahrenabwehr flächendeckend sicher. Es handelt sich dabei um eine weisungsfreie Pflichtaufgabe, deren Wahrnehmung der staatlichen Rechtsaufsicht unterliegt.

Die Träger des RD bedienen sich zur Aufgabenerledigung privater Hilfsorganisationen.

3.2 Situation im Freistaat Sachsen

Laut Erhebungen des SRH sind folgende Träger des RD, geordnet nach Regierungsbezirken, sowie die dazugehörigen RLS, Rettungswachen (RW) und Außenstellen (AS) vorhanden:

Regierungsbezirk	Träger des RD	RLS	RW/AS
Chemnitz	5 Landkreise, 3 RZV	8	47/18
Dresden	6 Landkreise, 1 Kreisfreie Stadt, 2 RZV	10	40/14
Leipzig	1 Kreisfreie Stadt, 2 RZV	3	19/5
Gesamt	20	21	106/37

Gemäß § 4 Abs. 2 SächsRettDG bilden die Landkreise und Kreisfreien Städte, die zu einem Rettungsdienstbereich (RDB) gehören, einen RZV. Folgende sieben RZV wurden im Freistaat Sachsen gegründet:

- RZV Vogtland,
- RZV Chemnitz-Stollberg,
- RZV Westsachsen,
- RZV Schlesische Oberlausitz,
- RZV Westlausitz,
- RZV der Landkreise Döbeln, Leipziger Land und des Muldentalkreises und
- RZV Nordsachsen.

Die Bildung von RZV wird auch seitens des SRH als sinnvoll erachtet, um u. a. die Zahl der Budgetverhandlungen zwischen den Trägern des RD, den Leistungserbringern und den Kostenträgern zu verringern, effektivere Verwaltungsstrukturen aufzubauen und die Erhöhung der Funktionalität und Arbeitsfähigkeit herbeizuführen.

Die Staatsregierung forcierte durch die Zusammenlegung von RDB die Reduzierung von RLS und RW, um damit einen Stellenabbau und einen besseren Rettungsmiteinsatz zu erreichen.

4 Prüfungsergebnisse

4.1 Die 20 Träger des RD verwenden unterschiedliche Buchführungssysteme. 14 Träger wenden die kameralistische Buchführung an, davon ein RZV. Weitere 6 Träger (Zweckverbände) führen ihre Rechnung nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung. Nicht in jedem Fall haben die Träger, die die kameralistische Buchführung anwenden, den Bereich RD als kostenrechnende Einrichtung gem. § 12 GemHVO geführt. Der RD finanziert sich überwiegend aus Gebühreneinnahmen. Im Hinblick auf die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist daher eine Kostenrechnung sinnvoll. Doch weder das SächsRettDG noch der SächsLRettDP enthalten diesbezüglich eine Verpflichtung oder Empfehlung an die Träger des RD. Beide Rechtsvorschriften nennen als Mittel zur Umsetzung der Wirtschaftlichkeit nur den KLN.

Nach § 26 Abs. 3 SächsRettDG sind KLN u. a. als Grundlage für die Budgetverhandlungen der Kostenträger mit den privaten Hilfsorganisationen und den Trägern des RD zur Festsetzung der Gebühren vorzulegen. Sie sollen die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung ermöglichen. Darüber hinaus kommt den KLN auch im Zusammenhang mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit nach Nr. 3 SächsLRettDP eine zentrale Bedeutung zu. In Anlage 1 SächsLRettDP ist der Aufbau und der Inhalt der KLN sowie dessen jährliche Erstellung bestimmt. In den o. g. Verhandlungen werden die Ergebnisbudgets des jeweils zurückliegenden Zeitraumes und die Planungsbudgets des Planungszeitraumes vereinbart.

Die Ist-Budgets können jedoch erst nach Erstellung der Jahresrechnung (zumindest teilweise für den Bereich RD) bzw. nach Aufstellung des Jahresabschlusses ermittelt werden. Der SRH stellte während der örtlichen Erhebungen fest, dass mit dem Träger, der seine Bücher nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung führt, die Verhandlungen für das laufende Jahr im Monat Mai erfolgten. Mit dem Träger, der die kameralistische Buchführung anwendet, wurden die Budgetverhandlungen erst im September durchgeführt.

Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit konnten somit nicht beachtet werden, da die Einnahmen- und Ausgabenansätze weder exakt errechnet, noch sorgfältig geschätzt werden können, sondern den Verhandlungen unterliegen.

