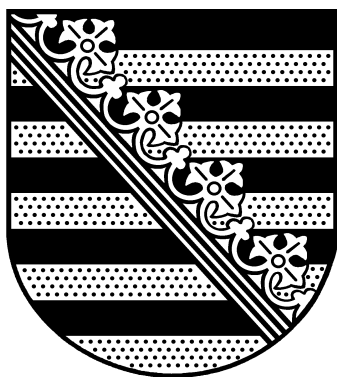

**Rechnungshof
des
Freistaates Sachsen**



Jahresbericht 2001

Vorwort

Die künftige Entwicklung der Haushaltswirtschaft wird vor allem vom Ergebnis der Verhandlungen über den Solidarpakt II und dem föderalen Finanzausgleich bestimmt. Insgesamt sind die Resultate dieser Verhandlungen für den Freistaat Sachsen positiv zu bewerten. Das sich künftig degressiv entwickelnde Finanzvolumen aus dem Solidarpakt II wird jedoch zu einer weiteren Haushaltskonsolidierung führen müssen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass im Jahre 2006 der Förderzeitraum für die Hilfen der EU aus den Strukturfonds endet. Gerade im Hinblick auf die künftige Osterweiterung der EU ist noch nicht absehbar, welche Auswirkungen sich für die Höhe der Strukturfonds und deren Verteilung auf die Regionen ergeben werden. Die neuen Länder werden jedenfalls auch künftig haushaltswirtschaftlich in erheblichem Maß von Hilfen der EU, des Bundes und der anderen Bundesländer abhängen. Der Abstand der neuen Länder von der Wirtschafts- und Steuerkraft der westdeutschen Flächenländer lässt sich am Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben (Steuerdeckungsquote) ablesen. Dieser Anteil liegt zwar in Sachsen mit 51,6 % an der Spitze der neuen Bundesländer. Der Aufholbedarf wird jedoch an dem Durchschnitt der Steuerdeckungsquoten der westdeutschen Flächenländer mit 73 % deutlich. Bei den gemeindlichen Steuereinnahmen ergibt sich kein anderes Bild: mit rd. 632 DM pro Einwohner sind sie in Sachsen nicht einmal halb so hoch wie der Durchschnitt der alten Länder.

Entscheidend für die Bewertung der Haushaltswirtschaft des Staates ist die kritische Würdigung der übrigen sich in den haushaltswirtschaftlichen Quoten ausdrückenden Eckwerte (siehe Beitrag Nr. 1). Ein Vergleich dieser Quoten mit denen anderer Bundesländer fällt eher günstig aus. So lag die Kreditfinanzierungsquote mit 1,6 % weit unter dem Durchschnitt der anderen ostdeutschen Länder und unterbot sogar noch den Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer um fast die Hälfte. Die Investitionsquote - also der Anteil der investiven Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben - verharrte im Verlauf des Hj. 1999 auf einem relativ hohen Niveau von 29,5 %, das im Haushaltsvollzug des Jahres 2000 auf 30,7 % gestiegen ist. Auch bei einem voraussichtlich geringfügigen Abfallen dieses Wertes in den kommenden Jahren besteht noch ein signifikanter Vorsprung gegenüber den anderen ostdeutschen Bundesländern. Dazu steht nicht im Widerspruch, dass die Investitionsausgaben pro Einwohner im Durchschnitt aller ostdeutschen Bundesländer liegen. Dies ergibt sich aus der Zurückhaltung des Freistaates Sachsen bei den Gesamtausgaben. Die Höhe der Investitionsquote als Indikator der Investitions- und Investitionsfördertätigkeit des Staates hat einen wesentlichen Einfluss auf die Stärkung der Wirtschafts- und Steuerkraft des Landes.

Durch die Änderung der SäHO zum 01.01.2001 ist der SRH unter den Voraussetzungen des § 91 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 4 berechtigt, bei juristischen Personen des Privatrechts, an denen der Staat unmittelbar oder mittelbar mit Mehrheit beteiligt ist, zu prüfen. Die zu begrüßende Erweiterung der Prüfungskompetenzen des Rechnungshofs kommt seiner seit langem erhobenen Forderung entgegen, möglichst alle wirtschaftlichen Betätigungen des Staates von der Finanzkontrolle zu erfassen. Allerdings wird das Prüfungsrecht u. a. auf die Unternehmen beschränkt, die nicht im Wettbewerb stehen. Wichtige Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Freistaates unterliegen daher weiterhin nicht der unabhängigen Finanzkontrolle. Welche Bedeutung die privatwirtschaftliche Betätigung des Staates für die Staatsfinanzen haben kann, verdeutlichen die aktuellen Vorgänge um die Berliner Bankgesellschaft und deren Tochtergesellschaften.

Durch die oben erwähnte Änderung der Haushaltsordnung hat der Freistaat Sachsen der Fortentwicklung des Haushaltsrechts Rechnung getragen. Damit werden Teile des kaufmännischen Rechnungswesens und Methoden der betriebswirtschaftlichen Unternehmensführung sowie Instrumente der Budgetierung in der Haushaltswirtschaft eingeführt (siehe dazu Beitrag Nr. 2). Nach dieser Reform des Haushaltsrechts wird es Aufgabe des Landtags sein, Leistungsaufträge als Zielvorgabe für die Verwaltung zu erteilen und hierfür die erforderlichen Mittel bereitzustellen. Statt einer starren Ausgabensteuerung sind die zu erbringenden Leistungen, der „Output“, durch Gesetz oder Haushaltsplan festzulegen. Bei der Höhe der so genannten Programmausgaben im Staatshaushalt, die durch Fachgesetze bewirkt werden, ist dabei ein Schwerpunkt auf die haushaltsbezogene Steuerung der allgemeinen Gesetzgebung zu legen. Das Parlament bestimmt, was getan werden soll. Sache der Verwaltung ist es zu entscheiden, wie dies getan wird. Zudem sollte sich der Landtag Instrumentarien erarbeiten, die eine effektive Kontrolle der Einhaltung seiner haushaltspolitischen Vorgaben ermöglichen.

Mit dem StHpl. 1999/2000 trat erstmals ein Staatshaushalt für zwei Jahre in Kraft. Die zeitaufwändige Prozedur der Haushaltsaufstellung ist damit erst nach jeweils zwei Jahren erforderlich. Außerdem bietet ein zweijähriger Staatshaushalt nach Auffassung der Staatsregierung eine höhere Planungssicherheit. Dieses höhere Maß an Planungssicherheit wird aber durch das erhebliche Ansteigen der üpl. und apl. Ausgaben relativiert. Zur Sicherung des Budgetrechts des Landtags könnte daher die Aufstellung von Nachtragshaushalten erforderlich werden (siehe dazu Beitrag Nr. 1 dieses Jahresberichts).

Wie bereits in den vergangenen Jahren ist auf die zu Besorgnis Anlass gebende Finanzsituation der sächsischen Kommunen hinzuweisen. Die Schuldenstände der kommunalen Haushalte, der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Krankenhäuser, der Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen und der Beteiligungsgesellschaften haben sich im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr erhöht (siehe Beitrag Nr. 40). Damit ist insgesamt eine weitere Verschlechterung der Schuldenituation eingetreten. Die Pro-Kopf-Verschuldung der kommunalen Haushalte erhöhte sich von 2.412 DM auf 2.456 DM. Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung lag damit auch im Jahr 2000 wieder über dem Durchschnitt der alten und neuen Bundesländer. In die Betrachtung einzubeziehen sind aber auch die Schuldenstände der anderen o. g. Organisationsformen mit eigenständiger Haushalts- und Wirtschaftsführung, mit denen die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen. So betrug die Pro-Kopf-Verschuldung der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser 3.061 DM. Die Bedeutung dieser Schuldenstände für die Kommunalfinanzen verdeutlicht die Tatsache, dass allein die Schulden der Eigengesellschaften rd. 15 % über denen der kommunalen Haushalte liegen. Die Schulden der Zweckverbände betragen schließlich mehr als ein Drittel der kommunalen Schulden.

Zwar verringerte sich die Schuldenaufnahme der Kommunen mit rd. 1.240 Mio. DM um rd. 10,4 % gegenüber dem Vorjahr, dem stand jedoch auch eine beträchtliche Verringerung der Tilgung um rd. 249 Mio. DM oder rd. 17,3 % gegenüber. Infolgedessen lag die Bruttokreditaufnahme der kommunalen Haushalte im Jahr 2000 wieder höher als die geleisteten Tilgungen. Daher ist jede Neuverschuldung nach strengen Maßstäben auf ihre Dringlichkeit und ihren Bedarf hin zu prüfen, weil sonst unvertretbar hohe Anteile der kommunalen Haushalte durch Zins- und Tilgungsleistungen gebunden, finanzielle Lasten auf die Zukunft verschoben werden und der künftige politische Handlungsspielraum eingeschränkt wird.

Die bereinigten Gesamteinnahmen der sächsischen Kommunen sanken im Jahre 2000 erneut und lagen mit rd. 201 Mio. DM (rd. 1,3 %) unter dem Vorjahreswert. Zugleich

reduzierten sich aber auch die bereinigten Gesamtausgaben um rd. 349 Mio. DM (rd. 2,3 %). Hierfür war ein Absenken der Investitionsausgaben sowie ein weiterer Abbau der Personal- und laufenden Sachausgaben verantwortlich. Trotz im Jahr 2000 gestiegener Löhne, Gehälter und Bezüge konnten die Personalausgaben um rd. 118 Mio. DM (rd. 2,6 %) verringert werden.

Zwar gelang es den sächsischen Kommunen im Jahr 1999, ihre Zuführungen vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt erstmals seit 1995 deutlich auf 646 Mio. DM zu erhöhen. Trotzdem ist nicht zu übersehen, dass die Nettoinvestitionsrate weiter sank und einen neuen Tiefstand von rd. 33 Mio. DM erreichte. Dies hat Auswirkungen auf die Auftragsvergabe an die mittelständische Wirtschaft. Die Investitionsquote in den Kommunalhaushalten verringerte sich seit 1992 (rd. 34,4 %) stetig und erreichte im Jahr 2000 nur noch einen Wert von 21,9 %. Dieser Wert liegt etwa im Durchschnitt der neuen Bundesländer.

Die Kommunen bleiben aufgrund ihrer nach wie vor schwachen Steuerkraft weiterhin in besonderem Maße von den Zuweisungen des Landes abhängig. Maßgebliches Regelwerk dafür ist das FAG. Das FAG 1997 wurde vom Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen mit dem Urteil vom 23.11.2000 (SächsVBl. 2001, 61 - 67, s. a. SächsVBl. 2001, 67 - 70) für verfassungswidrig erklärt, weil es keinen den Anforderungen des Art. 85 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen entsprechenden finanzkraftunabhängigen und vollständigen Mehrbelastungsausgleich für die den kommunalen Selbstverwaltungsträgern durch Gesetz übertragene Aufgaben enthielt. Das nunmehr als Dauergesetz ausgestaltete FAG vom 08.12.1998 in der Fassung vom 19.12.2000 sieht zwar eine geänderte Regelung zum Ausgleich der Mehrbelastungen für übertragene Ausgaben vor. Da jedoch auch die neue Regelung nicht eindeutig festlegt, welcher Teilbetrag auf die Finanzgarantie des Art. 87 Abs. 1 und 3 Verfassung des Freistaates Sachsen und welcher Teilbetrag auf die Finanzgarantie des Art. 85 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen entfällt, ist nicht abschließend geklärt, ob das FAG in seiner jetzigen Fassung den Anforderungen des Urteils des Verfassungsgerichtshofs entspricht. Diese Frage ist noch grundsätzlich zu klären.

Das SMI hat den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung gemeindewirtschaftlicher Vorschriften vorgelegt, dessen Inhalt vom SRH ausdrücklich begrüßt wird. Mit der vorgesehenen Änderung wird u. a. die Verantwortung des Gemeinderates für die Haushaltssituation der Gemeinde und die Stellung des für das Finanzwesen verantwortlichen Beigeordneten gestärkt. Ferner sollen die Kommunen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet werden, wenn der Haushalt nicht ausgeglichen werden kann oder die Gesamtverschuldung der Gemeinde und der von ihr beherrschten Unternehmen die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde gefährdet.

Aus Sicht des Rechnungshofs wesentlich ist die geplante Bestimmung, die den örtlichen und überörtlichen Prüfungsbehörden die in § 54 HGrG vorgesehenen Prüfungsbefugnisse bei kommunalen Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts einräumt. Allerdings sollen diese Prüfungsbefugnisse lediglich im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung des Unternehmens festgeschrieben werden. Im Gegensatz zu einer gesetzlichen Regelung bedeutet die Aufnahme von Prüfungsrechten in die Gesellschaftsverträge und Satzungen zunächst einen zusätzlichen Aufwand und eine mögliche Verzögerung der Prüfungsverfahren. Vor allem aber wird die Durchsetzung problematisch, wenn in einzelnen Punkten keine Einigkeit erzielt wird oder der Abschluss einer Vereinbarung vollständig vom Unternehmen verweigert wird. Da - wie die jüngere Vergangenheit gezeigt hat - gerade in kommunal beherrschten privatrechtlichen Unternehmen bisweilen erhebliche wirtschaftliche Risiken liegen, die Kommunen an den

Rand der haushaltswirtschaftlichen Handlungsunfähigkeit führen können, hat ein eigenständiges Prüfungsrecht der überörtlichen Prüfungsbehörde eine besondere Bedeutung.

Einen erheblichen Rückschlag haben die Landesrechnungshöfe von Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen bei ihren Bemühungen erlitten, mit dem MDR eine Vereinbarung über begrenzte Prüfungsrechte bei Mehrheitsbeteiligungen des MDR an privatrechtlich organisierten Gesellschaften abzuschließen. Nachdem bereits eine unterschriftsreife Vereinbarung, bei der beide Seiten Kompromisse eingehen wollten, ausgehandelt worden war, hat der Verwaltungsrat des MDR dazu seine Zustimmung vorerst verweigert. Es ist zu hoffen, dass dieser Aufschub keine endgültige Verweigerung bedeutet. Eine Verweigerung würde die Zusagen brechen, die der MDR gegeben hat. Ein solches Ergebnis wäre aus Sicht der Landesrechnungshöfe nicht hinzunehmen. Der MDR, der mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkgebühren wirtschaftet, kann sich im Hinblick auf seine Organisationsprivatisierungen nicht von einer externen und unabhängigen Finanzkontrolle ausnehmen. Sollten die Landesrechnungshöfe keine befriedigende Lösung mit dem MDR erzielen, sollte eine Änderung des Staatsvertrages über den MDR erfolgen.

In diesem Jahresbericht finden sich mehrere Beiträge, die sich mit Förderprogrammen zugunsten der Jugendhilfe befassen. Dabei geht es um typische Fehler im Zuwendungsverfahren und keinesfalls um eine Kritik an den Förderprogrammen als solchen. Eine politische Bewertung der Fördertätigkeit des Freistaates Sachsen stünde dem Rechnungshof nicht zu. Außerdem zeigen die in den Beiträgen wiedergegebenen Stellungnahmen des Staatsministeriums eine aus Sicht des Rechnungshofs erfreuliche Kooperationsbereitschaft. Die intensiven Diskussionen zwischen dem Rechnungshof und den geprüften Stellen erbrachten im Wesentlichen positive Ergebnisse.

Dieses Jahr im November kann der SRH auf sein zehnjähriges Bestehen zurückblicken. Damit wurde eine Institution der unabhängigen Finanzkontrolle auf dem Gebiet des Freistaates Sachsen geschaffen, deren Aufgabe es ist, die Organe des demokratischen Rechtsstaates bei ihren Aufgaben zu unterstützen und zur Effizienz staatlichen Handelns beizutragen. Im vergangenen Jahrzehnt hat der SRH seinen Beitrag zu einem funktionierenden staatlichen System auf demokratischer Grundlage geleistet.

Abschließend möchte ich für die gute Zusammenarbeit mit allen Bereichen der Verwaltung danken. Ebenso danke ich für die Unterstützung von Forderungen des Rechnungshofs im Sächsischen Landtag. Dank gilt schließlich allen, 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 August 2001
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Dr. Hans-Günther Koehn

INHALTSÜBERSICHT

	Nr.	Seite
Einleitung		13
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1999	1	15
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	51
Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten	3	84
Sondervermögen Grundstock	4	94
II. Staatsverwaltung		
Öffentlichkeitsarbeit der Sächsischen Staatsregierung - Wesentliche Ergebnisse einer Beratenden Äußerung -	5	97
Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei		
Zuschüsse an die Mitteldeutsche Medienförderung GmbH	6	105
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Prüfung der Personalausgaben des Sächsischen Staatsministeriums des Innern und der Regierungspräsidien	7	110
Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen	8	114
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Bearbeitung steuerlicher Haftungsfälle	9	119
Kassenaufsicht bei den Finanzämtern	10	124
Arbeitnehmerveranlagung	11	129
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Prüfung der Lehrer- und Schülerzahlen an Förderschulen in den Schuljahren 1998/1999 und 1999/2000 im Freistaat Sachsen	12	135
Bauförderung von Mittelschulen und Gymnasien	13	141

	Nr.	Seite
Einzelplan 06:		
Sächsisches Staatsministerium der Justiz		
Prüfung der Wechselschicht- und Schichtzulagen in den Justizvollzugsanstalten des Freistaates Sachsen	14	144
Einzelplan 07:		
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit		
Baumaßnahmen bei Technologie- und Gewerbezentren	15	147
Baufachliche Aspekte und Erfordernisse bei der Erschließung von Gewerbestandorten	16	151
Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs	17	155
Auszahlung von Fördermitteln an Unternehmen im Gesamtvollstreckungsverfahren	18	158
Förderung der Niederlassung Dresden des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung e. V.	19	162
Ausgaben für die Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH	20	168
Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH	21	172
Förderung eines Bildungsträgers für Weiterbildungsmaßnahmen für Führungskräfte aus mittel- und osteuropäischen Staaten sowie dynamischen Entwicklungsländern	22	176
Z-ABS-Programm	23	182
Einzelplan 08:		
Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie		
Organisation und Wirtschaftlichkeit des Sächsischen Landesamtes für Familie und Soziales	24	191
Zuschüsse für Maßnahmen der Jugendberufshilfe und für Modellprojekte	25	197
Förderung von Projekten der Jugendarbeit und von Jugendeinrichtungen	26	201
Investive Maßnahmen in der Jugendhilfe	27	204
Fachkrafftörderprogramm Jugendarbeit	28	207
Gewährung von Zuschüssen an die Sportjugend Sachsen im Landes-sportbund Sachsen e. V.	29	210

	Nr.	Seite
Einzelplan 09:		
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Modellprojekt zur Budgetierung der Staatswaldbewirtschaftung	30	213
Einzelplan 10:		
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Einnahmen aus der Wasserentnahmeabgabe	31	248
Einzelplan 12:		
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
Prüfung der Zuwendungen und der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung für das sorbische Volk	32	251
Technische Universität Bergakademie Freiberg	33	264
Grundstücksbewirtschaftung der Universitäten	34	268
Wohnheime der Studentenwerke	35	275
Allgemeiner Hochschulsport	36	280
Einzelplan 15:		
Allgemeine Finanzverwaltung		
Beteiligung an der Leipziger Messe GmbH	37	285
 III. Kommunen		
Entwicklung der örtlichen und überörtlichen Kommunalprüfung	38	291
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	39	297
Kommunale Verschuldung	40	312
Personal in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	41	321
Kommunales Haushalts- und Kassenwesen	42	330
Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen - Erste Prüfungserkenntnisse -	43	336
Bewertungssystem zur Haushalts- und Finanzsituation	44	346
Kommunale Baumaßnahmen	45	352
Unzureichende städtische Beteiligungsverwaltung bei einer kommunalen GmbH	46	359

	Nr.	Seite
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen	47	363
Krankenhausprüfung	48	372
Krankenhausprüfung	49	379
IV. Mitteldeutscher Rundfunk		
Stand der Prüfungsverfahren des Mitteldeutschen Rundfunks	50	385
V. Frühere Jahresberichte: nachgefragt	51	387

Abkürzungen

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz	GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme	Gr.	Gruppe
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung	GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
AG	Aktiengesellschaft	GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
AIV	Automatisierte Informationsverarbeitung	HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
AktG	Aktiengesetz	HGB	Handelsgesetzbuch
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung	HGr.	Hauptgruppe
apl.	außerplanmäßig	HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz	HIS	Hochschulinformationssystem
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden)	Hj.	Haushaltsjahr
BAT-O	Arbeits- und Tarifrecht der Angestellten in den neuen Bundesländern	HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz	HR	Haushaltsrechnung
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	IfG	Investitionsförderungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt	IT	Informationstechnik
BMI	Bundesministerium des Innern	JVA	Justizvollzugsanstalt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	Kap.	Kapitel
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
DBestHG	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz	KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
DtA	Deutsche Ausgleichsbank	KomPro	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen
DV	Datenverarbeitung	LFA	Länderfinanzausgleich
EFRE	Europäischer Fonds für Regionalentwicklung	LfF	Landesamt für Finanzen
Einigungsvertrag	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31.08.1990	LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
Epl.	Einzelplan	LT	Sächsischer Landtag
EU	Europäische Union	LT-DS	Landtagsdrucksache
EW	Einwohner	MBS	Mittelbewirtschaftungssystem
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]	MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
Finanzausgleichsgesetz	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern	MTArb-O	Manteltarifvertrag für die Arbeiter des Bundes und der Länder in den neuen Bundesländern
FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms	OFD	Oberfinanzdirektion
GA	Gemeinschaftsaufgabe	OGr.	Obergruppe
GemHVO	Verordnung des SMI über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung)	ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
GemKVO	Verordnung des SMI über die Kasselführung der Gemeinden des Freistaates Sachsen (Gemeindekassenverordnung)	RP	Regierungspräsidium
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung	RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
		SAB	Sächsische Aufbaubank GmbH
		SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt
		SächsEigBG	Gesetz über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen
		SächsEigBVO	Sächsische Eigenbetriebsverordnung
		SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

SächsGKV	Gesetz über den Kommunalen Versorgungsverband 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	VHBA/VHBÄ	Staatliches Vermögens- und Hochbauamt/-ämter
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz	VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
SächsKHG	Sächsisches Krankenhausgesetz	VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit	VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil B
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen	VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
SächsRKG	Sächsisches Gesetz über die Reisekostenvergütung der Beamten und Richter	VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter	VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A
SäHO	Vorläufige Sächsische Haushaltsordnung	Vorl. VV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 13.05.1992
SGB	Sozialgesetzbuch	Vorl. VwV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 20.10.1997
SK	Sächsische Staatskanzlei	VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen	VV-HWiF	Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern	VVK	Verwaltungsvorschrift für Zuwendungen des Freistaates Sachsens an kommunale Körperschaften
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz	VwV kommunale Haushaltswirtschaft	VwV des SMI über die kommunale Finanzplanung und die kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung (jährlich)
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus	VwV-DKfz	Verwaltungsvorschrift des SMF über die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der sächsischen Landesverwaltung
SML	Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten (<i>bis 10.11.1998</i>)	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie	VwV-StBauE	Verwaltungsvorschrift des SMI über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen
SMU	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (<i>bis 10.11.1998</i>)		
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (<i>ab 10.11.1998</i>)		
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit		
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
SRH	Sächsischer Rechnungshof		
StHpl.	Staatshaushaltsplan		
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter		
StUFA	Staatliches Umweltfachamt		
Tit.	Titel		
Tit.Gr.	Titelgruppe		
TU	Technische Universität		
üpl.	überplanmäßig		
VbE	Vollbeschäftigteneinheit		

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). Darüber hinaus enthält der Jahresbericht auch Informationen über weitere Prüfungen.

Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2000, aber auch aus früheren Jahren und dem Jahr 2001 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf 1999. 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. In den Beiträgen wurden die Stellungnahmen 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.