Neben den KLN zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung obliegt den Trägern des RD u. a. die Pflicht zur wirtschaftlichen Planung, Organisation und Durchführung des RD. Neben dieser und anderen grundsätzlichen Forderungen ist die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung ein entscheidendes Auswahlkriterium bei der Übertragung der Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport auf einen Leistungserbringer. Deshalb soll der Träger des RD in regelmäßigen Zeitabständen durch unabhängige Dritte Wirtschaftlichkeitsprüfungen vornehmen lassen. Nur zwei Träger des RD sind dem nachgekommen. Zwar stellt Nr. 3 SächsLRettDP auf diese Prüfung ab, jedoch weigerten sich die privaten Hilfsorganisationen, die für einen o. g. Träger die Leistungen der Notfallrettung und des Krankentransports erbringen, wesentliche Angaben zu den wirtschaftlichen Verhältnissen der Organisation darzustellen. Somit war diese Prüfung nicht aussagefähig.

Der Träger des RD soll den nach § 6 Abs. 1 SächsRettDG geschlossenen Vertrag zur Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport mit den privaten Hilfsorganisationen bzw. den privaten Unternehmen fristgerecht kündigen, wenn bei der Prüfung eine unwirtschaftliche Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport festgestellt wird.

Der SRH stellte fest, dass im Freistaat Sachsen von 82 angegebenen Verträgen zur Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport nur zwei Verträge mit privaten Unternehmen bestanden. Die Einholung verschiedener Angebote, nachdem der Leistungserbringer den Zuschlag erhalten hat, der die Leistungen in der erforderlichen Qualität am wirtschaftlichsten erbringt, wurde nicht veranlasst. Der gesetzlichen Vorgabe nach Nr. 3 SächsLRettDP wurde nicht Genüge getan. Die Qualität der Leistungserbringung durch die privaten Hilfsorganisationen spielte nur eine nebensächliche Rolle. Vielmehr war ausschlaggebend, dass die meisten Hilfsorganisationen langjährig tätig und im RDB ansässig waren. Ausschreibungen der Leistungen zur Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport wurden nicht durchgeführt. Sie sind rechtlich nicht gefordert, da es sich nicht um ausschreibungspflichtige Dienstleistungsaufträge nach der VOF handelt. Für private Unternehmer kommt erschwerend hinzu, dass eine Vergabe erst möglich ist, wenn keine privaten Hilfsorganisationen in ausreichendem Umfang leistungsfähig sind bzw. diese Aufgaben durchführen möchten.

4.2 Der Träger des RD bestellt gem. § 8 SächsRettDG für jeden RDB einen Bereichsbeirat (BBR), der in grundsätzlichen Angelegenheiten zu hören ist. Nach § 8 Abs. 1 SächsRettDG erlässt der Träger des RD die Geschäftsordnung des BBR. Er ruft den BBR bei Bedarf ein und leitet die Verhandlungen. Der SRH stellte fest, dass ein Träger des RD keinen BBR bestellt hat. Ein weiterer Träger des RD hat keine Beschlüsse des zuständigen Gremiums zur Bildung des BBR und dessen Mitglieder veranlasst. Diese Entscheidungen traf allein der Landrat, dem jedoch diese Zuständigkeiten vom Kreistag nicht übertragen wurden.

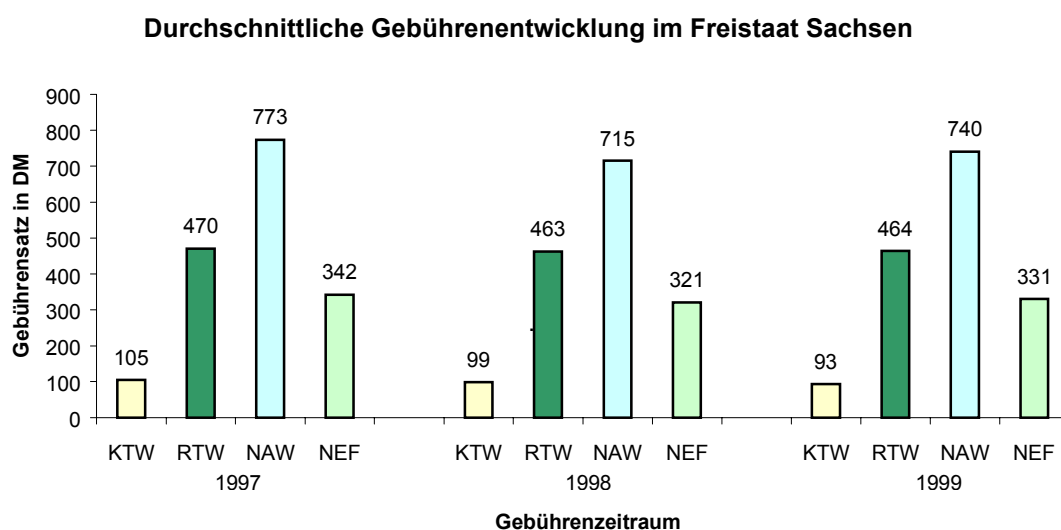
Nach § 5 SächsRettDG i. V. m. Nr. 9 SächsLRettDP stellt der Träger des RD für jeden RDB einen Bereichsplan auf. Dieser ist regelmäßig auf Veränderungen zu überprüfen. Diese Prüfung und Fortschreibung muss mindestens im Abstand von zwei Jahren erfolgen. Soweit sich innerhalb dieses Zeitraumes Veränderungen ergeben, ist dieser eingehend anzupassen. Der Bereichsplan bedarf lt. § 8 SächsRettDG der Anhörung des BBR und der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Während der überörtlichen Prüfungen wurde festgestellt, dass nicht für alle erlassenen Bereichspläne die erforderliche Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde vorlag. Ferner wurden u. a. Auflagen der Rechtsaufsichtsbehörde zu den Bereichsplänen nicht erfüllt. Inwieweit der Aufforderung der Rechtsaufsichtsbehörde gegenüber einem Träger des RD zum Nachreichen der Angaben über Festlegungen der Ausstattung der RW mit Rettungsmitteln (RM) und Vorkehrungen zur Bewältigung von Schadensereignissen nachgekommen wurde, war nicht prüfbar. Unterlagen konnten nicht zur Verfügung gestellt werden.