Aufgrund der besonderen Bedeutung sah sich der Sächsische Rechnungshof veranlasst, den Sächsischen Landtag und die Staatsregierung am 25.05.2001 gem. § 99 SäHO über einen Ausschnitt der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sächsischen Staatskanzlei, der sich mit dem Themenkomplex „Gästehaus der Staatsregierung“ befasst, gesondert zu unterrichten (LT-DS 3/4326).

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags hat den Jahresbericht 2000 am 01.11.2000 grundsätzlich und die einzelnen Beiträge am 21.03.2001 und 02.05.2001 beraten. In seiner 39. Sitzung am 17.05.2001 hat der Sächsische Landtag daraufhin über den Jahresbericht 2000 des Sächsischen Rechnungshofs beschlossen und der Staatsregierung gem. § 114 Abs. 2 SäHO Entlastung für das Hj. 1998 erteilt (LT-DS 3/4160 und 3/4161).

Die Rechnung des Sächsischen Rechnungshofs für das Hj. 1999 hat gem. § 101 SäHO der Sächsische Landtag geprüft. Er hat in seiner Sitzung am 20.06.2001 dem Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs Entlastung erteilt.

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1999

1

1 Vorbemerkung

Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind gem. Art. 93 der Verfassung des Freistaates Sachsen in den Haushaltsplan einzustellen. Der StHpl. dient als „Regierungsprogramm in Zahlen“ der Planung anstehender Haushaltsjahre. Das Gesetz zu seiner Feststellung entfaltet Rechtswirkungen, da er der Regierung zeitlich begrenzt Befugnisse im Rahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführung überträgt. Weiterhin stellt er mit seinen einzelnen Festlegungen auch den maßgeblichen Ordnungsrahmen für den Haushaltsvollzug durch die Verwaltung dar.

Nach Art. 99 der Verfassung des Freistaates Sachsen muss der Staatsminister der Finanzen dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates jährlich Rechnung legen. Darüber hinaus sind der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss in einem Bericht zu erörtern.

Rechnungsprüfung für das Hj. 1999

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, (SächsABl. Sonderdruck Nr. 13/1997), geändert durch Verwaltungsvorschrift des SMF vom 29.09.1999 (SächsABl. Sonderdruck Nr. 10/1999);
- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Hj. 1999 und 2000 (HG 1999/2000) vom 11.12.1998 (SächsGVBl. Nr. 24/1998, S. 642);
- die aufgrund des HG 1999/2000 verbindlichen Festlegungen im StHpl. 1999/2000 für das Hj. 1999;
- die Durchführungsbestimmungen zum HG 1999/2000 vom 22.12.1998 (DBestHG 1999/2000, SächsABl. Nr. 3/1999, S. 65);
- die VwV-HWiF 1999 vom 11.03.1999 (SächsABl. Nr. 14/1999, S. 278).

2 Staatshaushaltsplan 1999/2000

Der Landtag hat den StHpl. 1999/2000 durch § 1 HG 1999/2000 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 1999 auf 30.933.559.700 DM festgestellt. Gegenüber den Gesamteinnahmen und -ausgaben des Vorjahres von je 30.645.243.800 DM bedeutet das einen Zuwachs von 0,94 %. Die Verpflichtungsermächtigungen (VE) betragen 6.532.208.500 DM.

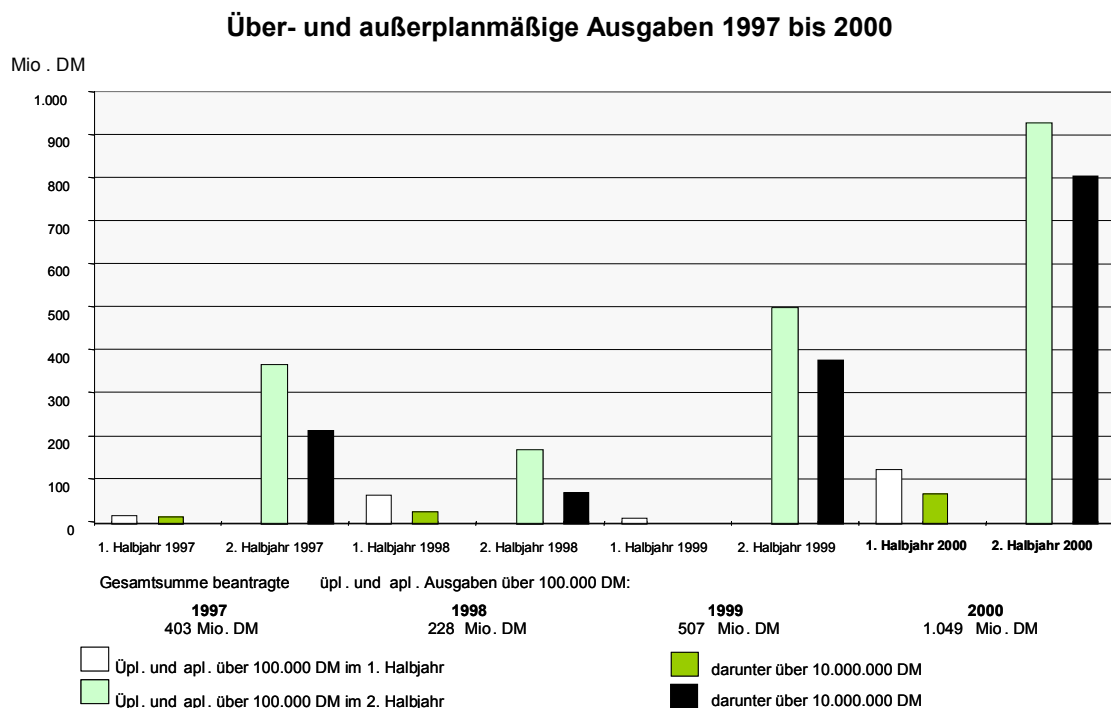
2.1 Doppelhaushalt 1999/2000

Mit dem StHpl. 1999/2000 trat erstmals ein Staatshaushalt für zwei Jahre in Kraft (§ 12 SäHO). Die Staatsregierung hat dies mit höherer Planungssicherheit, die ein zweijähriges Zahlenwerk bietet, begründet. Auch ist die zeitaufwändige Prozedur der Haushaltsaufstellung erst nach zwei Jahren wieder erforderlich.

Mit der Aufstellung eines Doppelhaushalts wird aber in Kauf genommen, dass die Ansätze für das zweite Jahr wegen des längeren Planungszeitraumes weniger zeitnah geschätzt werden müssen. Die Verwaltung kann sie oft auch nur ungenau ermitteln, weshalb Anpassungen notwendig werden. Erfahrungsgemäß müssen Doppelhaushalte oft durch Nachtragshaushalte geändert werden (§ 33 SäHO).

Zwar kann das SMF das Notbewilligungsrecht in Anspruch nehmen, wenn die engen Voraussetzungen dafür erfüllt sind (§ 37 Abs. 1 SäHO). Die Befugnis des SMF zur Einwilligung in üpl. und apl. Ausgaben ist aber grundsätzlich auf 10 Mio. DM begrenzt.

In den Jahren 1995 und 1996 beliefen sich die Gesamtsummen der beantragten üpl. und apl. Ausgaben über 100.000 DM auf rd. 368 bzw. 475 Mio. DM. Der Umfang der üpl. und apl. Ausgaben ab 1997 ist im nachfolgendem Schaubild dargestellt:



Der Umfang der üpl. und apl. Ausgaben ist ein Indiz dafür, ob sich das Instrument des Doppelhaushalts bewährt. Wird vom Notbewilligungsrecht Gebrauch gemacht, kann dies u. a. darauf zurückzuführen sein, dass Ausgaben wegen des längeren Planungszeitraumes nicht vorhergesehen werden können.

Für die Jahre des Doppelhaushalts ergaben sich markante Zunahmen, insbesondere jeweils im 2. Halbjahr. Die üpl. und apl. Ausgaben übertrafen im 2. Halbjahr 2000 sogar die Marke von 900 Mio. DM. Sie waren damit mehr als dreimal so hoch wie im 2. Halbjahr 1998.

Sollten die üpl. und apl. Ausgaben nicht deutlich zurückgehen, muss abgewogen werden, ob die Vorteile aus der Aufstellung von Doppelhaushalten die Nachteile tatsächlich überwiegen. Für die Bewilligung von Ausgaben über diesen Betrag hinaus ist das Parlament einzuschalten, es sei denn, Rechtsverpflichtungen müssen erfüllt werden.

Das SMF teilt mit, dass das Gesamtvolumen der gewährten üpl. und apl. Ausgaben lediglich als ein möglicher, jedoch nicht als ein ausschließlicher Indikator für die Genauigkeit eines beschlossenen Haushalts dienen könne. Werde berücksichtigt, dass 1999 im üpl./apl. Gesamtvolumen von 507 Mio. DM ein einzelner Fall mit 335 Mio. DM zu Buche schlägt, so sei festzustellen, dass bei Nichtberücksichtigung dieses einen Falles das Volumen unter 200 Mio. DM und damit niedriger als 1998 gelegen habe. Auch im Jahr 2000 sei ein ähnlicher Effekt zu verzeichnen, da zwei Fälle ein Volumen von insgesamt 581 Mio. DM und damit über 55 % des Gesamtvolumens der üpl. und apl. Ausgaben umfassten.

Ob die nicht berücksichtigten Haushaltsbelastungen des Jahres 2000 bei der Aufstellung eines Nachtragshaushalts 2000 erkannt worden wären und damit das Volumen der üpl. und apl. Ausgaben nennenswert verringert hätte, sei eine theoretische Aussage.

Im Übrigen sei bei Entscheidung darüber, ob ein Nachtragshaushalt erstellt werden soll, der zeitliche Aspekt ein bedeutendes Entscheidungskriterium. Zwar besage § 33 SäHO, dass der Entwurf eines Nachtragshaushalts bis zum Ende des Haushaltsjahres einzubringen sei, jedoch ist dabei zu beachten, dass die Änderung eines Haushalts nur innerhalb des Zeitraums möglich sei, in dem er gültig ist.

Nach Ausführung des ersten Doppelhaushalts 1999/2000 im Freistaat sind insbesondere jeweils im 2. Halbjahr höhere üpl. und apl. Ausgaben als in vorangegangenen Haushaltsjahren zu verzeichnen. Der Umfang von üpl. und apl. Ausgaben ist aber nicht in jedem Fall nur auf den längeren Planungszeitraum zurückzuführen.

Dessen ungeachtet ergeben sich beim Doppelhaushalt zwischen Feststellung des StHpl. und dem Ende des Planungszeitraums stets Abweichungen bei der Einnahme- und Ausgabeentwicklung. Diese beruhen beispielsweise auf Veränderungen beim Steueraufkommen, bei den Ergebnissen von Besoldungs- und Tarifrunden, der Entwicklung des Kapitalmarktzinses und der Preiskursraten.

Zur Anpassung von Doppelhaushalten an veränderte Rahmenbedingungen empfiehlt der SRH, rechtzeitig vor Beginn des zweiten Haushaltsjahres einen umfassenden Nachtragshaushalt gem. § 33 SäHO aufzustellen. Mit seiner Hilfe können Anstiege bei den üpl. und apl. Ausgaben begrenzt werden. Der Entwurf des Nachtragshaushalts sollte bis Mitte November dem Landtag zugeleitet werden. Nach diesem Zeitpunkt noch angemeldete üpl. zu leistende Ausgaben können im Wege des Nachschiebeverfahrens (§ 32 SäHO) bis zur Beschlussfassung vor Ende des Kalenderjahres eingebracht werden.

Das Verfahren zur Aufstellung des Nachtragshaushalts dient der Feststellung auch des Bedarfs an nicht vorhergesehenen Ausgaben für das zweite Jahr des Doppelhaushalts. Entsteht erst nach dessen Wirksamwerden - insbesondere im zweiten Jahr des Doppelhaushalts - die Notwendigkeit, Ausgaben üpl. zu leisten, muss ggf. geprüft werden, ob ein weiterer Nachtragshaushalt erforderlich ist.

2.2 Steuern und steuerinduzierte Einnahmen 1999 - Schätzungen, Planung und Istergebnis -

	Haus- haltsjahr	Steuern		Steuern und steuerinduzierte Einnahmen	
		in Mio. DM	%	in Mio. DM	%
StHpl. 1999/2000	1999	15.462,0	100,0	18.437,0	100,0
Steuerschätzung Mai 1997	1999	15.567,0	107,1	19.672,0	106,7
Steuerschätzung Mai 1998	1999	15.801,0	102,2	18.776,0	101,8
Steuerschätzung Mai 1999	1999	15.684,0	101,4	18.663,0	101,2
HR 1999	1999	15.692,1	101,5	18.747,1	101,7

Nach Angaben des SMF waren 1998 und 1999 bei den geschätzten Steuern und steuerabhängigen Einnahmen Abschläge gegenüber 1997 zu verzeichnen. Auch nach der Steuerschätzung vom Mai 1999 waren aber Steuereinnahmen zu erwarten, die das Haushalts-Soll übertreffen. Zum Ende des Hj. 1999 waren 1,7 % mehr Steuern und steuerinduzierte Einnahmen eingegangen als veranschlagt.

2.3 Vollständigkeits- und Fälligkeitsprinzip, Steuerungshilfsmittel

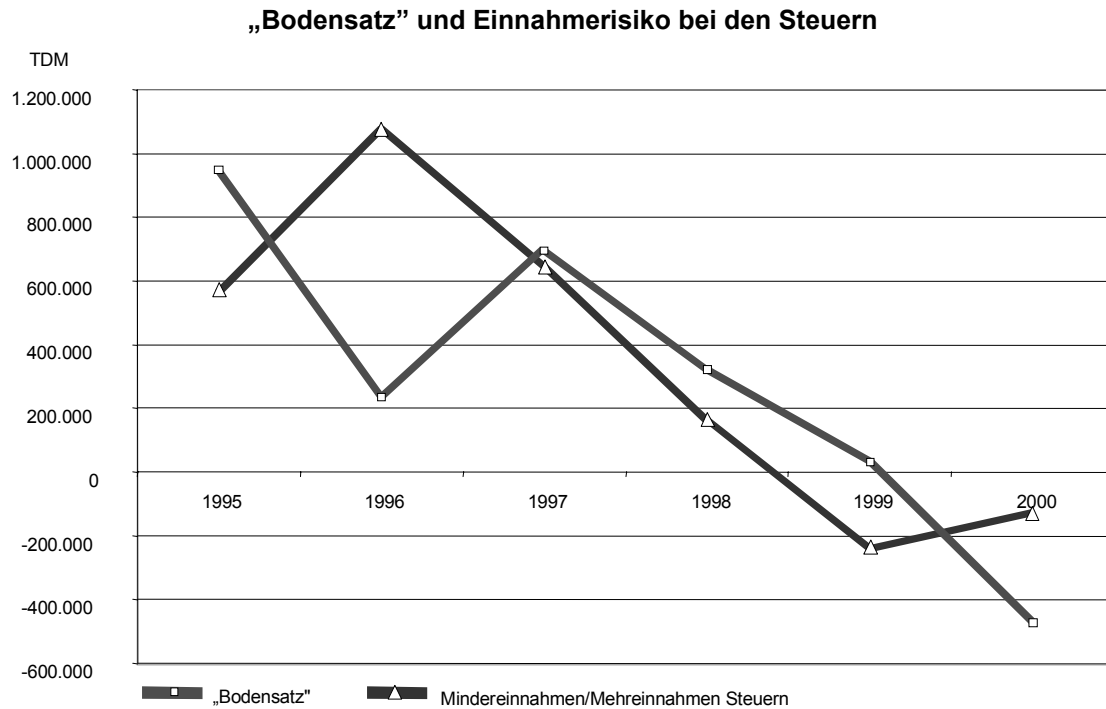
Nach dem Grundsatz der Vollständigkeit sind die Einnahmen und Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln. Das Fälligkeitsprinzip verpflichtet dazu, sämtliche im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben in den StHpl. einzustellen. Beim jeweiligen Haushaltsansatz dürfen nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.

Zu hohe und zu niedrige Ansätze bilden den Bedarf an Haushaltsmitteln nicht zutreffend ab und stehen damit nicht in Einklang mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit.

„Bodensatz“ als „Steuerreserve“?

Im Zusammenhang mit dem Erfordernis präziser Veranschlagung ist der so genannte „Bodensatz“ von Bedeutung. Erfahrungsgemäß fließen die veranschlagten Mittel im Laufe des Haushaltsjahres in geringerem Maße ab, als dies der Haushaltsplan vorsieht. Es verbleibt der so genannte „Bodensatz“ (siehe dazu auch Jahresbericht 2000, Beitrag Nr. 1, Pkt. 11.3.3, S. 53), der als Reserve zur Minimierung von Einnahmerisiken dienen könnte.

Nachstehend sind die durch den Mittelabfluss bewirkten Abweichungen von den veranschlagten Ausgaben dargestellt.



Im Vergleich dazu werden die jährlichen Steuermindereinnahmen und Steuermehreinnahmen (in den Hj. 1999 und 2000) abgebildet.

In den Hj. 1995 bis 1999 unterlag der „Bodensatz“ großen Schwankungen. Er betrug 1995 im Höchstwert rd. 950 Mio. DM. Mit den Istausgaben 1999 wurde das veranschlagte Soll bis auf einen Rest von rd. 33 TDM ausgeschöpft. Für das Jahr 2000 lässt sich kein „Bodensatz“ feststellen, da die Istausgaben die Haushaltsansätze übersteigen.

Wie das Schaubild zeigt, stellt der Bodensatz keine hinreichend treffsicher abschätzbare Größe dar und ist deshalb als Instrument für die Absicherung von Einnahmerisiken nicht geeignet.

„Steuerungsreserve“ aus ausgewählten Einnahme- und Ausgabearten

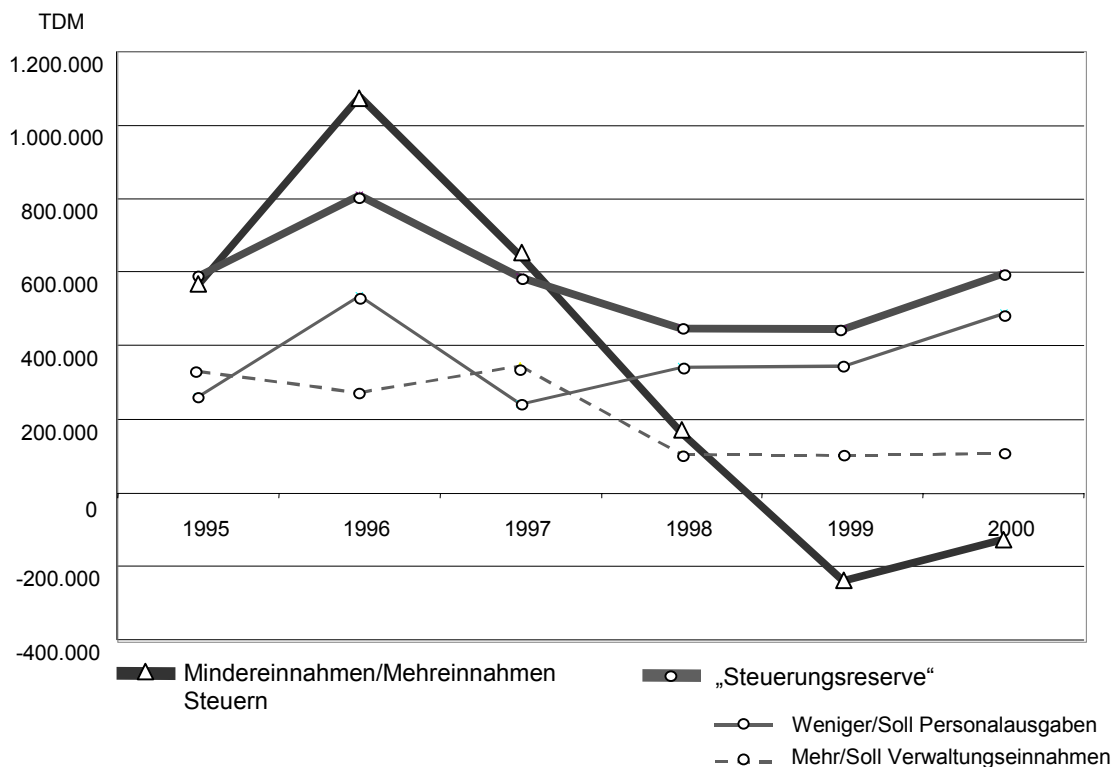
Im Mittelwert waren seit 1995 bei allen Hauptgruppen des StHpl. folgende Sollabweichungen gegeben:

HGr.		Mehr/Soll TDM	%	Weniger/Soll TDM	%
	Einnahmen				
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben			347.642,6	97,6
1	Verwaltungseinnahmen u. a.	209.464,5	118,3		
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	18.943,9	99,9		
3	Einnahmen aus Schuldaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besonderen Finanzierungseinnahmen			74.892,0	98,3
	Ausgaben				
4	Personalausgaben			368.713,4	95,7
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst			133.760,3	94,5
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen			105.275,0	99,0
7	Baumaßnahmen	3.253,4	100,1		
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	149.361,7	101,6		
9	Besondere Finanzierungsausgaben	159.121,6	440,6		

Danach fallen hauptsächlich die Mehreinnahmen bei HGr. 1 und die Minderausgaben in HGr. 4 ins Gewicht. Zwar sind auch bei HGr. 9 hohe Abweichungen feststellbar. Die Ausgaben dieser Gruppierung sind aber ihrer Natur nach kaum vorhersehbar. Für die Personalausgaben und die Verwaltungseinnahmen gilt das in dieser Form nicht.

Betrachtet man die jährlichen Abweichungen in den HGr. 1 und 4 zusammen, lässt sich eine über die Haushaltsjahre hinweg gleichförmige Spanne zu den Ansätzen im StHpl. ermitteln. Sie kann auch als „Steuerungsreserve“ bezeichnet werden. Sie entsteht im Haushaltsvollzug verlässlich und eignet sich für die Absicherung von Einnahmerisiken bei den Steuern somit besser.

Einnahmerisiko bei Steuern und „Steuerungsreserve“



Der Umfang dieser „Steuerungsreserve“ betrug zwischen rd. 800 und 400 Mio. DM. Er ging 1996 bis 1999 leicht zurück, da die Verwaltungseinnahmen sachnäher veranschlagt waren (siehe Jahresbericht 2000, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.3, S. 73). Der Anstieg in 2000 beruht auf einem wieder größer gewordenen Unterschied von Soll zu Ist bei den Personalausgaben.

Das SMF sollte bei der Haushaltsaufstellung die „Steuerungsreserve“ künftig geringer halten. Damit wäre mehr Haushaltstransparenz gewährleistet. Verbesserungen bei der Veranschlagungstechnik bieten sich vor allem bei den Personalausgaben an. Der SRH hat auf die Möglichkeit der Ist- anstelle der Sollveranschlagung bei den Ausgaben der OGr. 42 bereits hingewiesen (Jahresbericht 2000, Beitrag Nr. 1, Pkt. 11.3.1, S. 50).

Nach Ansicht des SMF wird der falsche Eindruck erweckt, dass eine bewusste Veranschlagung eines „Bodensatzes“ bzw. einer Steuerungsreserve erfolgt. Im Falle der HGr. 1 sei darauf zu verweisen, dass bei Soll- und Istanalyse der Einzelpläne klar erkennbar wird, dass die jeweiligen Abweichungen von der Veranschlagung sowohl im positiven, wie auch im negativen Bereich sehr stark sind. Exakte Planbarkeit sei kaum zu gewährleisten, weshalb bei der Veranschlagung nach dem Vorsichtsprinzip verfahren werde. Das SMF vermag keinen Verstoß gegen das Vollständigkeitsprinzip zu erkennen.

In Bezug auf die Veranschlagungsmethode bei den Personalausgaben weist das SMF darauf hin, dass einer Istveranschlagung Prognoseentscheidungen vorangehen müssten, deren Aussagegehalt durch unvermeidliche Unsicherheiten eingeschränkt sei.

Der SRH verkennt durchaus nicht die Bemühungen des SMF, bei der Veranschlagung nach dem Vorsichtsprinzip zu verfahren. Es ist jedoch aufgrund genauer Beobachtung, wie sich die oben aufgezeigten Einnahmen- und Ausgabearten entwickeln, eine möglichst realistische Veranschlagung anzustreben.

3 Haushaltsrechnung

Das SMF hat ungeachtet des Doppelhaushalts für jedes Haushaltsjahr getrennt Rechnung zu legen. Die HR für das Jahr 1999 wurde dem Landtag und dem SRH am 28.12.2000 übersandt. Sie dient als Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Staatsregierung.

3.1 Zusammengefasste Gesamtrechnung

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

Gesamtrechnung	Einnahmen in DM	Ausgaben in DM
StHpl. 1999	30.933.559.700,00	30.933.559.700,00
Vorjahresreste	1.564.890.474,41	1.564.890.474,41
Gesamt-Soll 1999	32.498.450.174,41	32.498.450.174,41
Istergebnisse 1999	30.900.350.481,70	30.900.350.481,70
Verbliebene Reste	1.085.089.812,86	1.085.089.812,86
Gesamt-Ist 1999	31.985.440.294,56	31.985.440.294,56

Somit ergaben sich Mindereinnahmen und Minderausgaben in Höhe von jeweils 513.009.879,85 DM.

Nachrichtlich:

In den Vorjahren betragen die Differenzen von Gesamt-Ist zu Gesamt-Soll bei den Einnahmen und Ausgaben 5.971.169,35 DM (1998), 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)

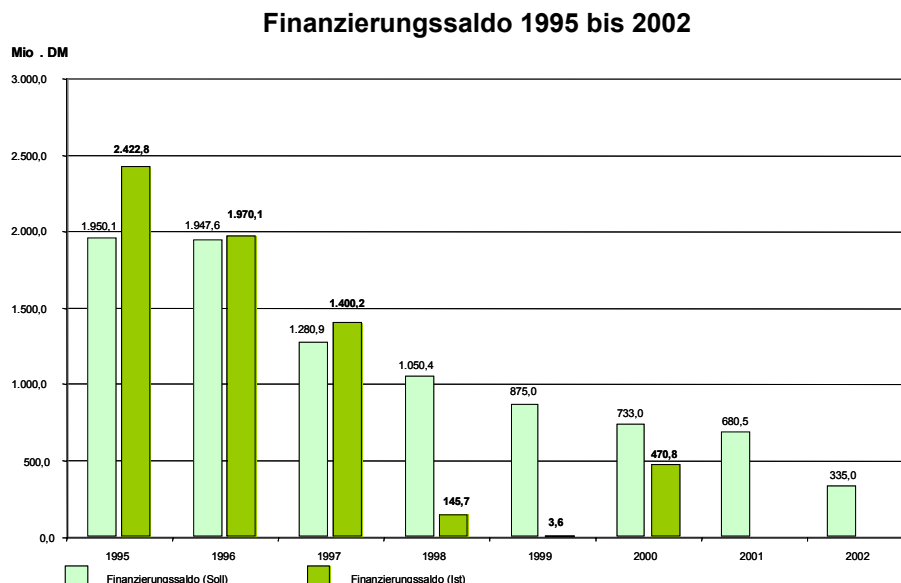
Im Hj. 1999 sind die Istaussgaben gleich hoch wie die Isteinnahmen. Der Haushalt war kassenmäßig somit ausgeglichen.

3.3 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ist die Differenz von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben.¹⁾ 1999 überstiegen die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen um 3.557.214,67 DM. Im Vorjahr betrug der Finanzierungssaldo 145.680.823,03 DM. Die Finanzierungsübersichten zu den StHpl. wiesen für 1998 einen Saldo von

¹⁾ Die bereinigten Einnahmen ergeben sich durch Verminderung der Gesamteinnahmen um Schuldaufnahme 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.

1.050.390.000 DM und für 1999 von 875.000.000 DM aus. Die Gesamtentwicklung der Finanzierungssalden seit 1995 wird in nachfolgendem Schaubild dargestellt.



Wenn auch im Vergleich zu den Vorjahren der Finanzierungssaldo wesentlich geringer ausfiel, hat der Freistaat dennoch auch 1999 insgesamt mehr ausgegeben als eingenommen. Der Unterschied von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben wird im Haushaltsvollzug vor allem durch Aufnahme von Krediten ausgeglichen werden.

Im Jahr 1999 bildete das SMF allerdings Rücklagen - einschließlich Zuführung an den Grundstock - in nahezu gleicher Höhe wie die Nettokreditaufnahme:

Isteinnahmen	30.900.350.481,70 DM	Istausgaben	30.900.350.481,70 DM
darunter:		darunter:	
<i>Nettokredit-</i> <i>aufnahme</i>	492.247.576,20 DM	<i>Zuführung an Rückla-</i> <i>gen und Grundstock</i>	488.763.594,80 DM

Siehe zur Bildung der Rücklagen unten Pkt. 10.3.1.

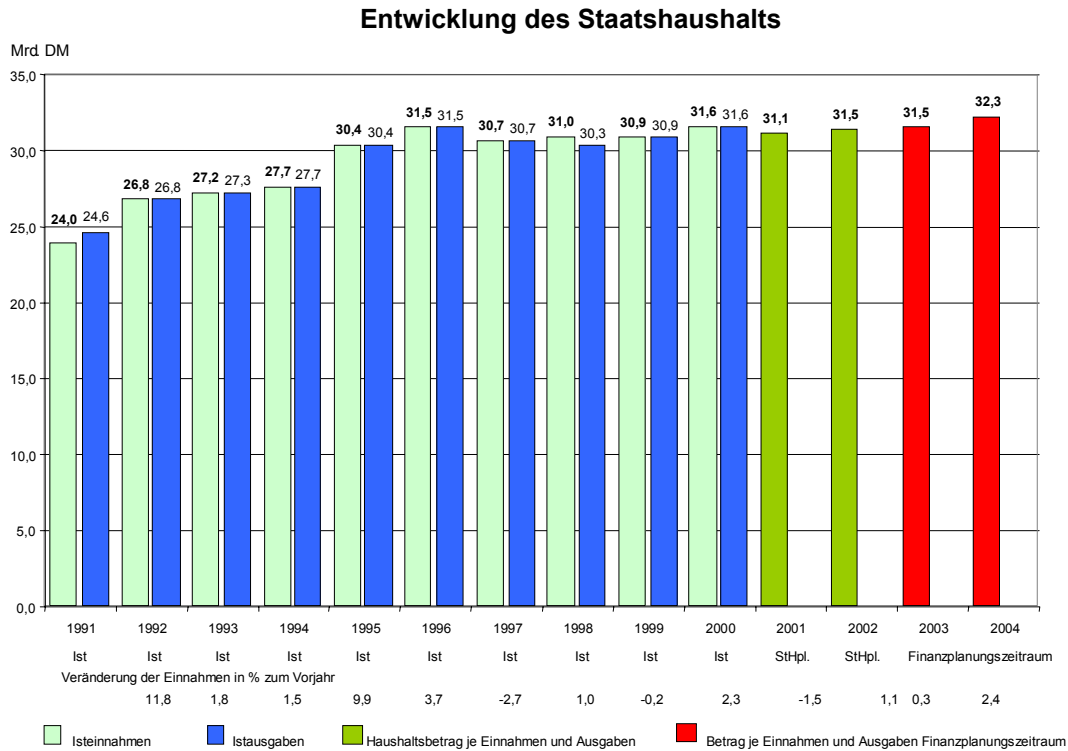
3.4 Haushaltsabschluss (§ 83 SÄHO)

Der Haushaltsabschluss stellt den maßgebenden Teil der Gesamtrechnung entsprechend der Rechnungslegungspflicht aus Art. 99 der Verfassung des Freistaates Sachsen dar. Er dokumentiert den Stand der Ausführung des Haushaltsplanes am Ende des abgelaufenen Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Reste (Sollabschluss).

Da die Haushaltsreste wie bereits geleistete Ausgaben und wie bereits eingegangene Einnahmen behandelt werden, sind sie den kassenmäßigen Gesamtergebnissen hinzuzurechnen (haushaltsmäßiges Gesamtergebnis). Das Gesamt-Ist der Einnahmen ist mit 31.985.440.294,56 DM gleich dem Gesamt-Ist der Ausgaben.

Das Hj. 1999 wurde mit ausgeglichenem Haushalt abgeschlossen.

4 Haushaltslage des Freistaates Sachsen



4.1 Stand 1999 und mittelfristige Entwicklung bis 2004

Die Isteinnahmen 1999 waren gegenüber dem Vorjahr mit -0,2 % leicht rückläufig. Mit rd. 30,9 Mrd. DM haben sie ihren bisherigen Höchststand von 31,5 Mrd. DM im Hj. 1996 zwar noch nicht wieder erreicht. Mit dem Kassenergebnis 2000 wird aber der alte Höchststand übertroffen und ein Haushaltsvolumen von 31,6 Mrd. DM erreicht.

Der aus den StHpl. 2001/2002 und der mittelfristigen Finanzplanung ablesbare Aufwärtstrend geht von einem gegenüber dem Istergebnis 2000 niedrigeren Ausgangspunkt und einem Aufschließen auf das Niveau von 2000 erst im Jahr 2003 aus. Ab diesem Zeitpunkt rechnet die Staatsregierung dann mit Wachstumsraten von 0,3 und 2,4 %. Es bleibt abzuwarten, welche Impulse mittelfristig für die Finanzentwicklung des sächsischen Staatshaushalts maßgeblich sein werden.

Im Hj. 2000 sind - wie schon 1999 - Mehreinnahmen bei den Steuern und steuerähnlichen Abgaben zu verzeichnen. Steuerrechtsänderungen des Bundes wirken sich auf die Haushalte des Freistaates und seiner Kommunen aus. Die weitere finanzielle Entwicklung ist auch wegen des Einflusses der gesamtwirtschaftlichen Lage auf die Steuererträge der öffentlichen Hände nur schwer abschätzbar. Nach den neusten Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung können sich geringere Zuwächse bei den Steuereinnahmen abzeichnen.

Der StHpl. 2001/2002 und die mittelfristige Finanzplanung 2000 bis 2004 nehmen die Erwartungen der Vorjahre bei den Steuereinnahmen teilweise zurück. Im Durchschnitt sind die Einnahmen in HGr. 0 für die Jahre 2001 bis 2003 gegenüber den vorhergehenden Planungen um 1,6 % verringert worden.

Die Haushaltspolitik der Staatsregierung muss sich weiter auf einen Einnahmeframework ohne geräumige Zuwächse einstellen. Neue Aufgabenfelder können somit nur bei gleichzeitigen Einsparungen im StHpl. erschlossen werden.

4.2 Weitere Entwicklung der Haushaltswirtschaft ab 2005

Die weitere Entwicklung der Haushaltswirtschaft ist vor allem vom Ausgang der Verhandlungen über den Anschluss an den Solidarpakt und dem neu zu regelnden LFA abhängig. 2006 endet außerdem der Förderzeitraum für die Hilfen der EU aus den Strukturfonds.

Neuregelung des FAG und Verhandlungen über zweiten Solidarpakt

Der Solidarpakt hat die Sonderhilfen für den Aufbau Ost auf den 31.12.2004 befristet. Ebenfalls bis zu diesem Zeitpunkt muss die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Neuregelung des Finanzausgleichs von Bund und Ländern in Kraft treten.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1999 ist mit dem künftigen FAG die bisherige Angleichung der Länderfinanzen auszuschließen. Die Bundesregierung hat hierzu im Januar 2000 den Entwurf eines Maßstäbengesetzes (MaßstG) vorgelegt.

Im Zusammenhang war insbesondere eine geänderte Ausrichtung der Sonderbedarfs-BEZ nennenswert:

Ergänzungszuweisungen gewährt der Bund nach den geltenden Bestimmungen auch zum Ausgleich der kommunalen Steuerschwäche in den neuen Ländern. Im Entwurf des MaßstG war vorgesehen, dass die kommunale Finanzschwäche nur noch im Wege des allgemeinen Finanzausgleichs ausgeglichen wird. Das Volumen für den LFA vergrößert sich dadurch. Der Ausgleich ist aber, anders als bei Sonderbedarfs-BEZ, der Höhe nach begrenzt. Denn durch den LFA darf - unbeschadet der Finanzlage der Kommunen - keine Änderung in der Finanzkraftreihenfolge der Länder entstehen.

Das SMF hat mitgeteilt, dass nach derzeitigem Stand (20.06.2001) davon auszugehen sei, dass auch ab 2005 im LFA keine vollständige Berücksichtigung der Gemeindesteuern vorgenommen werde.

Zu den Verhandlungen über einen „Solidarpakt II“ vertrat die Sächsische Staatsregierung die Position, dass der Nachholbedarf in der Infrastruktur der neuen Länder bei ungeschmälerter Fortführung der Aufbauförderung frühestens im Jahr 2030 abgebaut sein könnte.

EU-Osterweiterung

Der perspektivische Blick auf die zukünftige Entwicklung der Staatsfinanzen darf nicht beim Ausgang der Solidarpakt-Verhandlungen stehen bleiben. Der Aufbau in den neuen Ländern ist insbesondere auch von der Förderung der EU aus den Mitteln der Regionalfonds abhängig. Diese Förderung erfolgt auf der Grundlage einer 1999 beschlossenen Verordnung des Rates zur Reform der Strukturpolitik. Das von der EU-Kommission genehmigte Programm für die Ziel-1-Regionen, das Gemeinschaftliche Förderkonzept Deutschland (GFK), konkretisiert die Förderziele.

Der gegenwärtige Förderzeitraum für die Strukturfonds 2001 umfasst die Jahre 2001 bis 2006. Im StHpl. sind für das Hj. 2001 folgende Einnahmen veranschlagt:

EFRE	881.829,7 TDM
ESF	317.397,4 TDM
EAGFL	206.531,9 TDM

Insgesamt beläuft sich die Strukturfonds-Förderung 2001 somit auf rd. 1,4 Mrd. DM.

Es ist nicht absehbar, welche Auswirkungen die künftige Osterweiterung der EU auf Höhe und Verteilung der Strukturfonds auf die Regionen haben wird. Über die Förderung der neuen Bundesländer wird dann mit Rücksicht auf die Entwicklungsrückstände der beitretenden Staaten neu entschieden werden. Die Staatsregierung hat das Problem erkannt. Erklärtes Ziel ist, auch nach 2006 Ziel-1-Gebiet zu bleiben oder eine „innerstaatliche Kompensation“ zu erreichen.

Solange die strukturelle Anpassung der neuen Länder noch andauert, sind sie haushaltswirtschaftlich in erheblichem Maß von Hilfen der EU, des Bundes und anderer Bundesländer abhängig.

5 Haushaltsstruktur

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

5.1 Einnahmengruppen

		in Mio. DM				
HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 1997	HR 1998	HR 1999	Ist 2000	StHpl. 2001
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	14.782,0	15.078,1	15.741,7	15.959,3	15.581,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	1,3	2,0	4,4	1,4	-2,4
	- darunter Steuern	14.747,8	15.039,2	15.692,1	15.931,4	15.525,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	1,3	2,0	4,3	1,5	-2,6
1	Verwaltungseinnahmen	1.234,1	1.154,8	1.102,2	1.107,9	985,3
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	9,6	-6,4	-4,5	0,5	-11,1
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	8.546,2	8.603,0	8.749,1	9.008,4	8.928,1
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	2,5	0,7	1,7	3,0	-0,9
	- darunter:					
	Bund-/Länderfinanzausgleich	1.905,3	1.943,9	2.134,5	2.328,3	2.220,0
	Fehlbetrags-BEZ	829,7	861,4	920,5	940,9	905,0
	Sonderbedarfs-BEZ	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3658,0
3 ohne 32	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besonderen Finanzierungseinnahmen	4.684,7	5.094,6	4.815,1	5.094,8	5.170,9
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-14,5	8,7	-5,5	5,8	1,5
	„Ordentliche“ Einnahmen	29.247,0	29.930,4	30.408,1	31.170,4	30.665,3
32	Nettokreditaufnahme	1.409,8	1.024,3	492,2	430,0	450,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-29,0	-27,3	-51,9	-12,7	4,7
	Istergebnis/Gesamteinnahmen	30.656,8	30.954,7	30.900,3	31.600,4	31.115,3
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-2,7	1,0	-0,2	2,3	-1,5
	Übertragene Einnahmereste	1.868,4	1.564,9	1.085,1		
	Gesamt-Ist	32.525,2	32.519,6	31.985,4		
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-1,7	0,0	-1,6		
	<u>Nachrichtlich</u>					
	Steuern* und steuerinduzierte Einnahmen (LFA, Fehlbetrags-BEZ)	17.482,6	17.844,4	18.747,1	19.200,6	18.650,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	0,4	2,1	5,1	2,4	-2,9
	Bereinigte Einnahmen	29.237,7	29.926,8	30.406,8	31.063,3	30.416,9

* Ohne OGr. 09.

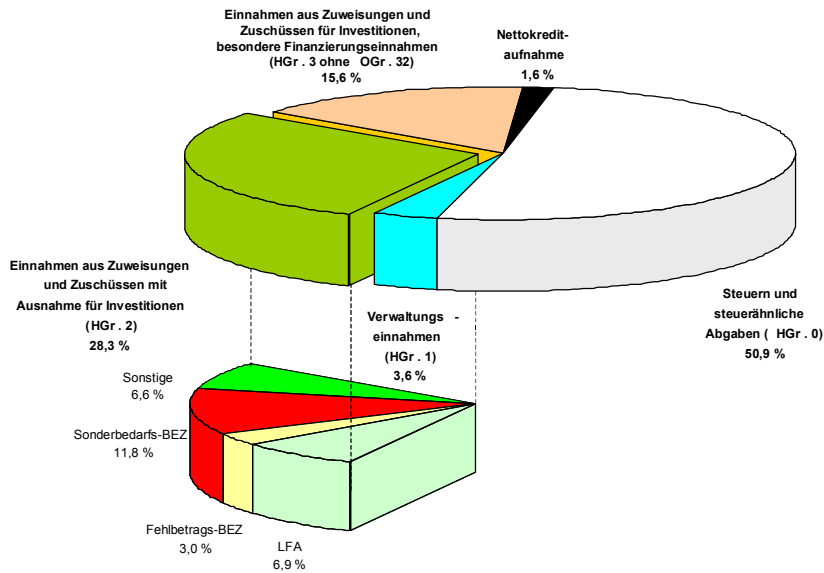
5.2 Ausgabengruppen

		in Mio. DM				
HGr.	Ausgaben	HR 1997	HR 1998	HR 1999	Ist 2000	StHpl. 2001
4	Personalausgaben	8.475,8	8.606,3	8.806,7	8.936,4	8.389,2
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	2,1	1,5	2,3	1,5	-6,1
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	1.434,1	1.402,9	1.448,7	1.458,7	1.437,6
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-2,4	-2,2	3,3	0,7	-1,4
57	Zinsausgaben an den Kreditmarkt	1.085,0	1.127,0	1.138,0	1.099,2	1.249,6
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	13,6	3,9	1,0	-3,4	13,7
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	9.945,5	9.974,0	10.038,4	10.363,8	11.794,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-4,6	0,3	0,6	3,2	13,8
7, 8	Investitionsausgaben	9.697,4	8.962,4	8.978,7	9.676,0	8.227,5
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-6,2	-7,6	0,2	7,8	-15,0
	- darunter:					
	Baumaßnahmen	935,1	977,7	1.080,5	1.038,8	1.043,4
	Sonstige Sachinvestitionen	215,6	235,1	269,0	269,6	245,9
	Investitionsförderung	8.546,7	7.749,6	7.629,2	8.367,7	6.938,2
9	Besondere Finanzierungsausgaben	18,9	249,6	490,0	66,2	17,4
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-33,5	1.220,6	96,3	-86,5	-73,7
	Istergebnis/Gesamtausgaben	30.656,8	30.322,1	30.900,4	31.600,4	31.115,3
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-2,7	-1,1	1,9	2,3	-1,5
	Übertragene Ausgabereste	1.235,8	1.564,6	1.085,1		
	Gesamt-Ist	31.892,6	31.887,0	31.985,5		
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-1,8	0,0	0,3		
	<u>Nachrichtlich</u>					
	Kommunaler Finanzausgleich	5.988,3	5.789,8	6.126,4	6.075,3	6.257,7
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-5,2	-3,3	5,8	-0,8	3,0
	Bereinigte Ausgaben	30.637,9	30.072,5	30.410,4	31.534,1	31.097,4

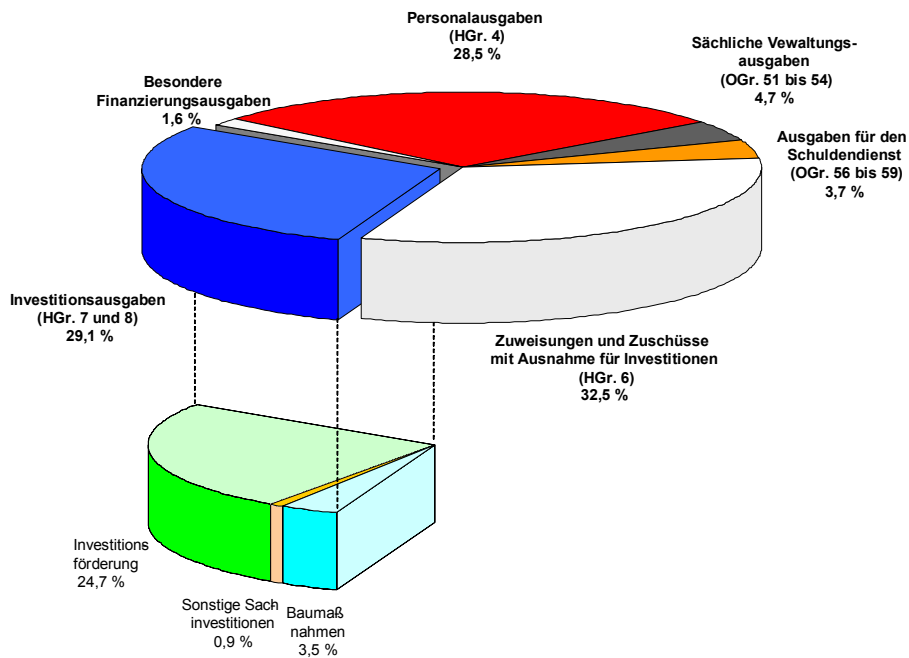
Die einzelnen Einnahme- und Ausgabearten und ihre Entwicklung werden in Beitrag Nr. 2 (ab Pkt. 2) näher betrachtet.

5.3 Zusammengefasste Darstellung

Isteinnahmen 1999 nach Einnahmearten



Istaussgaben 1999 nach Ausgabearten



6 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Bei der Berechnung der haushaltswirtschaftlichen Quoten werden ausgewählte Ausgabegruppen ins Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben gesetzt. Zudem werden die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel mit den Steuereinnahmen verglichen.