Der Träger des RD errichtet und unterhält nach § 9 SächsRettDG eine RLS, die jeweils mit der Leitstelle der Feuerwehr zusammenzufassen ist. Gemäß Nr. 5.3.2.2 SächsLRettDP sind wegen der übergeordneten Funktion der Leitstelle hohe Anforderungen an das Leitstellenpersonal zu stellen. Ziel ist es, das Leitstellenpersonal durch eine zusätzliche Ausbildung zum Leitstellendisponenten zu qualifizieren. Bei einem Träger des RD hatten nur 58 % des Leitstellenpersonals an einer Ausbildung zum Leitstellendisponenten teilgenommen. Den gesetzlichen Vorgaben zur qualifizierten Ausbildung des Leitstellenpersonals wurde nicht in vollem Umfang entsprochen.

4.3 Gebühren für die Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport gegenüber den Kostenträgern werden durch den Träger des RD auf der Grundlage von § 26 Abs. 1 SächsRettDG erhoben. Dies erfolgt durch Satzungen, die der Träger des RD beschließt. Kostenträger sind weitgehend die gesetzlichen Krankenkassen.

In den Gebührensatzungen wurden u. a. folgende Gebührenarten bzw. Gebührenbestandteile festgelegt: Gebühren für den Einsatz der Krankentransportwagen (KTW), Rettungstransportwagen (RTW), Notarzteinsatzfahrzeug (NEF) und Notarztwagen (NAW) [Einsatzgebühren], Gebühren für die Inanspruchnahme der Dienste der RLS nach § 26 Abs. 4 SächsRettDG [Leitstellenvermittlungsgebühren], Gebühren für die Neu- bzw. Ersatzbeschaffung von Fahrzeugen und medizinisch-technischen Ausrüstungen [so genannte Rückstellungsgebühren], Gebühren für den Einsatz von KTW bei Beförderungsstrecken von mehr als 150 km [Zusatzkilometerpauschale KTW], Gebühren für den Berg- und Wasserrettungsdienst.

Die durchschnittlichen Gebührensätze im Freistaat Sachsen der RM KTW, RTW, NAW und NEF entwickelten sich in den letzten Jahren wie folgt:



Die Gebührensätze beinhalten für den KTW keine Zusatzkilometerpauschalen sowie keine Gebühren für den Berg- und Wasserrettungsdienst.

Der Träger des RD hat nach § 26 Abs. 4 SächsRettDG von Unternehmen, die Notfallrettung betreiben oder Krankentransport durchführen, Gebühren für die Inanspruchnahme der Dienste der RLS zu erheben. Bei den Trägern des RD herrschte Unklarheit darüber, wer Unternehmer im Sinne von § 26 Abs. 4 SächsRettDG ist und wem gegenüber Leitstellenvermittlungsgebühren zu erheben waren. Die gesonderte Erhebung der Leitstellenvermittlungsgebühr von Leistungserbringern, mit denen ein öffentlich-rechtlicher Vertrag besteht, wäre nur möglich, wenn die anteiligen Kosten für die Leistungen der RLS nicht Bestandteil des ausgehandelten Gesamtbudgets sind.