Folgende Übersicht stellt die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Hj. 1999 für den Freistaat Sachsen und die der anderen neuen Länder sowie die der westlichen Flächenländer im Durchschnitt dar:

Haushaltswirtschaftliche Quoten 1999	in %					
	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anhalt	Bran- denburg	Mecklen- burg-Vor- pommern	westliche Flächen- länder ⁶⁾ (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote ¹⁾	51,6	44,9	46,4	47,7	44,2	73,0
Kreditfinanzierungsquote ²⁾	1,6	9,5	8,7	6,8	6,5	3,8
Personalausgabenquote ³⁾	25,9	24,9	26,9	25,6	26,0	40,6
Zinssteuerquote ⁴⁾	7,3	12,7	12,8	14,6	13,0	12,7
Investitionsquote ⁵⁾	29,5	26,0	23,9	24,4	24,9	11,3

Anmerkungen:

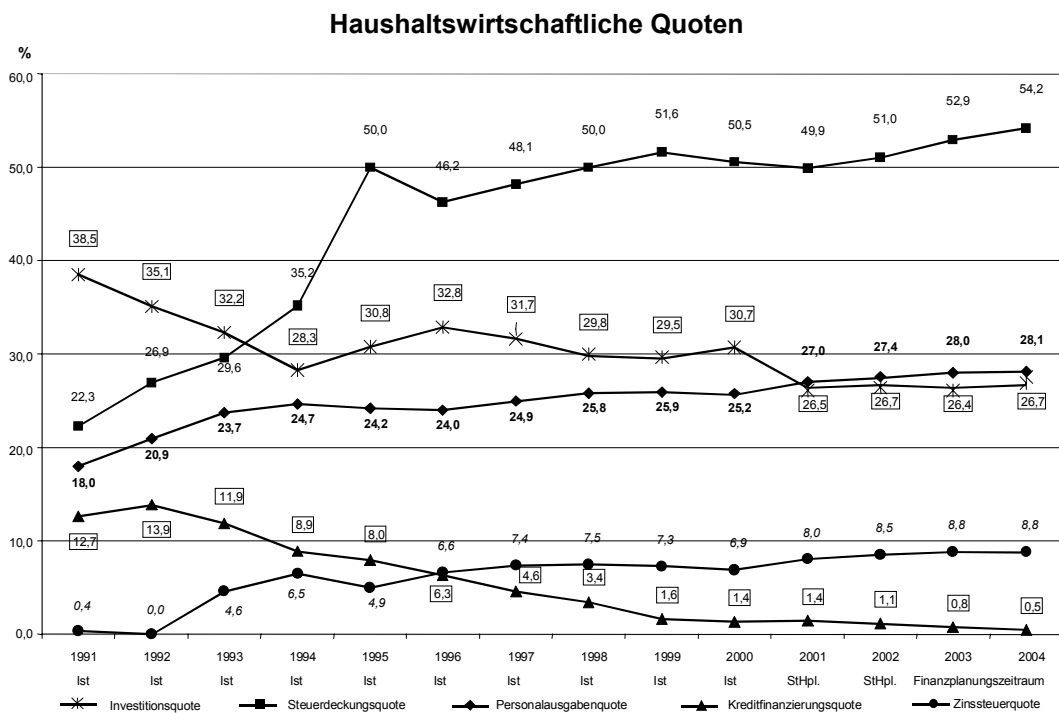
- 1) Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben.
- 2) Anteil der durch Nettokreditaufnahme (Kreditaufnahme vermindert um die Schuldentilgung) finanzierten bereinigten Gesamtausgaben. 1999 war die Nettokreditaufnahme in einzelnen Ländern „negativ“, da mehr Schulden getilgt als neu aufgenommen wurden. Die „Nettotilgung“ verringert den Schuldenstand, stellt aber im Sinne der Kreditfinanzierungsquote keinen Finanzierungsbeitrag für die Gesamtausgaben dar. Deshalb wurde diese auf Null gesetzt, soweit sie rechnerisch Minus-Prozentzahlen ergab.
- 3) Anteil der Personalausgaben (HGr. 4) an den bereinigten Gesamtausgaben. Personalausgabenquote für Sachsen ausschließlich 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 29,0 %.
- 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.

Vergleiche unter den neuen Ländern auf der Basis von Haushaltseckdaten in DM je Einwohner sind in Beitrag Nr. 2, Pkt. 4 dargestellt.

Die in den neuen Ländern geringeren Personalausgabenquoten können u. a. mit geringeren Ausgaben für die Versorgung der Beamten erklärt werden. Die westlichen Flächenländer wendeten 1999 durchschnittlich rd. 7,5 % der bereinigten Ausgaben für Versorgungsbezüge und dgl. (OGr. 43) auf, die neuen Länder unter 0,1 %. Bei diesem Vergleich muss berücksichtigt werden, dass für die Altersversorgung der Angestellten und Arbeiter Beiträge an Träger der Rentenversicherung zu zahlen sind. Diese Leistungen sind in den Ausgaben der Gr. 425 und 426 enthalten. Sie werden beim Freistaat nicht erst nach Eintritt in den Ruhestand - wie die Versorgungsbezüge der Beamten - haushaltswirksam, sondern sind Bestandteil der laufend zu zahlenden Vergütungen.

Weiterhin muss beim Vergleich der Personalausgabenquoten aber mit bedacht werden, dass in den neuen Ländern der Anteil der mit Angestellten und Arbeitern besetzten Stellen höher ist. So sind dort im Mittelwert 70,1 % der Beschäftigten nicht im Beamtenverhältnis stehende Landesbedienstete, in den westlichen Flächenländern sind dies durchschnittlich nur rd. 37,2 % (nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, Stand 30.06.1999). Aus der unterschiedlichen Zusammensetzung des Personalbestandes resultieren künftig geringere von den neuen Ländern zu tragende Beamtenversorgungen.

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



Die Investitionsquote dient als wichtiger Indikator für den infrastrukturellen Aufholprozess. Im Freistaat Sachsen übertraf sie 1999 mit 29,5 % wieder die der anderen neuen Länder. Im Hj. 2000 überstieg sie wieder die 30 %-Marke und soll am Ende des Finanzplanungszeitraums im Hj. 2004 bei 26,7 % liegen.

Die Investitionsquoten in den neuen Ländern weisen hohe Abstände zur durchschnittlichen Investitionsquote in den westlichen Flächenländern auf. Dies veranschaulicht das hohe Niveau der dem Aufbau im Beitrittsgebiet dienenden Eigeninvestitionen und Investitionsförderungen.

Die Kreditfinanzierungsquote konnte gegenüber den Vorjahren erneut deutlich gesenkt werden und belief sich 1999 auf nur 1,6 %. Damit wurde die Kreditfinanzierungsquote der westlichen Flächenländer, die mit durchschnittlich 3,8 % ohnehin geringer als in den anderen neuen Ländern ausfiel, unterschritten. Zukünftig will die Staatsregierung die Schuldaufnahme noch weiter absenken. Am Ende des Finanzplanungszeitraums soll die Kreditfinanzierungsquote nur noch ein halbes Prozent betragen.

Die Zinssteuerquote war 1999 gegenüber 1998 leicht rückläufig. Den Steuereinnahmen stehen geringere Ausgaben für den Schuldendienst in Form von Kapitalmarktzinsen als im Vorjahr gegenüber. Damit hat sich die Zinsbelastung für den Haushalt des Freistaates zunächst nicht weiter erhöht.

Im Hj. 1999 war die Zinssteuerquote im Freistaat erheblich niedriger als der Mittelwert aus den Haushaltseckdaten der finanzstärkeren westlichen Flächenländer. Außerdem weist der sächsische Staatshaushalt ein besseres Verhältnis von Zinsausgaben zu Steuereinnahmen als die Haushalte der anderen neuen Länder auf.

Mit den Eckwerten des Haushalts des Freistaates Sachsen für 1999 hat die Staatsregierung die bisherige finanzpolitische Konzeption weiter verfolgt. Die Staatsverschuldung wurde durch geringere Nettokreditaufnahme begrenzt. Zugleich wies die HR einen hohen Anteil an investiven Ausgaben aus.

7 Haushaltsreste

Ausgabeermächtigungen, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht in Anspruch genommen worden sind, können durch Bildung von Ausgaberesten ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. 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.

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. Einnahmereste können in der Regel gebildet werden, wenn die veranschlagte Ermächtigung zur Kreditaufnahme nicht ausgeschöpft wurde.

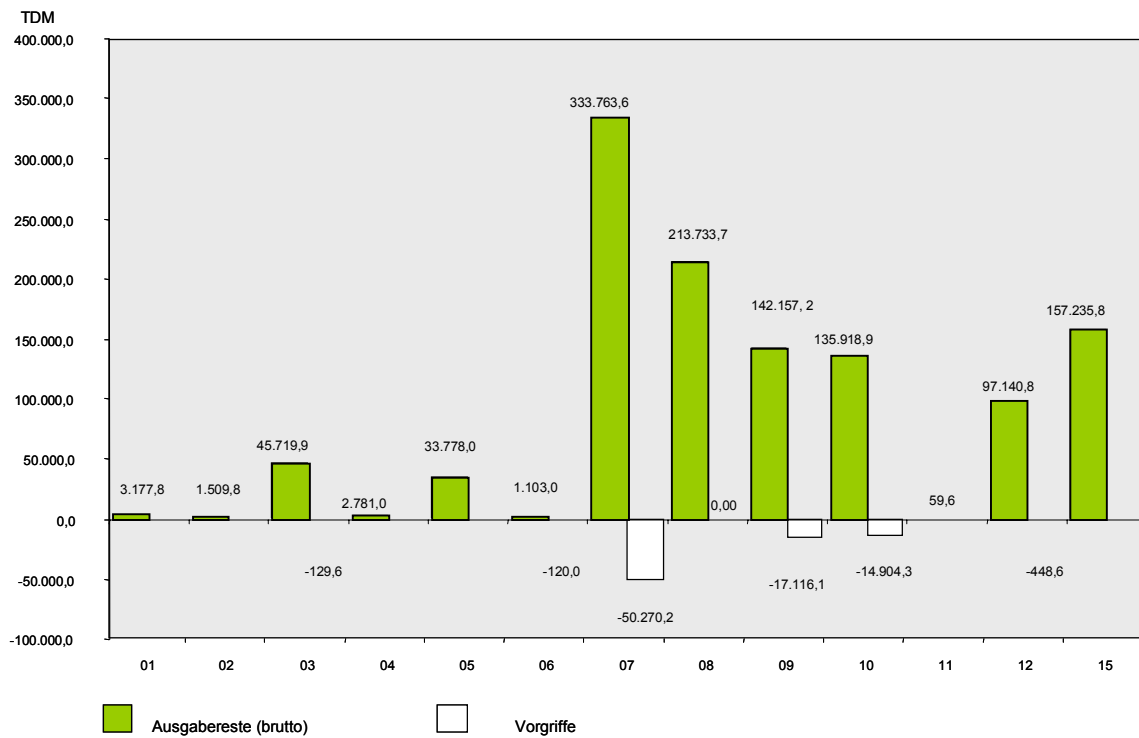
7.1 Ausgabereste

Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8) und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind nach § 19 SÄHO ins nächste Haushaltsjahr übertragbar. Andere Ausgaben können für übertragbar erklärt werden, wenn sie für eine mehrjährige Maßnahme bestimmt sind und die sparsame Bewirtschaftung der Mittel gefördert wird.

Die HR 1999 weist insgesamt 1.085.089.812,86 DM verbliebene Reste aus (Nettoausgabereste). Diese Angabe ist um die Vorgriffe vermindert. Sie stellen bei den Titeln, bei denen Vorgriffe bewilligt wurden, „negative Ausgabereste“ dar. Die Vorgriffe belaufen sich auf 82.989.315,50 DM. Rechnet man diese den Nettoausgaberesten hinzu, ergeben sich Bruttoausgabereste von 1.168.079.128,36 DM.

7.1.1 Bruttoausgabereste und Vorgriffe 1999

Ausgabereste und Vorgriffe nach Ressorts



7.1.2 Ausgabereste über 10 Mio. DM in den Förderbereichen

Die Ausgabereste über 10 Mio. DM je Titel oder Titelgruppe summieren sich auf 846,9 Mio. DM (72,5 % der Bruttoausgabereste). Sie wurden zu mehr als 90 % bei den Fördermitteln gebildet. In nachstehender Übersicht sind sie, soweit möglich, auf die Förderbereiche des sächsischen Förderprofils aufgeteilt.

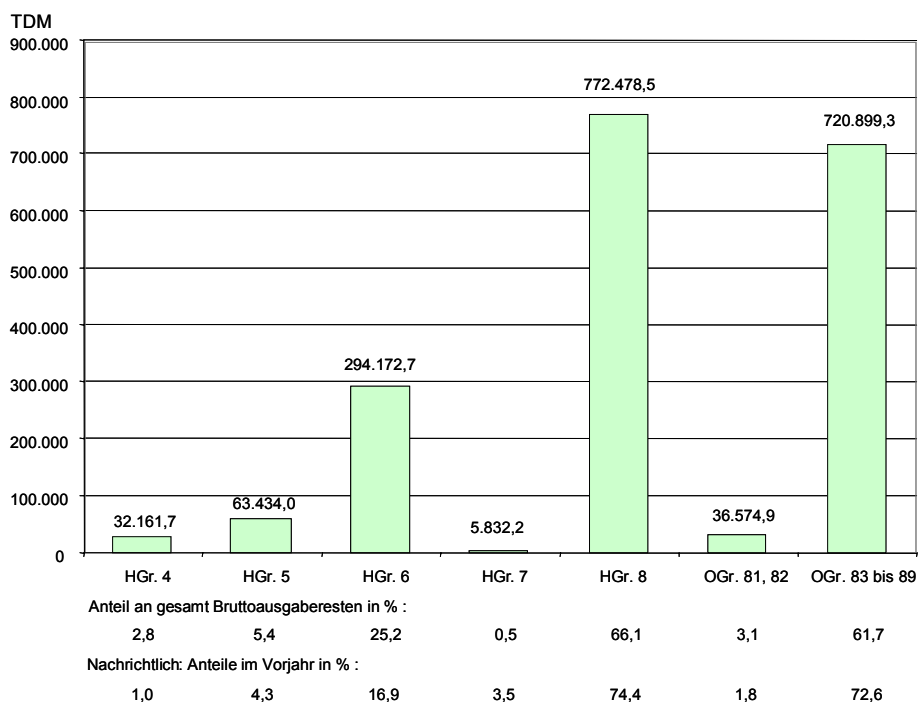
Ressort	Förderbereich/sonstige Zweckbestimmung	Ausgabereste in Mio. DM
SMK	Förderbereich 03 - Schulen und Sport	22,3
SMWA	Förderbereich 10 - Wirtschaftsförderung	80,8
	Förderbereich 13 - Forschung und Technologie	25,9
	Förderbereich 14 - Arbeitsmarktpolitische Förderung	97,6
	Förderbereich 20 - Verkehr	47,5
	<i>sonstige Ausgaben Kap. 0704 - Verkehr</i>	17,1
SMS	Förderbereich 08 - Gesundheitswesen	28,0
	Förderbereich 09 - Soziale Infrastruktur	138,5
	<i>sonstige Ausgaben Kap. 0840 - Gesundheits- und Sozialeinrichtungen</i>	13,3
SMUL	Förderbereich 06 - Landwirtschaft	97,0
	Förderbereich 11 - Wasserwirtschaft	74,0
	Förderbereich 12 - Abfall/Altlasten	38,4
SMWK	Förderbereich 13 - Forschungs- und Technologieförderung	10,7
	<i>sonstige Ausgaben Kap. 1209 - zweckgebundene Zuschüsse der TU Dresden</i>	22,2
SMF	Förderbereich 15 - Sonstiges (Bedarfszuweisungen nach FAG)	103,6
	<i>sonstige Ausgaben Kap. 1503 - Wohnungsfürsorge</i>	10,5
	<i>sonstige Ausgaben Kap. 1530 - Leistungen im Rahmen des FAG</i>	19,5
Summe Ausgabereste über 10 Mio. DM (davon Anteil der Förderbereiche 90,2 %)		846,9
nachrichtlich: Haushalts-Soll 1999 der Förderbereiche insgesamt		8.324,5

Soweit Ausgabereste in den Förderbereichen übertragen werden, kommen zugewiesene Mittel nicht im Hj. 1999, sondern erst in Folgejahren für die festgelegten Förderziele zum Einsatz.

7.1.3 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



1999 wurden Haushaltsreste und Vorgriffe für laufende konsumtive Ausgaben (HGr. 4 bis 6) von rd. 389,8 Mio. DM gebildet. Dies entspricht einem Anteil von 33,4 % der Bruttoausgabereste (Vorjahr 349,5 Mio. DM, Anteil 22,1 %). Auffällig ist der Anstieg bei den übertragenen Personalausgaben [HGr. 4] (Näheres dazu unter Pkt. 7.3.1).

7.1.4 Vorbelastung durch Ausgabereste

Die Ausgabereste werden beim Abschluss des Haushalts in der Regel nicht mit Kassemitteln, sondern mit Einnahmereste gedeckt. Einnahmereste ergeben sich zumeist aus nicht in Anspruch genommener Kreditaufnahmeermächtigung. Dies führt zu einer Vorbelastung für den Haushaltsvollzug in den nachfolgenden Haushaltsjahren. Denn die Ausgaben, die 2000 aufgrund der verbliebenen Reste im Hj. 1999 geleistet werden, müssen mit Einnahmen des Hj. 2000 gedeckt werden.

Beiträge zur Deckung der Ausgabereste beim Abschluss des Haushalts 1999	DM
Abzudecken waren	
Ausgabereste (netto), die 1999 gebildet und ins Hj. 2000 übertragen wurden	1.085.089.812,86
Zur Deckung trugen beim Abschluss des Haushalts 1999 bei	
Verbliebene Einnahmereste 1999	
aus Zuweisungen des Bundes nach IfG	176.351.853,04
aus Kreditermächtigung	908.737.959,82
Gesamt	1.085.089.812,86

Die übertragene Restkreditermächtigung lag 1998 bei rd. 1.069,2 Mio. DM, was einen Rückgang im Hj. 1999 um 160,5 Mio. DM bedeutet.

Ein höherer Erfüllungsgrad im Bereich der Fördermittel würde zu einem Abschmelzen der Ausgabereste und damit letztlich zu einer Verringerung der Restkreditermächtigung beitragen.

7.2 Einnahmereste

Die Einnahmereste aus Zuweisungen nach dem IfG haben sich folgendermaßen entwickelt (in Mio. DM):

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
Isteinnahmen	1.393,6	1.572,3	1.200,2	1.420,6	1.822,5	1.679,5
Einnahmereste	127,0	75,3	395,7	495,7	176,4	0¹⁾

¹⁾ Rechnerischer Rest für 2000.

Der 1999 verbliebene Einnahmerest von 176,4 Mio. DM bei den IfG-Mitteln wurde im Hj. 2000 abgebaut. Die Zuweisungen des Bundes konnten somit insgesamt zweckgebunden ggf. nach Kofinanzierung mit Landesmitteln eingesetzt werden. Die Ansätze waren 1999 und 2000 geringer, da gem. § 2 IfG in der Fassung vom 14.03.1997 die neuen Länder ihre Zahlungsverpflichtungen für die Altschulden (Altschuldenregelungsgesetz) mit der jeweiligen IfG-Tranche verrechnen konnten.

Bei den IfG-Mitteln handelt es sich um zweckgebundene Einnahmen. Nicht verausgabte zweckgebundene Einnahmen dürfen in der HR als Ausgabereist ausgewiesen werden (Nr. 9.1 Satz 2 DBestHG 1999/2000). Dem Einnahmerest aus dem Hj. 1999 von 176,4 Mio. DM stehen folgende Ausgabereiste gegenüber:

Epl.	Haushaltsbeträge 1999 der IfG- Ausgabetitel DM	davon IfG-Betrag DM	Ausgabereste DM	davon IfG-Bindung DM
03	712.300.000,00	560.214.500,00	9.380.697,26	8.431.505,55
05	95.180.000,00	73.650.000,00	9.709.779,02	7.503.844,72
07	218.500.000,00	187.880.000,00	5.367.560,00	4.830.804,00
08	96.500.000,00	56.600.000,00	46.780.392,91	27.309.200,00
09	49.684.800,00	41.183.500,00	15.630.924,10	14.827.918,55
10	110.000.000,00	84.080.000,00	61.776.165,18	40.143.801,32
12	99.167.000,00	82.400.000,00	1.141.046,48	870.955,00
15	600.927.700,00	442.124.000,00	7.625.494,66	7.525.494,66
	1.982.259.500,00	1.503.132.000,00	156.271.013,13	110.572.568,80
nachrichtlich Vorjahr:	2.070.135.700,00	1.520.600.000,00	434.356.975,46	379.844.637,67

Die verbliebenen Ausgabereste mit IfG-Bindung waren wie auch die Einnahmereste rückläufig. **Insgesamt ist somit ein höherer Grad der Abfinanzierung in diesem Bereich zu verzeichnen.**

Umschichtung von IfG-Mitteln

Für den Abbau der beim Bund nicht abgerufenen IfG-Mittel hat das SMF von der Ermächtigung gem. § 10 Abs. 9 HG 1999/2000 Gebrauch gemacht. Danach können investive Ausgaben auf einen anderen Titel übertragen werden, wenn „die Durchführung der veranschlagten Maßnahmen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost voraussichtlich nicht oder nicht im geplanten Umfang möglich ist“. Im Hj. 1999 wurden nach Angaben des SMF die Ausgaben für den Straßenbau auf diese Weise um 75 Mio. DM verstärkt.

Die zeitnahe Abfinanzierung der Zuweisungen nach dem IfG ist zwar zu begrüßen. Mit einer Ermächtigung wie die in § 10 Abs. 9 HG 1999/2000 und der gleich lautenden Befugnis in § 10 Abs. 10 HG 2001/2002 überträgt das Parlament aber das Budgetrecht in beachtlichem Umfang auf das SMF.

Künftig sollten die Umschichtungen im Vorbericht zur HR aufgelistet werden.

7.3 Ordnungsmäßigkeit der Übertragung von Haushaltsmitteln 1999

7.3.1 Übertragbarkeit der Ausgaben

Übertragbarkeit stellt eine Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung der Haushaltsansätze dar. Bei Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen ist die Möglichkeit zur Weitergeltung der Ausgabebefugnis gesetzlich begründet. Darüber hinaus kann sich Übertragbarkeit auch aus Haushaltsvermerk ergeben. Ihrer Natur nach nicht übertragbare Ausgaben werden auf diese Weise für übertragbar erklärt.

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 1999 nach Art der Übertragbarkeit	DM	%
1. Übertragung von Ausgaberesten		
Investive Ausgaben (auch soweit Zweckbindung und Übertragungsvermerk)	777.783.234,35	66,6
Zweckbindung (auch soweit Übertragungsvermerk)	208.936.221,57	17,9
Übertragungsvermerk	164.383.699,01	14,1
2. Übertragung von Ausgaberesten in Globalhaushalten bei „Budgetierung“ im Rahmen von Modellvorhaben zur Erprobung des „Neuen Steuerungsmodells“	5.741.606,49	0,5
<i>Zwischensumme</i>	<i>1.156.844.761,42</i>	<i>99,0</i>
3. Sonstige Übertragungen	11.234.366,94	1,0
Gesamt (Bruttoausgabereste)	1.168.079.128,36	100,0

Verglichen mit dem Gesamthaushalt enthalten die Reste in den Globalhaushalten einen höheren Anteil an Personalausgaben (siehe Pkt. 7.1.3). Sie betragen beim Gesamthaushalt 2,8 % und bei den Modellprojekten im Bereich der Forstämter rd. 15 % und beim Pilotvorhaben StUFA Plauen durchschnittlich 25,7 % seit 1998.

Die aus dem Jährlichkeitsprinzip folgenden Einschränkungen für die Übertragung von Ausgabebefugnissen werden bei „Budgetierung“ gelockert. Insbesondere sind alle verbleibenden Reste - auch bei Personalausgaben - prinzipiell für übertragbar erklärt und werden prinzipiell auch übertragen. Wie in den anderen Bereichen bemisst aber die Verwaltung die Ansätze der Titel in OGr. 42 bei der Aufstellung des StHpl. nach dem Prinzip der Sollveranschlagung. Die Höhe der verbliebenen Reste hängt insofern auch von der Veranschlagungstechnik ab. Außerdem erscheint eine Zurechnung zu Ausgabearten und entsprechende Ausweisung von Ausgaberesten in der HR willkürlich.

Bei „Budgetierung“ müssen die Personalausgaben in geeigneter Art und Weise veranschlagt werden.

Dabei sollten der Verwaltung die notwendigen Spielräume eröffnet bleiben. Somit ist auch nicht zwingend, die Istveranschlagung einzuführen; denn die Modellvorhaben wurden geschaffen, um herauszufinden, ob durch flexible Mittelbewirtschaftung nachweislich Einsparungen erreicht werden. Eine angemessene Kappung der Höhe der Ansätze gegenüber der Sollmethode kann in Ansehung der Stellenbesetzung aber geboten sein. Anderenfalls können die Ausgabereste zu falschen Rückschlüssen auf sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung verleiten.

Das SMF habe die genaue Trennung zwischen managementbedingten und nicht managementbedingten Einsparungen als Kernproblem der Budgetierung erkannt. Es seien im Rahmen der Erstellung der Richtlinie „Neues Steuerungsmodell“ noch weitere Überlegungen bezüglich möglicher Regelungen bei der Veranschlagung der Personalausgaben bei budgetierten Behörden und der Abgrenzung managementbedingter und nicht managementbedingter Budgetreste notwendig. Der Forderung des SRH werde insoweit bereits Rechnung getragen, dass in der Ressortvereinbarung nach § 11 Abs. 3 HG Regelungen eingearbeitet würden, die nur die Übertragung managementbedingter Einsparungen zuließen.

Gegenüber dem Vorjahr ist der Anteil der übertragenen investiven Ausgaben und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen mit zusammen 66,6 % niedriger ausgefallen. 1998 wurden 77,9 % der Ausgabereste bei übertragbaren Ausgaben in dieser Fall-

gruppe gebildet. Dies spiegelt die höhere Auslastung der Titel der HGr. 7 und 8 wider, die 1999 zu einer höheren Investitionsquote als im Vorjahr geführt hat.

Bei den unter Nr. 3 der vorstehend aufgegliederten Ausgaberechte 1999 handelt es sich insbesondere um nach § 45 Abs. 4 SÄHO besonders begründete Ausnahmefälle. 1999 wurden 1,0 % der Ausgaberechte auf sonstige Weise übertragen (Vorjahr 0,4 %). In den nachstehenden Fällen hat der SRH festgestellt, dass Ausgaberechte übertragen werden, obwohl die Voraussetzungen nach § 45 SÄHO nicht gegeben waren.

7.3.2 Ausgaberechte in Einzelfällen

Zuschüsse für laufende Zwecke an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen (Kap. 0703)

Das SMF hat einen Antrag des SMWA abgelehnt, die Übertragung von 1.418.400 DM gem. § 45 Abs. 4 SÄHO zuzulassen. Die Fördermittel waren nicht übertragbar und es waren noch keine Maßnahmen bewilligt. Nur in diesem Fall wäre eine Übertragung in Frage gekommen. Das SMWA hatte die Zuwendungen jedoch bloß in Aussicht gestellt. Ungeachtet dieser Sachlage wurde der Ausgaberecht später im Resteverfahren übertragen.

Das SMF teilt hierzu mit, dass das SMWA begründete Unterlagen vorgelegt habe, die eine Entscheidung nach § 45 Abs. 4 SÄHO ermöglichen.

Der SRH vermag in den ihm vom SMWA vorgelegten Unterlagen keinen Sachverhalt zu erkennen, der die Ausnahmeregelung nach § 45 Abs. 4 SÄHO erfüllt.

Zuschüsse an private Unternehmen im Zusammenhang mit Telematik- und Multimediaanwendungen (Kap. 0703)

Da die Förderrichtlinie nach Notifikation durch die EU später als erwartet veröffentlicht wurde, konnten die Fördermittel z. T. nicht bewilligt werden. Die Ausgaben waren nicht übertragbar. Das SMF hat die vom SMWA beantragte Einwilligung gem. § 45 Abs. 4 SÄHO abgelehnt. Im darauf folgenden Resteverfahren wurde dennoch ein Ausgaberecht von 3.898.187,11 DM übertragen.

Das SMF gibt zu bedenken, dass für den Antrag nach § 45 Abs. 4 SÄHO notwendige Unterlagen nachgereicht wurden.

Aus diesen Unterlagen ist nach Wahrnehmung des SRH z. T. keine rechtliche wirksame Bewilligung gegeben. Eine in der Begründung des SMWA angeführte „politische Bindung“ vermag die Rechtswirkungsvoraussetzungen des § 45 Abs. 4 SÄHO nicht zu ersetzen.

Finanzierung der sächsischen Krankenhäuser (Kap. 0840)

Aus dem Ansatz für Kostenerstattungen für die Durchführung der Forensischen Psychiatrie außerhalb der sächsischen Krankenhäuser wurde ein Rest in Höhe von 2,2 Mio. DM ins nächste Jahr übertragen. Die zeitlich verlängerte Ausgabebefugnis wurde jedoch nicht auf denselben Titel übertragen, sondern auf die Ausgabebefugnis zur Leistungen von Investitionskostenzuschüssen an sächsische Krankenhäuser. Für die Übertragung zugunsten einer anderen Zweckbestimmung bestand keine Rechtsgrundlage.

Die Übertragung von Ausgaberesten stellt eine Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung dar. Im Zuge der Übertragung sind Abweichungen von der sachlichen Bindung gem. § 45 SÄHO aber nicht möglich.

Kosten der Projektgruppe Sächsische Krankenhäuser

Im Rahmen der Rechnungsprüfung war wiederholt festzustellen, dass die Übertragung in Titelgruppen, deren einzelne Titel alle für übertragbar erklärt sind, nicht richtig erfolgt. Die zu übertragende Ausgabebefugnis darf nicht zusammengefasst und nur einem Titel der Titelgruppe zugeordnet werden. **Die Fortgeltung muss einzeln je Titel bewilligt und als Vorjahresrest in der HR des nächsten Jahres gesondert nachgewiesen werden. Nur auf diese Weise bleibt ersichtlich, für welche bewilligten Zwecke die übertragenen Ermächtigungen noch in Anspruch genommen werden dürfen.**

8 Globale Minderausgaben

Für das Hj. 1999 waren durch den StHpl. 1999/2000 keine globalen Minderausgaben veranschlagt.

9 Verpflichtungsermächtigungen

Der Haushaltsgesetzgeber erteilt mit der VE die Befugnis, im laufenden Haushaltsjahr Verpflichtungen einzugehen, die erst in künftigen Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Verpflichtungsermächtigungen sind nötig bei Verträgen, Aufträgen, Bestellungen und anderen Verbindlichkeiten zu Lasten künftiger Haushaltsjahre, soweit diese nicht zu den „laufenden Geschäften“ gehören.

Verpflichtungsermächtigungen werden wie Barmittel im StHpl. veranschlagt. Somit kommt ihnen die Wirkung von haushaltsrechtlichen Befugnissen zu. Die Verwaltung darf Verpflichtungen, die künftig zu erfüllen sind, nur begründen, wenn dafür VE bewilligt sind.

9.1 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
2001	4.894,0	-2,2	31.115,3	-0,1	15,7
2002	4.375,3	-10,6	31.451,8	1,1	13,9

Die in den Haushaltsplänen veranschlagten VE sind weiter rückläufig. Im Durchschnitt beträgt der Rückgang seit 1995 rd. 10 % je Jahr gegenüber der Vorperiode.

9.2 Zusammensetzung der Verpflichtungsermächtigungen 1998

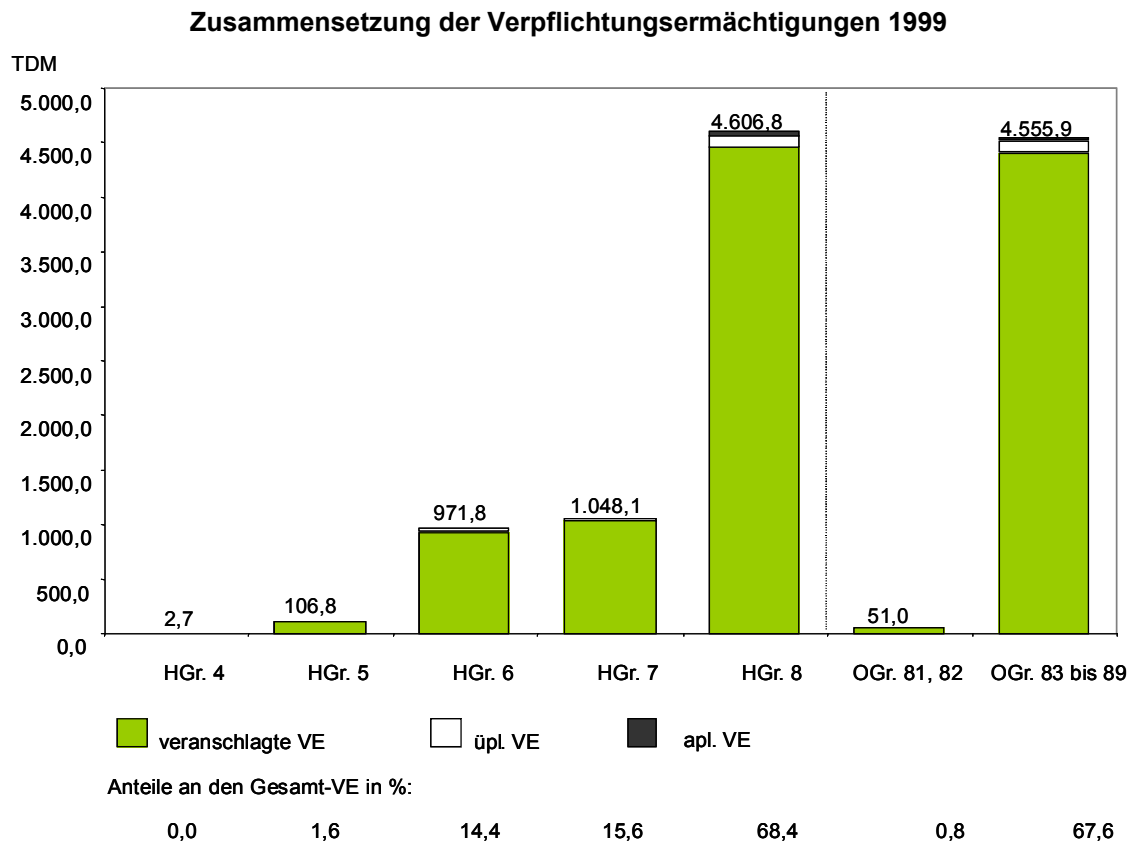
Für 1999 waren im StHpl. 6.532.208,5 TDM veranschlagt. Das SMF hat zusätzlich in üpl. VE in Höhe von 156.583,6 TDM und apl. VE in Höhe von 47.412,8 TDM eingewilligt. Insgesamt verteilen sich die VE folgendermaßen auf die Ressorts:

Verpflichtungsermächtigungen 1999 nach Ressorts					
	StHpl. 1999	üpl. VE	apl. VE in TDM	gesamt	%
01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02	2.090,0	0,0	0,0	2.090,0	0,0
03	1.131.376,6	56.165,6	13.406,0	1.200.948,2	17,8
04	1.750,0	2.400,0	0,0	4.150,0	0,1
05	86.481,0	12.827,5	0,0	99.308,5	1,5
06	5.830,0	40,0	631,1	6.501,1	0,1
07	2.171.810,5	39.683,1	375,6	2.211.869,2	32,8
08	1.166.110,0	8.732,4	0,0	1.174.842,4	17,4
09	481.512,6	35,0	0,0	481.547,6	7,1
10	302.630,0	24.100,0	14.000,0	340.730,0	5,1
11	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	117.842,8	2.600,0	0,0	120.442,8	1,8
15	1.064.775,0	10.000,0	19.000,0	1.093.775,0	16,2
	6.532.208,5	156.583,6	47.412,7	6.736.204,8	100,0

Im Vorjahr belief sich die Gesamtsumme der VE auf 7.164.294,6 TDM. Somit sind nicht nur die veranschlagten, sondern auch alle bewilligten VE niedriger ausgefallen.

Ein Rückgang der VE ist im Hinblick auf die damit verbundene Vorbelastung künftiger Haushaltsjahre zu begrüßen.

Nach der Hauptgruppengliederung des Haushalts angeordnet, ergeben die VE 1999 folgendes Bild:



Der Anteil der OGr. 83 bis 89 (Investitionsförderung) an der Vorbelastung künftiger Haushaltsjahre aus VE war stark rückläufig. Im Vorjahr waren diesem Bereich noch 81,1 % der Ermächtigungen zuzurechnen. Dafür nahmen die VE in HGr. 6 (Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen, Vorjahr 6,2 %) und in HGr. 7 (Bauausgaben, Vorjahr 9,9 %) an Bedeutung zu.

9.3 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

Die veranschlagten sowie üpl. und apl. bewilligten VE stellen die Befugnisse dar, die von der Verwaltung im Rahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführung in Anspruch genommen werden. Der Bewilligungsrahmen muss am Jahresende aber nicht zwangsläufig ausgeschöpft sein. In der HR braucht über die Inanspruchnahme der VE-Befugnisse kein Nachweis erbracht werden.

Im Bericht des Vorjahres hat der SRH mitgeteilt, dass die Inanspruchnahme in 1998 z. T. bis zu 80 % unter dem Soll lag.

Die nachstehende Übersicht stellt den Stand der Inanspruchnahme der VE des Hj. 1999 nach Angaben der Ressorts dar. Grundlage dafür sind dem SMF jeweils bis zum 15.02. des Folgejahres zu übersendende Nachweisungen über die Verpflichtungen, die aufgrund der VE des Hj. 1999 eingegangen worden sind. Sie wurden dem SRH auf Bitten des SMF unmittelbar zugesandt.

Verpflichtungsermächtigung 1999

Inanspruchnahme nach Angaben der Ressorts (Umsetzungen wurden bereinigt)

Epl.	Gesamte VE (Soll) in TDM	Inanspruchnahme in TDM	Veränderung in %
01	0,0	0,0	0,0
02	2.090,0	90,0	-95,7
03	1.200.948,2	1.048.411,9	-12,7
04	4.150,0	13.097,1	-
05	99.308,5	77.625,5	-21,8
06	6.501,1	2.703,9	-58,4
07	2.211.869,2	1.972.384,0	-10,8
08	1.174.842,4	1.174.524,4	0,0
09	481.547,6	327.352,3	-32,0
10	340.730,0	151.089,3	-55,7
11	0,0	0,0	0,0
12	120.442,8	56.748,2	-52,9
15	1.093.775,0	498.912,0	-54,4

SMF und SMK haben höhere Inanspruchnahmen angegeben, als Soll-VE ausgewiesen waren. Die beiden Ressorts wurden um Stellungnahme gebeten.

Die Unstimmigkeit bei Epl. 04 lässt sich mit Unterschieden bei der Interpretation des Begriffs „Inanspruchnahme“ erklären. In den Nachweisungen sind die neuen Inanspruchnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr aufzuführen. Diese wurden von den anderen Ressorts auch so gemeldet. Beim Epl. 04 waren hingegen zusätzlich offenbar Festlegungen aus den Vorjahren mit eingerechnet.

Eine Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften über die Nachweisungen erscheint ratsam. Mit Bearbeitungshinweisen könnten unterschiedliche Interpretationen der geforderten Angaben vermieden werden.

Bei den anderen Ressorts sind z. T. erhebliche Unterschreitungen bei der Inanspruchnahme feststellbar. Insgesamt besteht nach den jährlich ans SMF zu übersendenden Meldungen der Ressorts kein hinreichender Überblick über die Inanspruchnahme der VE, sodass für das SMF die Kontrolle bedarfsgerechter Haushaltsaufstellung erschwert ist. Über die Meldungen nach § 34 SäHO hinaus kann das SMF gem. § 71 Abs. 2 Satz 1 SäHO die Buchführung über eingegangene Verpflichtungen anordnen. Soweit die Verpflichtungen auf VE beruhen, erscheint nach den bisherigen Prüferfahrungen ein buch- und rechnungsmäßiger Nachweis gegenüber Rechnungshof und Parlament erwägenswert.

Der SRH legt dem SMF nahe, die Inanspruchnahme der VE durch die Ressorts laufend zu erfassen und eine geeignete Nachweisung für den Vorbericht zur HR zu entwickeln.

10 Haushaltsüberschreitungen und besondere Prüfergebnisse

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn üpl. und apl. Ausgaben geleistet werden (§ 37 SäHO). Die Befugnis, diese Ausgaben zu leisten, ergibt sich nicht aus dem StHpl. Liegt ein unvorhergesehener und unabweisbarer Bedarf vor, kann das SMF in Haushaltsausgaben einwilligen, mit denen die Ansätze im StHpl. überschritten werden. Fallen Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben an, dürfen sie bei Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit als Vorgriffe von der nächstjährigen Bewilligung abgesetzt werden.

10.1 Allgemeine Bemerkungen zum Haushaltsvollzug

Im Hj. 1999 konnte das SMF Ansatzüberschreitungen nicht nur nach § 37 Abs. 1 SäHO bewilligen. Das HG enthielt weitere Befugnisse zur Einwilligung in Mehrausgaben. Diese Einwilligungen waren nicht an die engen Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts gebunden.

Das SMF hat von den weiteren Befugnissen nach HG insgesamt in Höhe von 200 Mio. DM Gebrauch gemacht. Nach Angaben im Gesamtabchlussbericht zur HR wurden 125 Mio. DM nach § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 zur Verstärkung von Investitionen vor allem im Bereich des Straßenbaus umgeschichtet. Weitere Umschichtungen von insgesamt rd. 75 Mio. DM betreffen Ausgaben, die mit IfG-Mitteln refinanziert werden. Diese Umschichtungen beruhen auf der Ermächtigung nach § 10 Abs. 9 HG 1999/2000 und sind bereits im Zusammenhang mit den Haushaltresten im Bereich der IfG-geförderten Maßnahmen unter Pkt. 7.2 dargestellt.

10.2 Übersicht über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe

Beim Haushaltsvollzug ergaben sich im Hj. 1999 genehmigte Überschreitungen von insgesamt 566,3 Mio. DM. Im Verhältnis zum Haushalts-Soll von 30.933,6 Mio. DM betragen diese 1,83 %. Die Überschreitungen des Hj. 1999 waren gegenüber den Vorjahren somit deutlich höher (1998 waren 0,7 % der Gesamtausgaben aufgrund des § 37 SäHO erst im Haushaltsvollzug bewilligt worden).

Die Haushaltsüberschreitungen liegen grundsätzlich noch im vertretbaren Rahmen. Ein erheblicher Teil der Haushaltsüberschreitungen ergibt sich aus einer 1999 apl. bewilligten Rücklage im Bereich des kommunalen Finanzausgleich in Höhe von 335 Mio. DM. Ohne diese würden die Haushaltsüberschreitungen in etwa in der Größenordnung des Vorjahres angefallen sein.

10.2.1 Übersicht über die genehmigten Haushaltsüberschreitungen 1999

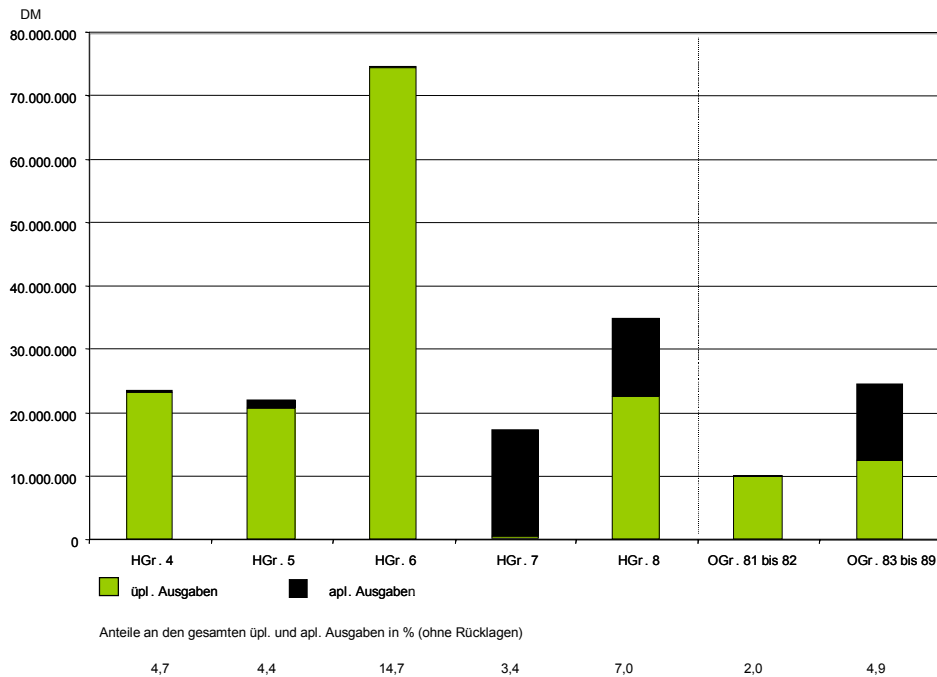
Ausgaben aufgrund des Notbewilligungsrechts des SMF in DM				
Epl.	Ressort	üpl. Ausgaben	apl. Ausgaben	Vorgriffe
01	LT	177.524,91	0,00	0,00
02	SK	916.488,12	6.405.456,40	0,00
03	SMI	9.247.097,23	483.163,22	129.610,17
04	SMF	773.581,91	89.717,80	0,00
05	SMK	11.686.243,19	4.952.866,35	0,00
06	SMJus	3.443.173,69	185.529,08	120.000,00
07	SMWA	30.365.275,24	4.380.980,35	50.270.170,25
08	SMS	18.707.130,31	720,00	0,00
09	SML	6.810.680,87	0,00	17.116.662,63
10	SMU	13.155.408,15	591.600,00	14.904.291,01
11	SRH (nachrichtlich)	46.576,88	0,00	0,00
12	SMWK	10.209.385,74	24.266,59	448.581,44
15	Allgemeine Finanzverwaltung	11.448.561,84	349.250.681,84	0,00
Summe		116.987.128,08	366.364.981,63	82.989.315,50
Gesamt			<u>566.341.425,21</u>	

Die üpl. und apl. Ausgaben sowie die Vorgriffe der Ressorts sind im Einzelnen aus Anlage I/1 mit den haushaltsmäßigen Zusammenhängen ersichtlich. Insbesondere wird dort das Zusammenspiel mit der Inanspruchnahme von Minderausgaben und Mehreinnahmen titelweise erläutert. Im Einzelfall ergaben sich im Rahmen der Prüfung Beanstandungen, insbesondere wegen nicht genehmigter Haushaltsüberschreitungen. Auf die unten dargestellten Bemerkungen des SRH dazu wird verwiesen (Pkt. 10.3).

10.2.2 Zusammensetzung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben 1999

Ohne die besonders hohe apl. Rücklage im Bereich des FAG würden sich die üpl. und apl. Ausgaben im Hj. 1999 folgendermaßen auf die haushaltswirtschaftlichen Ausgabengruppen verteilen:

Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Soll 1999 ohne außerplanmäßige Rücklage



10.3 Erfordernis eines Nachtragshaushalts (§ 33 SäHO)

Unterschreitet eine Mehrausgabe im Einzelfall einen Betrag von 10 Mio. DM oder wird diese zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen geleistet, so kann das SMF vom Notbewilligungsrecht Gebrauch machen. Darüber hinaus bedarf es der Prüfung, ob ein Nachtragshaushaltsgesetz herbeigeführt werden muss.