Nach § 26 Abs. 2 SächsRettDG sind Gebühren so zu bemessen, dass sie zusammen mit der öffentlichen Förderung und der Eigenbeteiligung nach § 27 Abs. 1 SächsRettDG sowie dem Aufkommen der Gebühren nach § 26 Abs. 4 SächsRettDG die Kosten eines bedarfsgerechten, leistungsfähigen und wirtschaftlichen RD decken. Kostenüberdeckungen sind innerhalb von fünf Jahren, Kostenunterdeckungen können innerhalb dieses Bemessungszeitraumes nach § 10 Abs. 2 SächsKAG durch veränderte Gebührensätze ausgeglichen werden. Dies lässt sich auch umsetzen, weil die Vorjahresergebnisse

se der Leistungserbringer und des Trägers über die KLN in die Budgetverhandlungen und die darauf aufbauenden Gebührenkalkulationen unmittelbar eingehen. Des Weiteren hat nach § 26 Abs. 3 SächsRettDG die Festsetzung der Gebühren auf der Grundlage von Verhandlungen der Kostenträger mit den privaten Hilfsorganisationen und den Trägern des RD entsprechend den Festlegungen des SächsLRettDP zu erfolgen. Zu verhandeln sind jedoch nicht notwendiger Weise die Gebührensätze selbst, sondern die in die Gebührenkalkulation aufzunehmenden Kosten.

Bei den überörtlichen Prüfungen wurde festgestellt, dass keinem zuständigen Gremium die Gebührenkalkulationen zu den Gebührensatzungen im Rahmen der Beschlussfassungen vorlagen. Die Beschlussvorlagen enthielten auch keine Begründungen oder Erläuterungen dazu. Dies hat nach Auffassung des SRH die Ungültigkeit der Gebührensätze zur Folge. Das zuständige Gremium muss bei der Beschlussfassung auf die Gebührenkalkulation zurückgreifen können, da nur auf dieser Grundlage eine sachgerechte Ermessensentscheidung möglich ist. Gesetzliche Vorgaben diesbezüglich sind jedoch nicht gegeben.

Bei einem Träger des RD waren die Kosten aus der Verzinsung des Anlagekapitals nicht Bestandteil der Gebührenkalkulationen, obwohl der Träger Eigenkapital eingesetzt hatte. Derartige Kosten waren nicht in den KLN ausgewiesen und somit auch nicht Bestandteil der Budgetverhandlungen. § 12 GemHVO und § 11 Abs. 2 Nr. 1 SächsKAG schreiben aber zwingend die Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals vor. Somit hätten diese Kosten in die KLN aufgenommen und verhandelt werden müssen.

4.4 Der SRH hat aufgrund der Erhebungen und der überörtlichen Prüfungen auch die Standorte der RW und die Vorhaltung der Einsatzfahrzeuge analysiert. Die lt. Erhebung angegebenen 106 RW und 37 AS sind insgesamt mit 499 Einsatzfahrzeugen ausgestattet und weitere 37 werden als Reservefahrzeuge vorgehalten. Die Einsatzfahrzeuge verteilten sich auf die Regierungsbezirke wie folgt:

Regierungsbezirk	RW/AS	KTW	RTW	NAW	NEF	Gesamt
Chemnitz	47/18	90	84	1	42	217
Dresden	40/14	77	68	5	23	173
Leipzig	19/5	47	43	1	18	109
Gesamt	106/37	214	195	7	83	499

Aufgrund der überörtlichen Prüfungen wurde dem SRH bekannt, dass die Träger des RD die Standorte und die Anzahl der Einsatzfahrzeuge nach einem Arbeitspapier des SMI berechneten. Danach bestand die Mindestausstattung je RW aus jeweils 1 KTW zu 12 Std. an allen Werktagen und 1 RTW zu 24 Std. an 365 Tagen. Als EW-Richtwerte galten in ländlichen Gegenden 10.000 EW/KTW und in Stadtgebieten 15.000 EW/KTW.

Die Standorte wurden so ausgewählt, dass die Hilfsfrist gem. § 2 Abs. 2 Satz 3 SächsRettDG i. V. m. Nr. 5.2 SächsLRettDP von 12 Min. zu mindestens 95 % eingehalten werden kann. Das Gutachten „Zur Dichte und zu den Standorten der RW im Freistaat Sachsen“¹⁾ fand nicht in jedem Fall Berücksichtigung. Nach Aussage eines geprüften Trägers können die geforderten Hilfsfristen nicht eingehalten werden, wenn die Vorgaben lt. Gutachten Beachtung finden.

¹⁾ Vgl. forplan-Gutachten, Bonn, den 04.07.1995.

Dem SRH liegen folgende Einsatzstatistiken für das Jahr 1998 für den bodengebundenen RD vor:

Regierungsbezirk	KTW	RTW	NAW	NEF	Gesamteinsätze
Chemnitz	109.116	83.739	6.281	46.782	245.918
Dresden	98.744	86.418	22.503	38.917	246.582
Leipzig	56.453	81.701	634	45.746	184.534
Gesamt	264.313	251.858	29.418	131.445	677.034

Nur für die KTW ist eine gewisse Planbarkeit gegeben, während die anderen Einsatzfahrzeugtypen unvorhersehbaren Notfallereignissen unterworfen sind.

5 Folgerungen

Die Rechtsaufsichtsbehörden sollten sicherstellen, dass durch die Träger des RD uneingeschränkte Prüfungsrechte des SRH gewährleistet werden. Eine Klärung bezüglich der Einschränkung der Prüfungsrechte seitens eines Landkreises ist herbeizuführen.

Der SRH empfiehlt die weitere Zusammenlegung von RDB und somit die Änderung der Verordnung des SMI über RDB und gemeinsame Leitstellen der Feuerwehr und des RD (LeitStVO). Die Bildung von RZV wird als notwendig erachtet.

Die Verpflichtung zur Durchführung einer Kostenrechnung gem. § 12 GemHVO sollte für alle Träger des RD auch im SächsRettDG i. V. m. SächsLRettDP erfolgen.

Budgetverhandlungen sollten rechtzeitig vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres erfolgen. Vorstellbar ist als Verhandlungsgrundlage zwischen den Kostenträgern, den Trägern des RD und den Leistungserbringern das Ist-Budget des Vorjahres, das Planungsbudget des laufenden Jahres und das Planungsbudget des kommenden Jahres. Nr. 3 des SächsLRettDP sollte dies näher bestimmen.

Die Rechtsaufsichtsbehörden werden angehalten zu prüfen, inwieweit die Träger des RD der Sollvorschrift zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport Folge leisten. Seitens der Staatsregierung sollte eine gesetzliche Vorgabe zur Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Leistungserbringer in Erwägung gezogen werden.

§ 26 Abs. 1 SächsRettDG sollte insoweit geändert werden, dass zu den Beschlussvorlagen der Gebührensatzungen für die Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport den zuständigen Gremien die Gebührenkalkulationen vorzulegen sind.

Es wird empfohlen, das Gutachten zur Dichte und zu den Standorten der RW im Freistaat Sachsen an die aktuellen Gegebenheiten (z. B. auch in Bezug auf die Gemeindegebietsreform) anzupassen.

6 Stellungnahmen

Das SMI hat gegen die Sachverhaltsdarstellung keine Bedenken erhoben.

Der Landrat hat mitgeteilt, er wolle sich eine Kommentierung zum jetzigen Zeitpunkt ersparen.

Für einen Neubau nahmen ein kommunales Krankenhaus und dessen Träger rd. 14 Mio. DM für den Krankenhausbetrieb nicht notwendige und damit nicht förderfähige Aufwendungen in Kauf. Einen Teil dieser Aufwendungen finanzierte das Krankenhaus durch einen Kredit in Höhe von 10 Mio. DM.

Die Finanzierung von Investitionskosten durch Kredite des Krankenhauses widerspricht dem Prinzip der dualen Krankenhausfinanzierung.

Die Zinsbelastung und Mängel bei der Wirtschaftsführung führten zu erheblichen Verlusten.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH führte die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung eines kommunalen Krankenhauses durch. Prüfungsschwerpunkte waren die Ausgaben, u. a. die Ausstattung des Neubaus.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausstattung des Neubaus

Im Rahmen des Krankenhausneubaus haben die Kommune und das Krankenhaus für eine über die förderfähigen Aufwendungen hinausgehende, großzügige Ausstattung Mehrkosten von rd. 14 Mio. DM in Kauf genommen.

So wurden die geplanten Kosten für Krankenhausbetten und Zubehör um rd. 250 TDM überschritten. Unter anderem überstiegen die Anschaffungskosten der Krankenbetten die von der Förderbehörde als angemessen bewerteten Kosten von 4.100 DM um 580 DM je Bett.

Ohne eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchzuführen, wurde eine Mobiltelefonanlage nach DECT-Standard für rd. 230 TDM beschafft. Dabei wurde der eigene Planansatz von 65 Telefonen noch überschritten und weitere 35 Stück (Stückpreis bis 870 DM) beschafft.

Zur Inbetriebnahme des neuen Hauses wurde die Wäsche im Wert von 685 TDM komplett neu beschafft. Das Krankenhaus hat dabei nicht geprüft, ob die Beschaffung eigener Wäsche oder Mietwäsche kostengünstiger ist. Die Hälfte der Wäsche im Wert von rd. 361 TDM befand sich zum Inventurstichtag per 31.12.1998 unbenutzt im Lager. Dennoch hatte schon im ersten Jahr Wäsche nachbestellt werden müssen, weil Fehler bei der Festlegung der Konfektionsgrößen aufgetreten waren.