10.3.1 Außerplanmäßige Rücklage für Ausgleichszahlungen im kommunalen Finanzausgleich

Verfahren

Am 18.01.2000 hat das SMF auf Antrag vom 28.12.1999 für das Hj. 1999 eine apl. Rücklage von 335 Mio. DM für Ausgleichszahlungen im kommunalen Finanzausgleich bewilligt.

Auf der Grundlage des Antrags vom 28.12.1999 zur Bildung der apl. Rücklage wurde gem. § 37 Abs. 4 SäHO beim LT am 05.01.2000 und somit unverzüglich um Genehmigung diese Vorgehensweise ersucht. Der Haushalts- und Finanzausschuss hat in seiner Sitzung am 12.01.2000 diese Vorgehensweise gebilligt und dies dem SMF mit Schreiben vom 17.01.2000 mitgeteilt.

Die Rücklage dient zur Finanzierung von Ausgaben des Freistaates an die kommunale Ebene im Hj. 2000 und als Grundlage für weitere Ausgleichsleistungen ab 2001. Der Finanzausgleich zwischen Freistaat und den Gemeinden und Gemeindeverbänden bemisst sich nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Er ordnet in Gesetzesform die gleichmäßige Entwicklung der Finanzkraft der beteiligten Gebietskörperschaften an.

Daraus ergibt sich ein Teilhaberecht der Gemeinden und Gemeindeverbände, wenn die Steuer- und steuerähnlichen Einnahmen des Freistaates höher ausfallen, als bei Aufstellung des Staatshaushalts geschätzt wurde. Nach dem FAG ist in einem solchen Fall abzurechnen und ggf. ein Ausgleich vorzunehmen. Der Ausgleich muss spätestens im übernächsten Haushaltsjahr durchgeführt werden.

Ende des Hj. 1999 war offensichtlich, dass für 1998 und 1999 Ausgleichszahlungen notwendig werden. Das SMF wollte diese nicht bis 2001 aufschieben, sondern einen zeitnahen Ausgleich gewährleisten. Mit der apl. Ausgabe von Haushaltsmitteln des Jahres 1999 in eine zweckgebundene Rücklage sollte dafür Vorsorge getroffen werden.

Eine im Januar 2000 bewilligte Ausgabeermächtigung kann aber nicht mehr zu Ausgaben für die Bildung einer Rücklage im Hj. 1999 führen (Vorherigkeitsgebot).

Es ist fraglich, ob eine Rücklage überhaupt dem Regelungsbereich des § 37 Abs. 1 SäHO unterfällt. Das Notbewilligungsrecht soll gewährleisten, dass in eilbedürftigen Bedarfsfällen Ausgaben geleistet werden können, die nicht geplant sind. Bei einer Rücklage erfolgt eine Abzweigung von Kassenmitteln für erst künftig zu leistende Ausgaben. Eilbedürftigkeit, wie sie § 37 SäHO verlangt, kann dabei begrifflich nicht bestehen.

Es wäre durchaus möglich gewesen, die nötige Vorsorge im Wege eines Nachtragshaushalts zu treffen. Gegen die Veranschlagung einer Rücklage für die ökonomisch und finanzpolitisch richtige zeitnahe Abfinanzierung der Ausgleichsleistungen wäre nichts einzuwenden gewesen.

10.3.2 Ausbuchungen bei den Einnahmen aus dem EU-Regionalfonds

Der Freistaat erhält im Förderzeitraum 1994 bis 1999 von der EU jährlich Mittel aus dem Regionalfonds EFRE für Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur. Für 1999 wurden 727,5 Mio. DM EFRE-Mittel erwartet und in dieser Höhe im StHpl. veranschlagt. Im selben Jahr zahlte die EU 651,1 Mio. DM an den Freistaat.

Die 1999 eingegangenen 651,1 Mio. DM kamen nur z. T. zum Einsatz. Am Ende des Haushaltsjahres standen noch 299,4 Mio. DM zu Buche.

Den nicht mehr abfließenden Teil von 299,4 Mio. DM hat das SMF „ausgebucht“ und in den Einnahmen des Hj. 2000 nachgewiesen. Nach § 72 Abs. 2 SäHO sind Einnahmen in dem Jahr zu buchen, in welchem sie eingehen. § 72 Abs. 6 SäHO ermöglicht aber Ausnahmen von diesem Grundsatz. Das SMF hat hiervon Gebrauch gemacht.

Bei dem oben dargestellten Sachverhalt steht diese Umbuchung jedoch nicht mit dem Grundsatz ordentlicher Haushaltswirtschaft und ordnungsgemäßen buchmäßigen Nachweises in Einklang. Im Rahmen eines Nachtragshaushalts hätte der Haushaltsgesetzgeber eine zweckgebundene Rücklage veranschlagen können. Die EFRE-Mittel hätten in diese Rücklage eingezahlt werden können. Sie hätten somit im Hj. 2000 für Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur zur Verfügung gestanden.

Die Aufstellung eines Nachtragshaushalts hätte den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit entsprochen.

10.3.3 Weitere genehmigte Haushaltsüberschreitungen über 10 Mio. DM

Die genannte Betragsgrenze von 10 Mio. DM (beantragte üpl. oder apl. Ausgabe) wurde noch in weiteren vier Fällen mit einem Gesamtbetrag von 48,9 Mio. DM überschritten (0,16 % des Haushaltsvolumens).

Kapitel/Titel	Zweckbestimmung	Istausgaben (Antrags-Soll) in DM
0503 684 15 üpl.	Förderung von Schulen in freier Trägerschaft	11.041.580,63 (11.990.000,00)
0703 54702 üpl.	Vergütungen an Banken für die Abwicklung staatlicher Zuwendungen	13.083.915,83 (12.635.700,00)
0704 687 02 üpl.	Zuschüsse zum Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen gem. § 45a PBefG (Personenbeförderungsgesetz)	12.124.905,80 (13.030.732,00)
1525 730 14 apl.	Zeithain, Justizvollzugsanstalt: - Errichtung von Haftplätzen in Containerbauweise	12.653.901,97 (14.850.000,00)
Gesamt üpl./apl.		48.904.304,23 (52.506.432,00)

Mit den üpl. und apl. Ausgaben über 10 Mio. DM in den Kap. 0503, 0703 und 0704 waren Rechtsverpflichtungen zu erfüllen.

Bei Kap. 0703 Tit. 547 02 sind Ausgabemittel für Gebühren im Rahmen des Bankenvorgangs bei der SAB für die Abwicklung von Fördermaßnahmen veranschlagt. Anhand der Vergütungsregelungen (siehe Beratende Äußerung des SRH zur Abwicklung von Förderprogrammen durch die SAB, Pkt. 8.7; ...) war Höhe der jährlich zu leistenden Ausgaben bestimmbar. Die anstehenden Zahlungen müssen somit auch in voller Höhe eingestellt werden, um üpl. Ausgaben zu vermeiden.

Das SMF begründet die Ausgaben für die Schaffung von Haftplätzen mit § 139 Strafvollzugsgesetz (StVollzG). Diese Vorschrift regelt zwar die Zuständigkeit der Landesjustiz für den Strafvollzug und die Art und Einrichtung der Behörden, nicht aber eine Rechtspflicht zur Leistung von Ausgaben.

Das SMF teilt als Begründung weiterhin mit, die Errichtung von Containerhaftplätzen sei aufgrund des unvorhergesehenen Anstiegs der Zahl der Strafgefangenen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit durch die Vollstreckung der Freiheitsstrafen dringend erforderlich. Eine Aufschiebung bis zum nächsten Haushalt (im Jahr 2001) sei nicht möglich, weil das Haftplatzdefizit schnellstmöglich verringert werden muss.

Insoweit ist zwar grundsätzlich nachvollziehbar, dass ein Aufschub der Maßnahme bis zum nächsten Haushalt nicht in Betracht kam. Sie hätte aber auch in einen Nachtragshaushalt, wäre ein solcher Ende 1999 aufgestellt worden, aufgenommen werden können. Außerdem wären in diesem Fall die Bauausgaben für die Containerhaftplätze übertragbar gewesen. Der Folgeantrag auf Bewilligung von apl. Ausgaben für das Hj. 2000 in Höhe von 2,8 Mio. DM hätte sich erübrigt.

Die Einstellung in einen Nachtragshaushalt wäre auch hier zweckmäßig gewesen.

10.3.4 Schlussfolgerung

Die Aufstellung eines Nachtragshaushalt war aus den o. g. Gründen ratsam. Zudem hätte im Aufstellungsverfahren eine Überprüfung der Haushaltsverpflichtungen und sonstiger Bedarfe durchgeführt werden müssen. Dabei hätten nicht eingeplante Haushaltsbelastungen des Jahres 2000, wie die Ausgabe von 363 Mio. DM zum Erwerb von Anteilen an der SAB GmbH und die Ausgabe von 218 Mio. DM für Beteiligungserwerbe im Rahmen der Sparkassenreform, festgestellt werden können.

Ein Nachtragshaushalt wäre zur Begrenzung der zunehmenden üpl. und apl. Ausgaben im zweiten Jahr des Doppelhaushalts 1999/2000 (Pkt. 2.1) dienlich gewesen.

Das SMF muss die Entwicklung der Haushaltsüberschreitungen bei Ausführung des Doppelhaushalts 2001/2002 kritisch überwachen. Die Aufstellung eines Nachtragshaushalts sollte nicht wegen des anfallenden Arbeitsaufwands unterbleiben. Nachtragshaushalte dienen zur Gewährleistung des Budgetrechts (Art. 93 Verfassung des Freistaates Sachsen).

10.4 Zusammenfassung und Bewertung des übrigen Haushaltsvollzugs

Unbeschadet der unter Pkt. 7.3.2 und nachfolgend mitgeteilten Prüfungsergebnisse, ist für das Hj. 1999 ansonsten eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen. Die Ergebnisse der rechnungsabhängigen Finanzkontrolle hat der SRH gem. § 96 SÄHO den geprüften staatlichen Dienststellen mitgeteilt.

Nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen und sonstige Verstöße gegen das Haushaltsrecht, wie auch Anregungen zur Verbesserung des Haushaltsvollzugs werden in den nächsten beiden Abschnitten mitgeteilt.

10.4.1 Ansatzüberschreitungen

Nicht genehmigte Ansatzüberschreitungen in Epl. 12

Im Geschäftsbereich des SMWK hat der SRH 14 nicht genehmigte Haushaltsübertretungen festgestellt. Die Überschreitungen summieren sich auf 449 TDM.

In einem Fall hat die Sächsische Landesbibliothek üpl. Ausgaben in Höhe von 88 TDM für den Erwerb von Unikaten beantragt. Die Mittel wurden nicht bewilligt. Dessen ungeachtet hat die Landesbibliothek die Unikate „aufgrund des Terminzwangs (Buchungsschluss bei der Kasse) und wegen der Einmaligkeit der angebotenen Literatur“ für 71.836,11 DM gekauft.

Weitere Einzelfälle

Nach Feststellungen des SRH liegen weitere ungenehmigte Ansatzüberschreitungen, auch soweit diese als Vorgriffe gebucht wurden, in sieben Fällen vor. Dies betrifft die Ausgaben für Zuweisungen im Rahmen des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ in Höhe von 16.000 DM (Kap. 0323 Tit. 883 10). Das SMK weist in der HR (Kap. 0502) eine nicht genehmigte Mehrausgabe über 101.437,20 DM bei den Verstärkungsmitteln für Überstundenvergütungen aus.

Nach Angaben des SMF habe das SMK seit dem Hj. 2000 sichergestellt, dass der Haushaltsmittelansatz für Überstunden nicht mehr überschritten werde.

In verschiedenen Kapiteln des Epl. 05 sind weiterhin sechs nicht genehmigte Mehrausgaben auf Titeln der HGr. 4, 5 und 6 zu verzeichnen. Sie summieren sich auf 22.160,73 DM.

10.4.2 Sonstige Beanstandungen

Mietwohnungsförderung; Zuschüsse aus dem Landeswohnungsbauprogramm (Kap. 0323)

Die beiden Förderprogramme sind nach den Haushaltsvermerken Bund-/Landesprogramme. Nach Angaben des SMI sollen bei der Mietwohnungsförderung Bundesmittel im Rahmen der Kofinanzierung zum Einsatz kommen. Nach den Haushaltsvermerken ist dies jedoch nicht gewährleistet.

Die Bundesmittel werden für Zuschüsse aus dem Landeswohnungsbauprogramm eingesetzt. Hierfür sorgt ein Kopplungsvermerk. Ein solcher fehlt hingegen bei der Mietwohnungsförderung. Der Titel kann zwar aus Mitteln des Landeswohnungsbauprogramms verstärkt werden. Dadurch bezieht sich der Koppelungsvermerk jedoch nicht auch auf den Ansatz für die Mietwohnungsförderung.

Erst wenn der Titel für die Mietwohnungsförderung ausgelastet ist, können die an Einnahmen vom Bund gekoppelten, für das Landeswohnungsbauprogramm veranschlagten Mittel im Wege der Deckungsfähigkeit in Anspruch genommen werden (Vorl. VwV zu § 46 SäHO). Somit tritt erst bei Mehrausgaben gegenüber dem Haushaltsbetrag eine Kofinanzierung ein.

Die Veranschlagungsweise ist zu ändern. Es sollte ein eigener Einnahmetitel für Bundesmittel im Rahmen der Mietwohnungsförderung geschaffen werden. Zur Verwendung der Einnahmen für die Mietwohnungsförderung ist ein Kopplungsvermerk auszubringen.

Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts (Kap. 1521)

Der StHpl. 1999/2000 weist Tit. 831 02 (Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts) als einseitig deckungsfähig zugunsten Kap. 1520 Tit. 916 01 (Zuführung an den Grundstock) aus.

Nach § 20 Abs. 2 SäHO konnten Ausgaben für gegenseitig und einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht. Nach den 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 Unternehmen des privaten Rechts besteht kein ähnlicher oder verwandter Zweck. Der Grundstock wird als Sondervermögen im Haushalt mit einem Zuführungstitel dargestellt. Die Zweckbestimmung der Mittel ist im Rahmen der Ausgabebefugnis gem. § 113 Abs. 2 SäHO (Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten oder Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts) sehr weit gefasst. Weiterhin ermächtigte das HG 1999/2000 abweichend von

§ 113 Abs. 2 Satz 2 SÄHO das SMF zum einen zeitweilig überschüssiges Barvermögen an den allgemeinen Staatshaushalt zur Verstärkung der Ausgaben bei Kap. 1525 abzuliefern und zum anderen Mittel für Entschädigungszahlungen nach dem Entschädigungsgesetz (EntschG), für Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften und für Zahlungen des ehemaligen Sondervermögens „GUS-Liegenschaften“ zu verwenden.

Der SRH hält die Zuführung von Haushaltsmitteln an den Grundstock über die Deckungsfähigkeit für bedenklich. Die Mittel werden hier einem Titel ohne konkreten Bedarf zugeführt.

Darlehen und Investitionszuschüsse an Unternehmen des privaten Rechts (Kap. 1521)

Bei Deckungsfähigkeit darf ein deckungsberechtigter Ausgabebetitel aus einem anderen deckungspflichtigen Titel verstärkt werden, sobald die Mittel des deckungsberechtigten Titels verbraucht und beim deckungspflichtigen Ansatz Einsparungen vorhanden sind.

Die Tit. 831 02, 831 01 (Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts), Tit. 862 01 (Darlehen an Unternehmen des privaten Rechts) und Tit. 892 01 (Zuschüsse für Investitionen an Unternehmen des privaten Rechts) sind gegenseitig deckungsfähig. Im Laufe des Haushaltsjahres wurde Tit. 831 02 aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit verstärkt. In der Folge wurden diese dem Tit. 831 02 zugeführten Mittel in Höhe von 69,7 Mio. DM dem Grundstock zugeführt. Insgesamt betrug die Verstärkung des Kap. 1520 Tit. 916 01 81,8 Mio. DM.

Bei Tit. 683 02 (Zinszuschüsse für Darlehen an Unternehmen des privaten Rechts) waren 250 TDM veranschlagt gewesen, die nicht verausgabt wurden. Aufgrund der einseitigen Deckungsfähigkeit mit Tit. 683 01 (Zuschüsse für laufende Zwecke an Unternehmen des privaten Rechts) wurde dieser verstärkt.

Die vom SRH bereits im Vorjahr angemahnte Klarstellung der Vorl. VwV zu § 46 SÄHO erfolgte bisher nicht.

Es wurden Haushaltsmittel zur Verstärkung des Tit. 831 02 eingesetzt, obwohl hier kein Bedarf bestand und über die Mittel des deckungsberechtigten Ansatzes nicht vollständig verfügt worden war.

Das SMF wird erwägen, die Anmerkungen des SRH im Rahmen der Änderungen der VwV zur SÄHO, die aufgrund der SÄHO-Novellierung erforderlich werden, zu berücksichtigen.

1 Allgemeine Bemerkungen

1.1 Novellierung der Sächsischen Haushaltsordnung im Jahr 2000

1.1.1 Haushaltsrechts-Fortentwicklung

Der Freistaat hat mit dem Gesetz über Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Haushalte 2001 und 2002 im Freistaat Sachsen und zur Änderung der Vorläufigen Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen vom 14.12.2000 die im Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz normierte Weiterentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern umgesetzt. Die Novellierung der SÄHO soll eine Reform der Haushaltswirtschaft auf zwei Stufen in Gang setzen.

Erste Stufe

Nach § 7 Abs. 3 SÄHO soll künftig in geeigneten Bereichen der Verwaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden. Ferner können in Ergänzung zu kameraler Planaufstellung, Haushaltsvollzug und Rechnungslegung über eine Kosten- und Leistungsrechnung hinaus weitere betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente eingeführt werden (§ 7a Abs. 1 SÄHO). Die geänderten Vorschriften sehen auch Erleichterungen für Haushaltsaufstellung und -vollzug vor. Mit diesen Flexibilisierungen sollen die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung verbessert und der Ressourceneinsatz optimiert werden.

Größere Flexibilität in Form erweiterter Deckungsfähigkeit hat in besonderer Weise bei der Haushaltsplanaufstellung 2001/2002 eine Rolle gespielt. In diesem Zusammenhang sei auf die Veranschlagung der Haushaltsmittel im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative Interreg III hingewiesen. Mit Blick auf das noch ausstehende Genehmigungsverfahren zum Operationellen Programm wurde ein weitreichender „Deckungskreis“ geschaffen. Dieser umschließt nun 13 Ausgabetitel über neun Einzelpläne hinweg.

Zweite Stufe

Mit § 7a Abs. 2 SÄHO eröffnet das Haushaltsrecht die Möglichkeit, eine Lockerung der Ressourcensteuerung bei Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen durch Übertragung dezentraler Finanzverantwortung auf einzelne Dienststellen (Budgetierung) zuzulassen. Diese Budgetierung schließt eine umfangreiche Flexibilisierung sowie eine Globalisierung ein.

„Budgetierung“ bedeutet somit eine Erweiterung der haushaltswirtschaftlichen Befugnisse der Verwaltung. Der Gesetzgeber überträgt ihr dabei die größere Finanzverantwortung mit den Mitteln des Haushaltsrechts.

Davon abgesehen ist der Inhalt des Begriffs „Budgetierung“ vielschichtig. Ursprünglich wurde er aus dem Wort „Budget“ abgeleitet. Es bezeichnet die einer Person, einem privaten Haushalt oder einer Institution für bestimmte Aufgaben zur Verfügung stehenden Geldmittel. Zudem ist er gleichbedeutend mit „Etat“, der Bezeichnung für den Haushaltsplan öffentlicher Gebietskörperschaften.

„Budgetierung“ fand als Begriff auch in die Betriebswirtschaftslehre Eingang. Im betriebswirtschaftlichen Sinne umfasst er im Allgemeinen die Aufstellung (Budgetplanung), Verabschiedung, Kontrolle und Abweichungsanalyse von „Budgets“. Im Budgetierungsprozess werden die geplanten Leistungen einer organisatorischen Einheit in wertmäßige Größen umgesetzt.

Der in der SäHO legaldefinierte Begriff weicht sowohl vom historischen wie auch vom betriebswirtschaftlichen Bedeutungsgehalt von „Budgetierung“ ab.

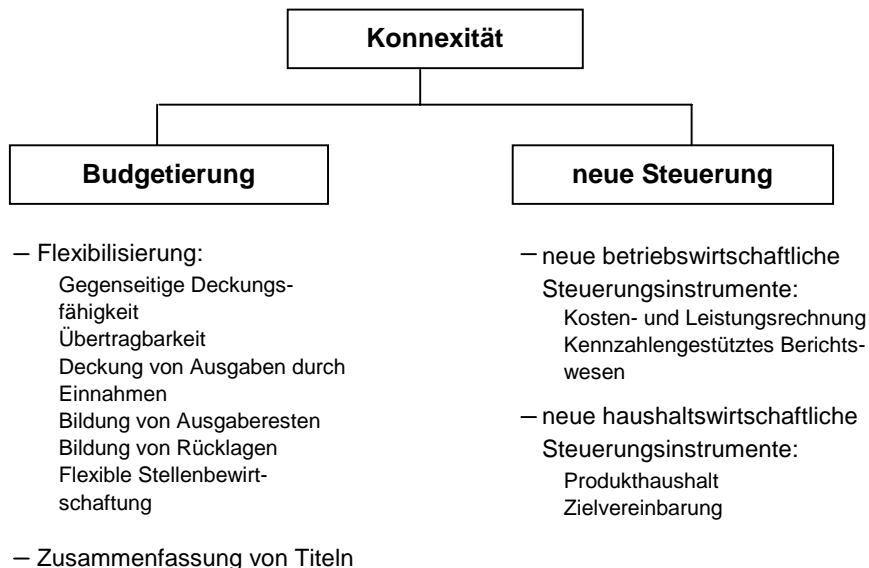
Unterschiede von erster zu zweiter Stufe

Die zweite Stufe der Reform unterscheidet sich von der ersten grundlegend. Erhöhte Finanzautonomie und Erweiterung der haushaltswirtschaftlichen Befugnisse sind unabdingbar an bestimmte Voraussetzungen geknüpft (Konnexität). Gemäß § 7a Abs. 2 SäHO verlangt die Einführung der neuen Budgetierungsform zwingend eine neue Form von Steuerung und Kontrolle. Wird von der Bindung an einzeln veranschlagte Ausgabebefugnisse des StHpl. weitgehend Befreiung erteilt, muss Steuerung und Kontrolle mit anderen Mitteln gewährleistet sein.

Diese neue Steuerung hat sicherzustellen, dass das jeweilige Ausgabevolumen nicht überschritten wird.

Zudem müssen zur Gewährung von Steuerung und Kontrolle bei „Budgetierung“ über eine funktionsfähige Kosten- und Leistungsrechnung hinaus eine wirksame Ergebnissteuerung und -kontrolle mittels Produkthaushalt, Zielvereinbarung und kennzahlengestütztem Berichtswesen eingerichtet sein.

Konnexität



Das SMF weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die vom SRH verwendete Systematik der Begriffe für den Bereich der neuen Steuerung nicht ganz unproblematisch erscheint. Es vertritt die Auffassung, dass die Verwendung der Begriffe nicht vollständig dem Rahmenkonzept der Staatsregierung zur Einführung betriebswirtschaftli-

cher Methoden in die Staatsregierung entspricht. Insbesondere geht das SMF von einer weitergehenden Definition des Begriffs „Budgetierung“ aus.

Die Darstellung ist aus der gesetzlichen Definition des § 7a Abs. 2 SäHO abgeleitet, unter Verwendung der dort normierten Gesetzesbegriffe. Im Folgenden wird der Begriff „Budgetierung“ in diesem Sinne verwendet.

1.1.2 Eigenständige Neuerungen im sächsischen Haushaltsrecht

Neben den vom Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz geforderten hat der Gesetzgeber weitere Änderungen der SäHO vorgenommen. Zu diesen zählen insbesondere die Neuregelungen zur Veranschlagung und Buchführung von Staatsbetrieben.