Für rd. 386 TDM wurde der Parkplatz des Krankenhauses mit einer Schrankenanlage und einem Parkscheinautomaten ausgestattet. Die vorgelegten Unterlagen wiesen die

Notwendigkeit einer solchen Anlage nicht nach. Die Nutzung des Parkplatzes erfolgt überwiegend durch die eigenen Mitarbeiter. Durch die derzeitigen Gebühren wird eine Kostendeckung nicht erreicht, wobei das Krankenhaus eine Verdoppelung der Gebührensätze für die Mitarbeiter angekündigt hat.

Das Krankenhaus hat nicht nur Räumlichkeiten für den Betrieb eines Friseurgeschäfts und einer Cafeteria zur Verfügung gestellt, sondern zusätzlich für die Einrichtung der Betriebe insgesamt 361 TDM aufgewendet. Die Ausstattung war aufwändig und nicht in jedem Falle bedarfsgerecht. So wurden u. a. zwei Kaffeemaschinen für rd. 39 TDM beschafft, obwohl nur für eine ein Bedarf besteht. Die Garderobe kostete rd. 2,3 TDM und ein Schirmständer immerhin 667 DM. Die Pachteinnahmen, die erzielt werden, sind nicht annähernd kostendeckend.

Für den Neubau beschaffte das Krankenhaus 1996 eine Sterilisationsanlage. Für zwei in 1992 und 1993 geförderte Sterilisatoren mit einem Restbuchwert von rd. 300 TDM wurden dabei nur 1 TDM als Veräußerungserlös erzielt. Den Kosten für die Umsetzung der Geräte, die rd. 200 TDM betragen hätten, standen Kosten für die Ersatzbeschaffung in Höhe von 1 Mio. DM gegenüber.

Für eine geförderte Heizungsanlage im Krankenhaus konnten trotz eines Restbuchwertes von rd. 440 TDM keine Bemühungen des Krankenhauses zur Verwertung nachgewiesen werden.

Das Krankenhaus verwendete für Planungskosten bewilligte Einzelfördermittel in Höhe von rd. 266 TDM zweckwidrig für die Errichtung eines Einfamilienhauses als Ersatzbau. Die vertragliche Verpflichtung ging die Kommune ein, obwohl zu diesem Zeitpunkt mit hoher Wahrscheinlichkeit feststand, dass ein Ersatzbau nicht mehr erforderlich werden würde. Der Kommune entstand hierdurch ein Schaden von über 400 TDM.

2.2 Kreditfinanzierung der Mehrausgaben

Die Kommune ließ das Krankenhaus die Mehrkosten des Neubaus in Höhe von 10 Mio. DM durch einen Kredit finanzieren. Die für die Investition Neubau aufgenommenen Kreditmittel werden dadurch soweit möglich aus Pflegesätzen finanziert und belasten das Betriebsergebnis jährlich mit rd. 430 TDM. Dies widerspricht nach Auffassung des SRH dem Prinzip der dualen Krankenhausfinanzierung.

Die Finanzierung besaß eine ungewöhnlich hohe Laufzeit von 50 Jahren. Finanziert wurden auch Wirtschaftsgüter, wie die Wäsche und die Ausstattung des Friseursalons und der Cafeteria.

2.3 Betriebsführung

Die Betriebsleitung nutzte die Möglichkeiten, die Kosten zu senken, nicht ausreichend.

So war eine wirtschaftliche und sparsame Beschaffung von Anlagevermögen mehrfach nicht gewährleistet. Die Vergabevorschriften wurden teilweise fehlerhaft angewandt. Mängel bei der Leistungsbeschreibung führten dazu, dass Folgekosten für Investitionen nicht oder nur z. T. berücksichtigt wurden. Die fehlerhafte Auswertung der Submissionsunterlagen hatte in einem Fall Mehrkosten von rd. 22 TDM zur Folge, da die Wartungskosten des Computertomographiegerätes im 2. Betriebsjahr nicht berücksichtigt wurden.

Die dem Gebäudereinigungsvertrag zugrundeliegenden Ausschreibungsunterlagen waren nach Angaben des Krankenhauses nur unvollständig erstellt worden. Der vertraglich vereinbarte Preis und die Flächen konnten nicht nachvollzogen werden. Selbst ein für die Reinigungsflächen neu erstelltes Raumverzeichnis beinhaltete abweichende Flächenangaben zu den vom Architekten ermittelten Flächen.

Dem Krankenhaus kostete 1998 die Versorgung mit Medikamenten rd. 286 TDM. Die Arzneimittelversorgung war bisher nicht ausgeschrieben worden, soll nunmehr jedoch erfolgen.