Staatsbetriebe

Künftig haben alle Staatsbetriebe einen Wirtschaftsplan aufzustellen und sind im Haushaltsplan nur noch als „Nettobetriebe“ zu veranschlagen (§ 26 Abs. 2 SäHO). Ferner wurde mit der Änderung des § 74 Abs. 1 SäHO die Pflicht zur Buchung nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung sowie zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung normiert.

Vermögensrechnung

Die Gesetzesnovelle sieht weiterhin die Verpflichtung zur Aufstellung und Vorlage einer umfassenden Vermögensrechnung bis 2006 vor (§ 86 SäHO i. V. m. § 117 SäHO). Die Vermögensrechnung setzt dabei eine entsprechende Vermögensbuchführung voraus (§§ 73 Abs. 1 Alt, 80 Abs. 2 SäHO).

Damit wird Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen Rechnung getragen. Der bisher mit der Haushaltsrechnung veröffentlichte, wenig informative Vermögensnachweis war nach dieser Verfassungsnorm nicht zureichend. Dies wird nun bereinigt.

Die Bewertung und rechnungsmäßige Erfassung der Vermögensgegenstände sind im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Steuerung und Kontrolle von besonderer Bedeutung. Bei einer Bewertung der Leistungen einer Verwaltungseinheit (Erfolgskontrolle) müssen insbesondere die Forderungen und Verbindlichkeiten als Ertrag und Aufwand der Verwaltungstätigkeit berücksichtigt werden können. Gleiches gilt für den Werteverzehr von Gütern des Anlagevermögens, das von der Verwaltung genutzt wird. Bei einer Vollkostenrechnung müssen die jährlichen Abschreibungen ermittelt werden, denn sie stellen Kosten dar, die in der Kosten- und Leistungsrechnung zu berücksichtigen sind. Die Vermögensrechnung schafft dafür die Grundlagen.

Das SMF kann gem. § 71 Abs. 2 SäHO schon vor Ablauf der Übergangsfrist die Buchführung über Verpflichtungen, Geldforderungen und andere Bewirtschaftungsvorgänge anordnen. Gleiches gilt für das Vermögen und die Schulden gem. § 73 Abs. 1 SäHO.

Davon sollte bei den Dienststellen, die Budgets übertragen erhalten, stets Gebrauch gemacht werden. Auf diese Weise kann die Verpflichtung zur Aufstellung einer geeigneten Kosten- und Leistungsrechnung und zur Nutzung wirksamer betriebswirtschaftlicher Instrumentarien im Sinne des „Neuen Steuerungsmodells“ unterstützt werden. Bei Staatsbetrieben ergibt sich die Verpflichtung bereits aus § 74 SäHO.

1.2 Erprobung neuer Steuerungsinstrumente

1.2.1 Stand der Weiterentwicklung im Freistaat Sachsen

Rahmenrichtlinie der Staatsregierung

Mit Kabinettsbeschluss vom 14.03.2000 hat die Sächsische Staatsregierung das Rahmenkonzept des SMF zur koordinierten Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in die sächsische Staatsverwaltung (Neues Steuerungsmodell) bestätigt. Zu den Zielen und Inhalten des Rahmenkonzeptes verweist der SRH auf die Ausführungen im Jahresbericht 2000 (Beitrag Nr. 2, Pkt. 1.2).

Die vom federführenden SMF ins Leben gerufene Lenkungsgruppe aus Vertretern des SMF, der SK und des SMI legte fest, dass die Erstellung der Richtlinie im Rahmen eines Projektes erfolgen soll. Nach Abstimmung mit den übrigen Ressorts beschloss die Lenkungsgruppe im September 2000 eine Projektskizze. Zur Unterstützung der Projektgruppe hat das SMF die Mitwirkung eines externen Beratungsunternehmens ausgeschrieben. Derzeit führt das Unternehmen eine Erhebung zum Stand der Erprobung neuer Steuerungsinstrumentarien in den seit 1996 geschaffenen Pilotvorhaben durch. Die Resultate liegen dem SRH noch nicht vor.

Pilotvorhaben

Der Gesetzgeber hat mit einer so genannten Experimentierklausel in den Haushaltsgesetzen seit 1996 die Voraussetzungen für die Erprobung von Budgetierungsverfahren in einzelnen ausgewählten Kapiteln der nachgeordneten Staatsverwaltung geschaffen. Anhand von Pilotvorhaben soll in Erfahrung gebracht werden, ob durch die erhöhte Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung nachweislich Einsparungen oder höhere Wirkungsgrade erreicht werden können.

Nach Angaben des SMF laufen inzwischen die folgenden Pilotprojekte. Ein Kreuz bedeutet, dass der jeweilige Konzeptbaustein aus Sicht des SMF zumindest teilweise umgesetzt ist.

Der Fachkonzeptvergleich

Behörden Konzepte	Finanz- ämter	Forst- ämter	Polizei- direkti- onen	RP Chem- nitz	Statisti- sches Landes- amt	StUFA Plauen	TU Dres- den	Vermes- sungs- ämter
1. Produktbildung	X	X	X	X	X	X	X	X
2. Kostenrechnung	X	X		X	X	X	X	
3. Leistungsrech- nung	X	X	X	X	X	X	X	X
4. Buchhaltung		X				X	X	
5. Berichtswesen	X	X	X	X		X	X	X
6. Planung, Ziel- vereinbarung, Budgetierung		X	X			X	X	
7. Controlling- organisation	X	X	X	X	X	X	X	X

Das StUFA Plauen und die Staatswaldbewirtschaftung in fünf staatlichen Forstämtern werden seit 1998 budgetiert. Sie erhalten dezentrale Finanzverantwortung in Form von Globalhaushalten im Sinne der Begriffsbestimmung in § 7a Abs. 2 SäHO übertragen.

Allgemein handelt es sich bei einem Globalhaushalt um einen Gesamthaushalt, der einer Verwaltungseinheit zugeordnet ist. Mit Hilfe der nach § 7a Abs. 3 SäHO zu treffenden Festlegungen werden die Leistungen der Behörde im gesamten Wirtschaftsjahr dotiert. Reste können der Behörde am Ende des Haushaltsjahres belassen werden. Insofern kann die Behörde ihre Einnahmen und Ausgaben selbst planen, profitiert von effizientem Wirtschaften und kann die verfügbaren Finanzmittel, die aufgrund der Budgetierung nicht zur Gesamtdeckung an den allgemeinen Haushalt abgegeben werden müssen, in eigener Verantwortung und Schwerpunktbildung einsetzen.

Größenordnung

Der jährliche Anteil der Globalhaushalte an der Haushaltswirtschaft des Freistaates Sachsen ist nachstehend beziffert. Den budgetierten Dienststellen soll bis 2002 ein Ausgabenvolumen von insgesamt 115,5 Mio. DM zur Verfügung stehen:

Jahr ¹⁾	Ausgaben (StHpl.) in TDM	Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben (ohne Fördermittel) ²⁾ in %
1997	0	
1998	29.840,7	0,2
1999	31.372,4	0,2
2000	31.119,7	0,2
2001	43.822,4	0,4
2002	115.532,1	0,9

¹⁾ Ausgabevolumen der Modellprojekte Forstämter und StUFA Plauen.

²⁾ Bereinigte Ausgaben: Gesamtausgaben ohne Zuführung an Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen. Die Fördermittel umfassen die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen und für Investitionsfördermaßnahmen.

Die für 2001 geplanten Zuwächse sind auf hinzukommende Globalhaushalte bei drei Forstämtern und zwei Maschinenstationen zu den derzeit fünf budgetierten Forstämtern zurückzuführen. Ab 2002 soll dann eine Zuweisung von Budgets an alle staatswaldbewirtschaftenden Forstämter erfolgen. Die Budgetierung der TU Dresden wurde am 07.06.2000 durch den Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags genehmigt, im Haushaltsplan 2001/2002 ist noch kein Globalhaushalt veranschlagt.

Schlussfolgerungen

Für die Reform der Haushaltswirtschaft im Freistaat wird der o. g. Rahmenrichtlinie grundlegende Bedeutung zukommen. In Anbetracht der bisherigen Entwicklung empfiehlt der SRH folgende Maßgaben:

- 1. Mit der Rahmenrichtlinie zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente in die Staatsverwaltung muss ein Praxisleitfaden geschaffen werden. Die Rahmenrichtlinie sollte die Form eines Handbuchs erhalten. Diese Form eignet sich für ausführliche Erläuterungen und Darstellungen besser als die Verwaltungsvorschriften wie etwa die Vorl. VwV zu § 7a SäHO. In dem Handbuch sollten theoretisch-abstrakte Darstellungen vermieden werden. Vielmehr sind konkrete**

und umfassende Handlungsanleitungen sowie Erläuterungen anhand von Beispielen notwendig.

- 2. Der Praxisleitfaden muss eine die Staatsverwaltung übergreifende Grundlage zur Umsetzung des § 7a Abs. 2 SäHO darstellen. Die in der SäHO neu aufgeführten Rechtsbegriffe sind zu definieren und voneinander abzugrenzen. Um einheitliche Praxis und Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sind dabei Rahmenvorgaben unabdingbar. So sollten im Bereich des Rechnungswesens insbesondere zum Aufbau und zur Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung Mindeststandards (z. B. Kostenartenplan, Regelungen zur Struktur der Kostenstellenrechnung) geschaffen werden.**

1.2.2 Auswirkungen der Globalhaushalte auf das Budgetrecht des Parlaments

Der Haushaltsplan nach Art. 93 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen ist Informations-, Entscheidungs- und Kontrollinstrument für Parlament, Regierung und Öffentlichkeit. Die rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz über den Haushalt obliegt dem Parlament. Dieses verfassungsrechtlich festgelegte parlamentarische Budgetrecht (Budget-Bewilligungsrecht, Budget-Kontrollrecht, Budget-Entlastungsrecht) ist das bedeutendste Kontrollrecht des Parlaments gegenüber der Regierung. Es darf nicht durch Globalhaushalte grundlegend beeinträchtigt werden.

Mit der Bewilligung nur noch eines Gesamtbetrages (Budget) durch das Parlament erhalten Regierung und Verwaltung neue Entscheidungsspielräume. Die Haushaltsansätze werden zu größeren Globaltiteln zusammengefasst und die erweiterten Deckungs- und Übertragungsvermerke schaffen zusätzlich Flexibilität.

Die Einführung eines Globalhaushaltes obliegt dem Haushaltsgesetzgeber. Denn sie unterfällt seiner grundsätzlichen Entscheidungs- und Feststellungskompetenz über den Haushaltsplan. Durch die globale Ansatzbildung überlässt das Parlament finanz- und sachpolitische Einzelentscheidungen in erheblichem Umfang der Exekutive. Um das dadurch entstehende Kontrolldefizit auszugleichen sowie die Steuerungsfähigkeit und Transparenz des Haushalts zu erhalten, müssen dem Parlament im Rahmen des Haushaltsverfahrens gleichwertige Planungs- und Steuerungsinformationen, insbesondere auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Methoden bereitgestellt werden.

Steuerungsebenen

Die oben dargestellten Pilotvorhaben beschränken sich vorwiegend auf die Entwicklung und den Einsatz betriebswirtschaftlicher Methoden innerhalb einer Verwaltung (Vollzugsebene), was als „operatives Controlling“ bezeichnet wird. Ansätze für die Schaffung eines „strategischen Controlling“ (so genanntes politisches Controlling) auf der Ebene des Parlaments sind kaum ausgeprägt.

Die folgende Übersicht zeigt, welche neuen Instrumente eine ergebnisorientierte Steuerung auf den verschiedenen Ebenen gewährleisten sollen:

Steuerungsebene	Instrumente der neuen Steuerung
I Innerhalb einer Behörde oder innerhalb einer Verwaltung	Kosten- und Leistungsrechnung Zielvereinbarungen kennzahlengestütztes Berichtswesen Rechnungslegung zur Erfolgskontrolle
II Regierung (SMF) und Verwaltung	Produkthaushalt Rechnungslegung zur Erfolgskontrolle ergänzendes, kennzahlengestütztes Berichtswesen
III Parlament und Regierung	Produkthaushalt Rechnungslegung zur Erfolgskontrolle ergänzendes, kennzahlengestütztes Berichtswesen

Der Ausgleich entstehender Kontrolldefizite des Parlaments erfordert ein neues Berichtssystem. Dem Parlament sind Daten in aufbereiteter Form vorzulegen, die ihm mindestens ein den bisherigen Einzelplänen entsprechendes Bild der Verwaltungsaktivitäten vermittelt. Der Erstellung von Produktplänen als zentrale Steuerungsgröße kommt dabei grundlegende Bedeutung zu. Die Politik muss mit diesem Instrument bestimmen, welche Produkte mit den übertragenen Budgets zu erstellen sind. Die Produkte sind dabei die Messgrößen für die politisch gewünschten Ziele und Wirkungen.

Pilotvorhaben

Die Pilotvorhaben wurden auf der Grundlage von Experimentierklauseln aufgelegt (§ 11 HG 1998, 1999/2000). Erfahrungen mit Ergebnissteuerung und -kontrolle konnten in Sachsen anhand der laufenden Pilotprojekte kaum gewonnen werden. Dies hängt mit den überwiegend noch nicht entwickelten haushaltswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten zusammen.

Bislang sind in den StHpl. keine für die Verwaltung verbindlichen Produkthaushalte im Sinne des § 7a Abs. 2 SäHO veranschlagt, sondern z. T. nur in den Erläuterungen mitgeteilt. Der SRH verkennt dabei nicht, dass bei den Pilotvorhaben zwar eine schrittweise Einführung der neuen Steuerungsinstrumente im Rahmen der Erprobung möglich sein muss. Spätestens nach Beendigung der Pilotphase ist aber eine wirksame Ergebnissteuerung und -kontrolle mittels Produkthaushalt, Zielvereinbarung und Berichtswesen nachzuweisen. Das Fehlen wirksamer ergebnisorientierter Kontrollmöglichkeiten würde anderenfalls im Widerspruch mit § 7a Abs. 2 Satz 1 SäHO stehen. Nach § 7a Abs. 2 Satz 3 SäHO können Ausnahmen in einer Ressortvereinbarung nach Anhörung des SRH zugelassen werden.

Für die Modellvorhaben sind die entsprechenden Regelungen zu entwerfen und dem SRH zügig zur Stellungnahme vorzulegen.

Sollte die Ergebnissteuerung und -kontrolle auch nach einer Übergangszeit nicht eingeführt sein, kann nach Ansicht des SRH auf eine Wiedereinbindung in die herkömmliche Haushaltswirtschaft nicht verzichtet werden. Gegebenenfalls kommen dann die ergänzenden Weiterentwicklungen der ersten Stufe der Reform (siehe oben Pkt. 1.1.1) in Frage.

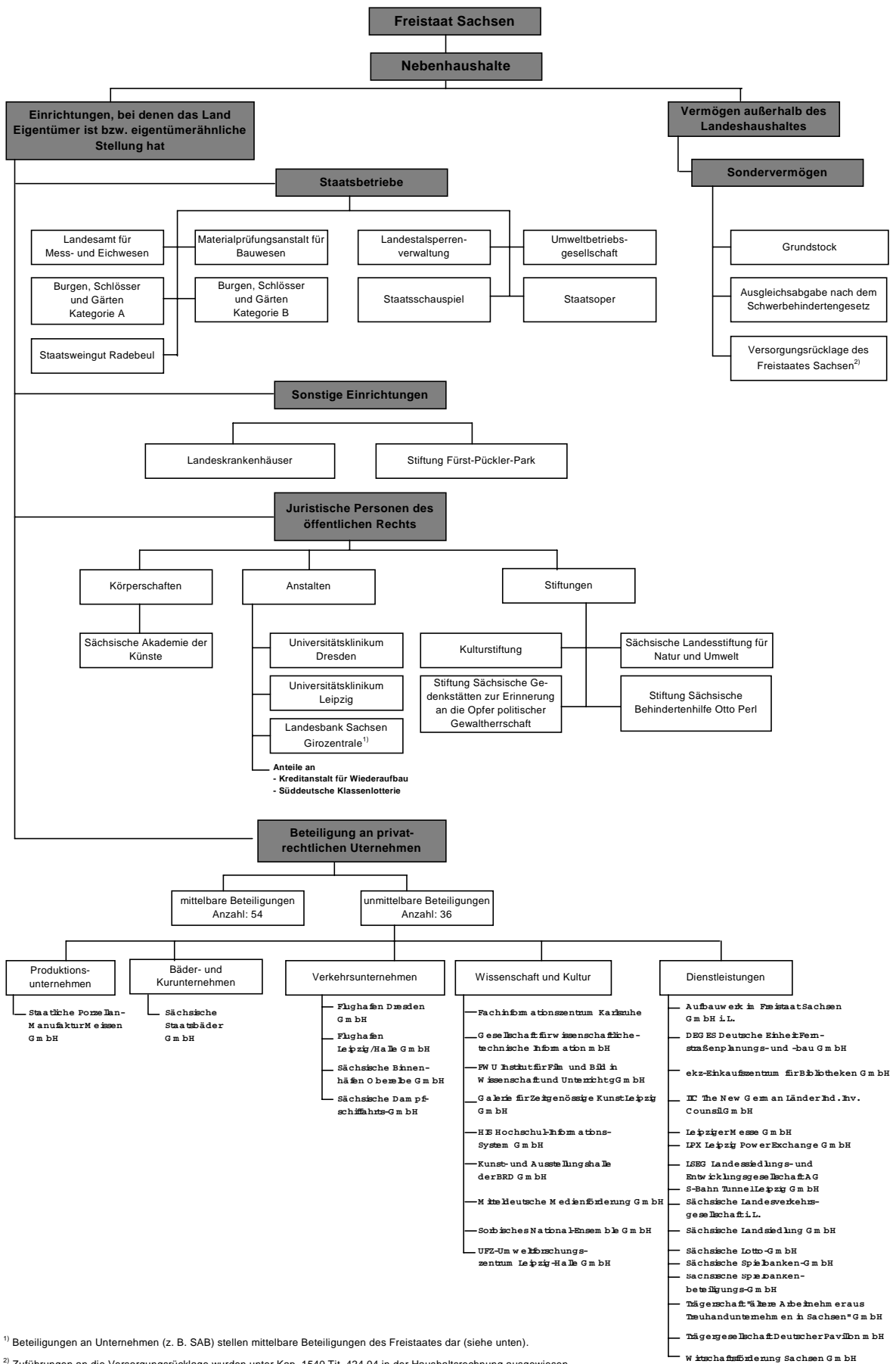
1.3 Nebenhaushalte

Bestandsaufnahme

Der Freistaat Sachsen hat in den letzten Jahren Aufgaben und Teile der Haushaltswirtschaft rechtlich und organisatorisch ausgegliedert. Mit der Ausgliederung geht eine Einschränkung der parlamentarischen Budgetkontrolle einher. Insoweit liegt ein ähnliches Problem vor wie bei Budgetierung. Das nahm der SRH zum Anlass, in einer ersten Bestandsaufnahme das außerbudgetäre, finanzielle Engagement des Landes anhand der Nebenhaushalte zu orten¹⁾.

Als Nebenhaushalte des Landes hat der SRH Einrichtungen und Vermögen eingestuft, deren Eigentümer das Land ist oder bei denen das Land eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt und die außerhalb des Landeshaushaltes geführt werden:

¹⁾ Quellen: Anlagen und Erläuterungen zum StHpl. 1999/2000, Beteiligungsbericht 2000, Angaben der Ressorts.



¹⁾ Beteiligungen an Unternehmen (z. B. SAB) stellen mittelbare Beteiligungen des Freistaates dar (siehe unten).

²⁾ Zuführungen an die Versorgungsrücklage wurden unter Kap. 1540 Tit. 424 04 in der Haushaltsrechnung ausgewiesen.

Die Auslagerung staatlicher Aufgaben und Ausgaben kann in Einzelfällen wirtschaftlich und sinnvoll sein. Die Ausgliederungen mindern aber den Finanzierungsbedarf für die öffentlichen Aufgaben nicht. Die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments und die Übersicht über das Finanzgebaren von ausgegliederten Einrichtungen und Vermögen sind nur noch eingeschränkt gegeben.

Finanzieller Umfang

Der SRH hat Erhebungen zum finanziellen Umfang der Nebenhaushalte durchgeführt. Sie sind noch nicht abgeschlossen. Die Prüfung erstreckt sich auf Staatsbetriebe, hauswirtschaftlich verselbstständigte Vermögensmassen, wie Sondervermögen, Fonds, Stöcke, nicht rechtsfähige Stiftungen, weiterhin auf landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts (ohne kommunale Ebene) und auf Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts.

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung ist nachstehend dargestellt. So weit vergleichbar, wurden die Einnahmen, Ausgaben und Stellen der Nebenhaushalte (Soll 1999) im haushaltsrechtlichen Sinne und der durch den Freistaat zu deckende Finanzbedarf dargestellt.

Bei den Beteiligungsunternehmen sind Angaben zu Einnahmen, Ausgaben und Stellen-Soll im hauswirtschaftlichen Sinn grundsätzlich nicht möglich. Für die Unternehmen mit unmittelbarer Beteiligung des Freistaates wurde stattdessen Nennkapital, Eigenkapital und durchschnittliche Mitarbeiteranzahl nach § 267 HGB aufgeführt (vgl. Beteiligungsbericht 2000). Für die mittelbaren Beteiligungen stehen diese Informationen nicht zur Verfügung.

Einrichtung/Vermögen (Stand: 31.12.1999)	Einnahmen ¹⁾ (Soll) 1999	Ausgaben ¹⁾ (Soll) 1999	Zuschüsse, Zuwendungen, Zuführungen des Freistaates TDM	Gesamtanzahl der Stellen (Soll) 1999
	TDM	TDM		
<u>Staatsbetriebe</u>				
Landesamt für Mess- und Eichwesen	4.810,0	7.810,0	3.000,0	98,0
Materialprüfungsanstalt für Bauwesen	3.434,5	5.634,5	2.200,0	54,0
Landestalsperrenverwaltung	²⁾	²⁾	18.401,4	497,0
Umweltbetriebsgesellschaft	785,0	23.685,0	22.900,0	146,0
Burgen, Schlösser und Gärten Kategorie A	12.525,7	14.749,24	2.223,5	132,0
Burgen, Schlösser und Gärten Kategorie B	4.777,6	14.894,4	10.116,8	95,0
Staatsschauspiel	3.181,5	31.181,5	28.000,0	350,0
Staatsoper	23.075,0	92.675,0	69.600,0	883,0
Staatsweingut Radebeul	³⁾	³⁾	³⁾	³⁾
<u>Sonstige Einrichtungen</u>				
Landeskrankenhäuser	⁴⁾	⁴⁾	60.375,5	3.145,0
Stiftung Fürst-Pückler-Park, Bad Muskau	3.120,0	8.098,0	4.978,0	43,2

Einrichtung/Vermögen (Stand: 31.12.1999)	Einnahmen ¹⁾ (Soll) 1999		Ausgaben ¹⁾ (Soll) 1999		Zuschüsse, Zuwendungen, Zuführungen des Freistaates TDM	Gesamtanzahl der Stellen (Soll) 1999
	TDM	TDM	TDM	TDM		
<u>Juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften und Stiftungen)</u>						
Sächsische Akademie der Künste	0,5	330,5	330,0	1,75 ⁵⁾		
Stiftung Sächsische Gedenkstätten zur Erinnerung an die Opfer politischer Gewalt Herrschaft	955,8	2.755,8	1.800,0	17,0		
Sächsische Landesstiftung für Natur und Umwelt	20,0	2.017,3	1.997,3	13,0		
Kulturstiftung	8.700,0	10.500,0	1.800,0	5,0		
Stiftung Sächsische Behindertenhilfe Otto Perl	1.643,2	1.835,0	/			
Universitätsklinikum Dresden	351.303,8	481.303,8	130.000,0	4.523,0		
Universitätsklinikum Leipzig	368.670,0	536.670,0	168.000,0	4.634,0		
<u>Sondervermögen</u>						
Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz	128.165,0	84.530,0	/	/		
Grundstock	197.000,0	134.000,0	16.000,0	/		
<u>Nachrichtlich:</u>						
	Summe Nennkapital unmittelbare Beteiligungen in TDM	Summe Nennkapital Anteile des Freistaates in TDM	Summe der Anteile des Freistaates am buchmäßigen Eigenkapital in TDM	Anzahl der Mitarbeiter im Jahresdurchschnitt		
<u>unmittelbare Beteiligungen des Freistaates</u> (Unternehmen des privaten Rechts und des öffentlichen Rechts in Form von Anstalten)	1.577.975,1	312.134,0	2.138.208,3 ⁶⁾	6.889		

¹⁾ Die Angaben sind den nachrichtlich in den Erläuterungen oder als Anlage zum StHpl. 1999/2000 beigefügten Wirtschaftsplänen oder Wirtschaftsplanübersichten entnommen. Wenn diese nicht vorhanden waren, erfolgten Erhebungen in den Ressorts. Sofern die Wirtschaftspläne auf Erträge und Aufwendungen basieren, hat der SRH versucht, die Einnahmen und Ausgaben herzuleiten. Dazu wurden die pläne um die ersichtlichen, nicht zahlungswirksamen Transaktionen (z. B. Abschreibungen) bereinigt. Entsprechend wurden nicht erfasste zahlungswirksame Transaktionen, wie die veranschlagten Mittel für Investitionen hinzugerechnet. In den Einnahmen sind alle Zuführungen, Zuwendungen und Zuschüsse öffentlicher Stellen (mit Ausnahme die des Freistaates) enthalten, die der Deckung des Finanzbedarfs dienen.