Das Krankenhaus schloss einen Leasingvertrag für ein Kopiergerät. Über die Laufzeit wurde der volle Kaufpreis entrichtet und mit rd. 13 % p. a. verzinst, obwohl dem Krankenhaus ausreichend pauschale Fördermittel für einen Kauf zur Verfügung standen. Die Guthabenzinsen hierfür beliefen sich nur auf 3 bis 4 % p. a.

1995 beschaffte das Krankenhaus ein Röntgendurchleuchtungsgerät. Die Finanzierung erfolgte in Höhe von rd. 221 TDM aus pauschalen Fördermitteln. Obwohl dem Krankenhaus bekannt war, dass das Gerät nicht in den Neubau übernommen werden würde, prüfte es nicht nachvollziehbar die Möglichkeiten, ein Rückgaberecht zu vereinbaren oder ein Leihgerät zu beschaffen.

3 Folgerungen

3.1 Die vom Freistaat Sachsen für einen Krankenhausneubau bewilligten Fördermittel decken grundsätzlich alle notwendigen Kosten für die Errichtung eines voll funktionsfähigen Krankenhauses.

Über die bewilligten Fördermittel hinausgehende Aufwendungen müssen daher vom Krankenhaus und vom Krankenhausträger erneut kritisch auf deren Notwendigkeit geprüft werden.

3.2 Die Finanzierung von Investitionskosten durch Kredite des Krankenhauses widerspricht dem Prinzip der dualen Krankenhausfinanzierung.

Der SRH fordert daher, dass die kommunalen und staatlichen Krankenhausträger einen über die förderfähigen Investitionskosten hinausgehenden Finanzbedarf den Krankenhäusern als Eigenkapital zur Verfügung stellen.

Die Laufzeiten der Kredite sollten die Nutzungsdauer der finanzierten Wirtschaftsgüter nicht übersteigen.

3.3 Das Krankenhaus muss die Wirtschaftsführung sparsamer und wirtschaftlicher gestalten.

4 Stellungnahme des Krankenhausträgers

4.1 Der Krankenhausträger teilte mit, die „Eigenmittelkofinanzierung“ mit 14 Mio. DM sei von den zuständigen Gremien beschlossen worden und die Maßnahme sei in dem geplanten Kostenrahmen geblieben.

Die höheren Aufwendungen für die Krankenhausbetten hätten sich ergeben, weil man der medizinischen Aufgabenstellung gefolgt sei. Auch die installierte Telefonanlage mit

Mobiltelefonen nach DECT-Standard sehe man als technischen Standard für ein modernes Unternehmen an.

Ein Friseur und eine Cafeteria gehörten zur ganzheitlichen Betreuung und seien für die Akzeptanz des Krankenhauses notwendig gewesen. Bei der Ausstattung habe man auf eine lange Betriebsdauer und Solidität Wert gelegt.

Zugestimmt werde dem SRH bei der Forderung, dass die Refinanzierung im Rahmen der Pachteinnahmen erfolgen müsse. Man habe daher die bestehenden Pachtverträge gekündigt und werde diese unter Beachtung dieses wirtschaftlichen Aspektes neu vereinbaren.

Die Schrankenanlage sei zur Absicherung der bevorzugten Parkplätze für Diensthabende und Einsatzpersonal erforderlich gewesen.

Die Neubeschaffung der Sterilisationstechnik und den damit verbundenen Verkauf der alten Anlage sehe man unter „Einbeziehung der Gesamtstrategie zur Krankenhauslandschaft“ als rechtskonform an.

Zur Verwertung der Heizungsanlage seien zahlreiche Gespräche geführt worden.

Bezüglich der Kosten für den Ersatzbau erklärt der Krankenhausträger, dass erst 1995 eine definitive Entscheidung durch das SMS mit der Änderung des Krankenhausplans gefallen sei.

4.2 Die Übernahme des Kredits in Höhe von 10 Mio. DM durch das Krankenhaus sei rechtskonform. Man habe auch vom zuständigen RP keine Beanstandung erfahren.

Die Laufzeit des Kredits sei auf 50 Jahre festgelegt worden, weil diese einer betriebswirtschaftlich vertretbaren Refinanzierung entsprochen habe.

4.3 Die Beanstandungen bei der Ausschreibung des Computertomographiegerätes seien bereits mit dem Planungsbüro besprochen worden und ggf. werde man Ersatzansprüche geltend machen.

Die Verträge mit den Apotheken seien gekündigt worden und es werde eine Ausschreibung der Leistungen erfolgen.

Der Leasingvertrag für das Kopiergerät sei schon 1991 abgeschlossen worden. Man habe dies damals im Zusammenhang mit der erforderlichen Wartung und einer schnellen Reaktionszeit für sinnvoll erachtet.

Das Röntgendurchleuchtungsgerät sei 1995 auf unmittelbare ärztliche Intervention beschafft worden, da sich die diagnostische Befundungsqualität rapide verschlechtert habe. Zum Zeitpunkt der Beschaffung sei eine mittelfristige Weiterführung des Krankenhauses vorgesehen gewesen.

5 Stellungnahme des Ministeriums und des Regierungspräsidiums

Das SMS erklärte, dass es nicht seine Aufgabe als Bewilligungsbehörde sei, bei der Festbetragsfinanzierung des Krankenhausneubaus eine Ausweitung der Kosten durch eine nicht erforderliche Erhöhung der Standards zu beeinflussen. Das Risiko, wenn die Baumaßnahme teurer werde, läge beim Träger. Erst im Rahmen der abschließenden

Verwendungsnachweisprüfung werde durch das SMS, die Bewilligungsbehörde, festgestellt, wie hoch die Kosten der Gesamtbaumaßnahme tatsächlich waren.

Die Festbetragsförderung für den Krankenhausneubau habe man um die 266 TDM zweckwidrig für den Ersatzbau verwendeten Fördermittel erhöht und die Verwendung für den Neubau sei nachgewiesen worden.

Zur Kreditaufnahme für Investitionskosten durch das Krankenhaus teilte das RP mit, dass es keinen rechtlichen Grund zur Beanstandung sehe. Die Umschuldung von der Kommune auf das als Eigenbetrieb geführte Krankenhaus sei als Haushaltskonsolidierungsmaßnahme der extrem überschuldeten Kommune mit der Kommunalaufsicht abgestimmt und Bestandteil kommunaler genehmigter Haushaltspläne. Man habe vor der Umschuldung den Nachweis eingefordert, dass der Eigenbetrieb den Schuldendienst tragen kann.

6 Schlussbemerkung

Der SRH hat Verständnis dafür, dass der Krankenhausträger ein optimal ausgestattetes Krankenhaus errichten wollte. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass mit den erheblichen staatlichen Finanzmitteln für den Krankenhausneubau nicht genügend sparsam und wirtschaftlich umgegangen wird. Angesichts der extremen Überschuldung der Kommune wäre besondere Sparsamkeit angezeigt gewesen.

Im Zusammenhang mit der Belastung des Krankenhauses mit dem 10-Mio.-DM-Kredit wird der Krankenhausträger die Angemessenheit der Eigenkapitalausstattung sowohl unter dem Gesichtspunkt des Eigenbetriebsrechts wie auch in steuerlicher Hinsicht zu beachten haben, um wirtschaftliche Nachteile zu vermeiden.

Prüfungsgegenstand

Nach § 35 Staatsvertrag über den MDR prüfen die Rechnungshöfe der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gemeinsam die Wirtschaftsführung des MDR. Die Vorschriften der jeweiligen Landeshaushaltsordnungen über die Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts gelten hierfür entsprechend, soweit sie auf die Rechtsstellung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt anwendbar sind.

1. Der MDR hat die Mitteilung der Prüfung der Hörfunkdirektion (unter der Federführung des Thüringer Rechnungshofs) erhalten und zu den getroffenen Feststellungen und Folgerungen Stellung genommen.

Nach Abschluss der Prüfungsverfahren wird der SRH die wesentlichen Ergebnisse dem Ministerpräsidenten mitteilen, der den Landtag hierüber unterrichtet.

2. Die Mitteilung der Prüfung des Outsourcing beim MDR und der Beteiligungen des MDR (unter der jetzigen Federführung des Landesrechnungshofs Sachsen-Anhalt) ist nach Abstimmung der beteiligten Rechnungshöfe untereinander dem MDR zur Stellungnahme zu übersenden.

Schwerpunkte der Prüfung waren u. a.

- die Outsourcing-Strategie des MDR,
- die Umsetzung des Outsourcing-Konzeptes durch Schaffung eines Unternehmensverbundes unter dem Dach einer Holdinggesellschaft,
- die Rolle des Verwaltungsrates als letztes Entscheidungsgremium über den Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen sowie Beteiligungen an ihnen nach § 26 i. V. m. § 31 Staatsvertrag über den MDR,
- die Einflussmöglichkeiten des MDR auf die Tochter- und Beteiligungsgesellschaften,
- die Auswirkungen auf den Finanzhaushalt des MDR sowie
- die Betätigungen des MDR bei einigen 100 %igen Tochtergesellschaften.

Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens wird der SRH den Ministerpräsidenten auch über die wesentlichen Ergebnisse dieser Prüfung unterrichten, der sie seinerseits dem Landtag mitteilt.

Leipzig, den 13. Juli 2000

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Dr. Koehn
Präsident

Theobald
Vizepräsident

Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

Binus
Rechnungshofdirektor

Kämper
Rechnungshofdirektor

Dr. Krebs
Rechnungshofdirektor