²⁾ Die Einnahmen und Ausgaben konnten aus der Anlage A zu Epl. 10 Kap. 1004 nicht schlüssig ermittelt werden.

³⁾ Nach den Erläuterungen zu Kap. 0910 Tit.Gr. 74 sind im Hinblick auf die noch offenen Fragen im Zusammenhang mit der vorgesehen (Teil-)Privatisierung weder laufende oder investive Zuschüsse für 1999/2000 veranschlagt. Wirtschafts- und Stellenpläne wurden ebenfalls nicht ausgewiesen.

⁴⁾ Die Einnahmen und Ausgaben konnten aus der Anlage A zu Epl. 08 nicht schlüssig ermittelt werden.

⁵⁾ Nach Angaben des SMWK.

⁶⁾ Ohne Sorbisches National-Ensemble GmbH.

Nach den bisherigen Feststellungen des SRH ist - z. T. aus systematischen Gründen - ein Überblick über die Nebenhaushalte und eine Vergleichbarkeit mit dem Staatshaushalt nur schwer zu gewinnen.

Beispiel Wirtschaftspläne

Gemäß § 26 SäHO haben Staatsbetriebe einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Gleiches gilt für juristische Personen des öffentlichen Rechts, bei denen ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben nicht zweckmäßig ist (§ 110 SäHO). Der SRH hat festgestellt, dass sich die Wirtschaftspläne oder Übersichten in Art des Aufbaus und Informationsgehalt erheblich unterscheiden. So sind die Wirtschaftspläne teilweise auf Einnahmen und Ausgaben und teilweise auf Erträgen und Aufwendungen aufgebaut. Sie werden den jeweiligen Einzelplan als Anlage beigefügt oder als Erläuterung bei den veranschlagten Zuführungen mit aufgenommen.

Der SRH empfiehlt die Schaffung einheitlicher Rahmenvorgaben für den Aufbau und die Ausgestaltung von Wirtschaftsplänen, um Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Prüfungsrecht gegenüber juristischen Personen des Privatrechts

Seit dem 01.01.2001 ist der SRH gem. § 91 Abs. 1 Nr. 4 SäHO berechtigt, bei bestimmten nicht öffentlichen Stellen außerhalb der Staatsverwaltung zu prüfen. Das Prüfungsrecht bezieht sich auf juristische Personen des privaten Rechts, an denen der Staat einschließlich seines Sondervermögens unmittelbar oder mittelbar mit Mehrheit beteiligt ist, die nicht im Wettbewerb stehen, bestimmungsgemäß überwiegend öffentliche Aufgaben erfüllen oder diesem Zweck dienen und hierfür Haushaltsmittel oder Gewährleistungen des Staates oder eines seiner Sondervermögen erhalten.

Da die von § 91 Abs. 1 Nr. 4 SäHO erfassten Unternehmen wie Behörden geprüft werden können, muss ein Gesamtüberblick über diesen Bereich und eine Vergleichbarkeit mit dem Kernhaushalt gegeben sein. Eine transparente Darstellung muss künftig gewährleisten, dass wirtschaftliche Zusammenhänge und Abläufe zwischen Kern- und Nebenhaushalt, wie z. B. eine Verlagerung von Personal, nachvollzogen werden können.

Der SRH hält es aufgrund der neuen Prüfungsrechte für erforderlich, die Unternehmen mit überwiegend öffentlichen Aufgaben getrennt von sonstigen Beteiligungen in Kap. 1521 und im Beteiligungsbericht zu behandeln.

Haltung der Rechnungshöfe

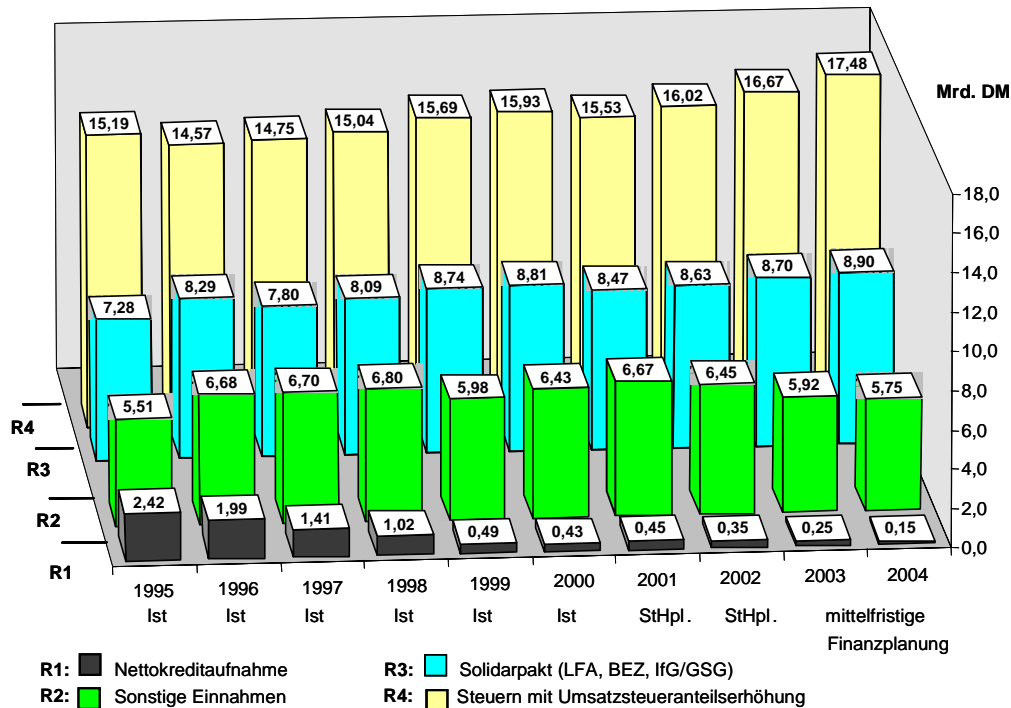
Die Rechnungshöfe in Bund und Ländern sehen im Zusammenhang mit ausgegliederten Teilen staatlichen Wirtschaftens für problematisch an, dass

- zusätzliche Kreditaufnahmemöglichkeiten geschaffen werden, ohne dass diese auf die Kreditobergrenze des Art. 115 GG (bzw. jeweiliger Art. der LV) und die Maastricht-Kriterien angerechnet werden,
- die Vermögen der öffentlichen Haushalte in der Regel auf neue Einrichtungen übertragen werden, nicht jedoch die diesen Vermögensteilen zurechenbaren Schulden,
- die Vermögens- und Schuldenlage nicht umfassend und transparent ausgewiesen wird,
- die öffentlichen Haushalte nicht mehr vergleichbar sind,
- der Haushaltsgesetzgeber den unmittelbaren Einfluss auf das Finanzgebahren einer ausgegliederten Einrichtung oder eines Vermögens verliert und

- nicht nur für die Parlamente - die Übersicht über die Aktivitäten des Bundes und des Landes und seine finanzielle Gesamtsituation verloren geht.

Es ist deshalb notwendig, die öffentlichen Haushalte unter Einschluss ihrer ausgliederten Einrichtungen vergleichbar zu machen, die auf die öffentlichen Haushalte zukommenden künftigen Belastungen auszuweisen und damit die Vorbelastungen der künftigen Haushalte transparent zu machen.

2 Einnahmenstruktur



2.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Das Gesamtaufkommen im Freistaat Sachsen erholte sich in 1999 gegenüber den Vorjahren deutlich. So vereinnahmten die sächsischen Finanzämter bei den Landes- und Gemeinschaftsteuern mit 14,0 Mrd. DM rd. 1 Mrd. DM mehr als im Jahre 1998 (12,8 Mrd. DM).

Steuerarten (Mio. DM)	1996 ¹⁾	1997 ²⁾	1998 ³⁾	1999 ⁴⁾	1999/1998
I. Gemeinschaftssteuern					
Lohnsteuer	7.441,2	7.366,6	7.484,8	7.882,7	397,9
Lohnsteuerzerlegung					
Veranlagte Einkommensteuer	-1.136,1	-1.598,7	-1.712,6	-1.636,4	76,2
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	131,2	137,6	135,6	156,3	20,7
Zinsabschlagsteuer	46,9	45,3	43,6	49,2	5,6
Zinsabschlagzerlegung					
Körperschaftsteuer	-165,9	96,8	287,8	438,9	151,1
Körperschaftzerlegung					
Umsatzsteuer	4.466,5	4.786,9	4.937,2	5.385,1	447,9
Gewerbsteuerumlage	79,0	4,2	16,8	122,4	105,6
Steuern nach DDR-Recht	6,6	4,4	35,9	1,1	-34,8
Summe I.	10.869,4	10.843,1	11.229,1	12.399,3	1.170,2
II. Landessteuern					
Vermögensteuer	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Erbschaftsteuer	21,4	19,2	21,9	29,8	7,9
Grunderwerbsteuer	569,8	626,9	639,7	643,6	3,9
Kraftfahrzeugsteuer	640,3	656,2	670,9	619,0	-51,9
Rennwett- und Lotteriestuer gesamt	82,1	93,7	104,6	117,2	12,6
Feuerschutzsteuer	30,4	28,5	25,9	21,7	-4,2
Biersteuer	124,0	132,3	135,3	128,9	-6,4
Spielbankabgabe bis 1995	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe II.	1.468,0	1.556,8	1.598,3	1.560,2	-38,1
Gesamtaufkommen (Summe I. und II.)	12.337,4	12.399,9	12.827,4	13.959,5	1.132,1
III. Abgaben im Länderfinanzausgleich					
Spielbankabgabe ab 1996	19,8	21,0	15,2	19,7	4,5
Summe III.	19,8	21,0	15,2	19,7	4,5
Gesamtaufkommen (Summe I., II. und III.)	12.357,2	12.420,9	12.842,6	13.979,2	1.136,6

¹⁾ Kurzmitteilung des SMF vom 07.01.1997; SRH-Az.: 0404.4/70.

²⁾ SMF, Anlage zum Schreiben vom 26.06.1998, Az.: 21-FV3100-1/48-33395; SRH-Az.: 0402/7.

³⁾ SMF, Anlage zum Schreiben vom 08.07.1999, Az.: 21-FV3100-1/48-33395; SRH-Az.: 0403.1/10.

⁴⁾ SMF, Anlage zum Schreiben vom 28.03.2000, Az.: 21-FV3100-1/51-18052, SRH-Az.: 0403.1/12.

Gemeinschaftssteuern

Zuwächse beim Steueraufkommen waren vor allem bei den Gemeinschaftsteuern gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Sie betragen bei der Lohnsteuer rd. 398 Mio. DM (5,3 %), der Umsatzsteuer rd. 448 Mio. DM (9,1 %) und bei der Körperschaftsteuer rd. 151 Mio. DM (52,5 %). Auch die veranlagte Einkommensteuer, von der vorrangig die Gewerbetreibenden und Freiberufler betroffen sind, verzeichnete nach ihrem Absinken im Jahre 1998 wieder Mehreinnahmen. Der Anstieg betrug 76 Mio. DM.

Lohnsteuer und Umsatzsteuer sind - mit Einschränkungen - Indikatoren für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Die Steigerung des Körperschaftsteueraufkommens ist zudem im Zusammenhang mit dem Einnahmezuwachs bei der Gewerbesteuerumlage von rd. 106 Mio. DM (628,6 %) zu betrachten.

Durch die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern wirkt sich die Steigerung beim Steueraufkommen nicht in vollem Umfang auf das Haushaltsvolumen des Freistaates Sachsen aus.

Landessteuern

Im Gegensatz zu den Gemeinschaftsteuern nahm das Aufkommen der Landessteuern ab. Bei der für die Einnahmen des Landes bedeutsamen Kraftfahrzeugsteuer waren Mindereinnahmen von rd. 52 Mio. DM (7,7 %) hinzunehmen.

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen entwickelten sich in den Jahren 1992 bis 1999 folgendermaßen:

Jahr	Soll lt. StHpl.	Isteinnahmen ¹⁾	Veränderung der Isteinnahmen gegenüber dem		Steuerdeckungsquote
	Mio. DM	Mio. DM	StHpl. %	Vorjahr %	%
1992	7.126,8	7.157,6	0,4	35,6	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
1999	15.462,0	15.692,1	1,5	4,3	51,6

¹⁾ Ohne OGr. 09.

Im Jahr 1999 hatte die Teilhabe Sachsens - wie auch der übrigen neuen Länder - an der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern und dem Länderfinanzausgleich (seit 1995) zur Folge, dass die Steuerdeckungsquote auf den Wert von 51,6 % anstieg.

Die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen stiegen um 4,4 % an und übertrafen erstmals wieder seit 1994 den Sollansatz im Haushaltsplan um 1,5 %. Folgende Mehr- oder Mindereinnahmen wurden 1999 bei den einzelnen Steuerarten gegenüber dem Vorjahr erzielt:

Mehr- und Mindereinnahmen zum Vorjahr	1998 Ist Mio. DM	1999 Ist Mio. DM	Mehr/Weniger	
			Mio. DM	%
Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern				
Lohnsteuer	2.908,3	2.821,8	-86,5	-3,0
Veranlagte Einkommensteuer	-727,8	-695,5	32,3	-4,4
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	46,8	67,9	21,1	45,1
Zinsabschlag	137,5	139,0	1,5	1,1
Körperschaftsteuer	330,3	371,0	40,7	12,3
Umsatzsteuer	10.710,5	11.356,3	645,8	6,0
Gewerbsteuerumlage	17,3	70,8	53,5	309,2
Summe	13.422,9	14.131,3	708,4	5,3
Landessteuern				
Vermögensteuer	0,0	0,0	-	-
Erbschaftsteuer	21,9	29,8	7,9	36,1
Grunderwerbsteuer	639,7	643,6	3,9	0,6
Kraftfahrzeugsteuer	670,9	619,0	-51,9	-7,7
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	104,6	117,2	12,6	12,0
Feuerschutzsteuer	25,9	21,7	-4,2	-16,2
Biersteuer	135,3	128,9	-6,4	-4,7
sonstige Steuern	17,9	0,6	-17,3	-96,6
Summe	1.616,2	1.560,8	-55,4	-3,4
Steuerähnliche Abgaben				
Spielbankenabgabe	15,2	19,7	4,5	29,6
Sonstige	23,7	29,9	6,2	26,2
Summe	38,9	49,6	10,7	27,5
Insgesamt	15.078,0	15.741,7	663,7	4,4

2.2 Bund-/Länderfinanzbeziehungen

Angesichts der - auch zehn Jahre nach der Einigung noch gegebenen - Steuerschwäche ist die Einnahmenstruktur des sächsischen Staatshaushalts erheblich von den vertikalen Finanzbeziehungen zum Bund und den horizontalen Finanzbeziehungen zu den Ländern bestimmt.

2.2.1 Föderales Konsolidierungsprogramm - Solidarpakt

Wesentliche Bausteine der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gehen auf das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23.06.1993 zurück.

- Artikel 33 FKPG bezog die neuen Länder ab 1995 in den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern nach dem Finanzausgleichsgesetz des Bundes ein.
- Mit Art. 35 FKPG 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).

Finanzausgleich

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

- Verfahren der horizontalen Umsatzsteuerverteilung,
- anschließender horizontaler Länderfinanzausgleich und
- Bundesergänzungszuweisungen (BEZ).

Umsatzsteuerverteilung und Länderfinanzausgleich erhöhen die Finanzkraft der finanzschwachen Länder grundsätzlich auf mindestens 95 % der länderdurchschnittlichen Finanzkraft. Der Bund gewährt über die Länderfinanzausgleichszuweisungen hinaus Fehlbetrags-BEZ. Sie heben die Finanzausstattung der finanzschwachen Länder auf 99,5 % des Bundesdurchschnitts der Länder.

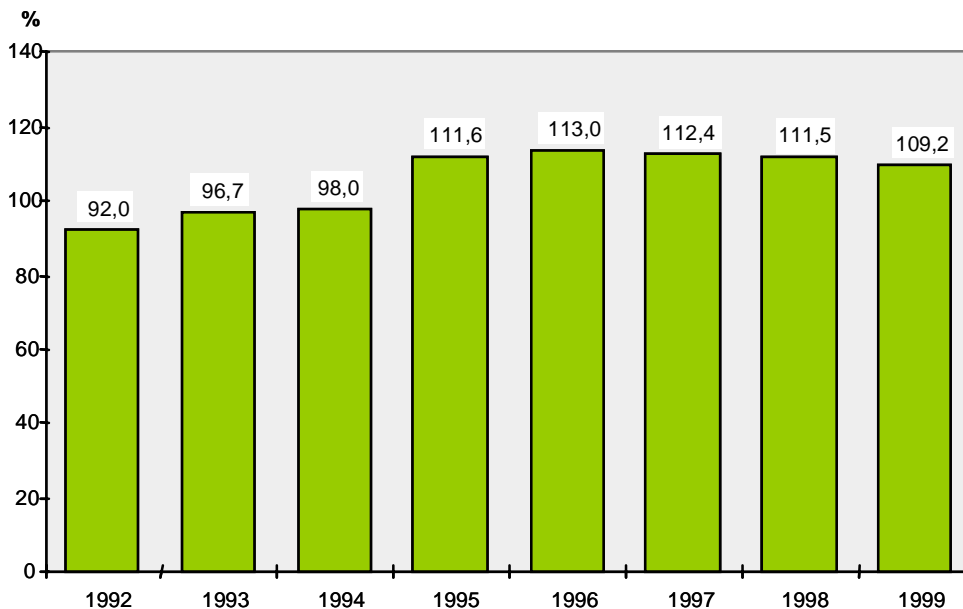
Förderung des Aufbaus in den neuen Ländern

Befristet bis zum Jahr 2004 erhalten die neuen Länder weiterhin Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen und zum Ausgleich zu geringer kommunaler Finanzkraft.

Der Bund gewährt den neuen Ländern - losgelöst vom Länderfinanzausgleich - zweckgebundene Investitionshilfen nach dem IfG Aufbau Ost zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Jährlich entfallen auf den Freistaat - befristet bis 2004 - Einnahmen aus Sonderbedarfs-BEZ und IfG in Höhe von rd. 5,4 Mrd. DM.

Eine Darstellung der durchschnittlichen Finanzausstattung der neuen Länder je EW (einschließlich Gemeinden) ergibt folgendes Bild:

Pro-Kopf-Finanzausstattung der neuen Länder
(Durchschnitt der alten Länder = 100 %)



Quelle: Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2000 bis 2004, Stand Juli 2000.

Durch die Sonderbedarfs-BEZ und IfG-Mittel wird die Finanzausstattung der neuen Länder überdurchschnittlich angehoben. Dies dient insbesondere dem Abbau des infra-

strukturellen Nachholbedarfs, um so die Voraussetzungen für eine Angleichung der Wirtschaftskraft an die alten Länder zu schaffen.

Die Sonderhilfen für die neuen Länder im Rahmen des Solidarpakts sind befristet und enden am 31.12.2004. Ebenfalls bis zu diesem Zeitpunkt muss das FAG nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1999 neu geregelt werden.

Der Stand der Verhandlungen über eine Fortsetzung des Solidarpakts und der Gesetzgebung zur Novellierung des Länderfinanzausgleichs ist oben in Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2 dargelegt.

2.2.3 Finanzausstattung durch Steuern und Föderales Konsolidierungsprogramm

	in Mio. DM							
	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 StHpl.	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004
1. Steuern ohne OGr. 09	14.747,8	15.039,1	15.692,1	15.931,4	15.525,0	16.021,0	16.668,0	17.481,0
2. Finanzausgleich unter den Ländern	1.905,2	1.943,9	2.134,5	2.328,3	2.220,0	2.306,0	2.315,0	2.471,0
3. Fehlbetrags-BEZ	829,7	861,4	920,5	940,9	905,0	981,0	1.000,0	1.047,0
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen	17.482,7	17.844,4	18.747,1	19.200,6	18.650,0	19.308,0	19.983,0	20.999,0
<i>Anteil an bereinigten Einnahmen in %</i>	59,8	59,6	61,7	61,8	61,3	62,1	63,9	65,4
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)	1.404,6	1.625,0	2.026,9	1.883,9	1.690,1	1.690,1	1.725,0	1.725,0
- Einnahmerest	395,7	495,7	176,4					
Gesamt	22.941,0	23.623,1	24.608,4	24.742,5	23.998,1	24.656,1	25.366,0	26.382,0
<i>Veränderung zum Vorjahr in %</i>	+0,1	+3,0	+4,2	+0,5	-3,0	+2,7	+2,9	+4,0

Der sächsische Staatshaushalt ist einnahmeseitig zu rd. 62 % von Steuern und so genannten steuerinduzierten Einnahmen und damit von der gesamtdeutschen Entwicklung der Steuereinnahmen abhängig.

Die mit dem FKPG in Kraft getretenen bundesstaatlichen Finanzhilfen dienen dem Abbau der infrastrukturellen Rückstände. Die befristet über Westniveau liegende Finanzausstattung 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, die 1998 und 1999 deutlich geringer ausfiel.

Verwaltungseinnahmen	in Mio. DM									
	1996		1997		1998		1999		2000	
	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist
Einnahmen HGr. 1	853,9	1.126,5	890,7	1.234,1	1.050,7	1.154,8	1.001,5	1.102,2	1.000,6	1.107,9
Mehr im Ist gegenüber Soll in %		31,9		38,6		9,9		10,1		10,7

Im Vergleich zu den Jahren 1998 und 1999 ist die Abweichung der Istergebnisse vom Soll im Jahr 2000 leicht angestiegen. Größere Abweichungen konnten vermieden werden. Der SRH wird weiter beobachten, ob eine sachnahe Veranschlagung im Bereich der Verwaltungseinnahmen auch in den Folgejahren gewährleistet ist.

2.4 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Zu den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gehören insbesondere die allgemeinen Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich 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 Länderfinanzausgleich und den BEZ.

	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	in Mio. DM				
				2000 Ist	2001 StHpl.	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004
1. Einnahmen in HGr. 2	8.546,2	8.603,0	8.749,1	9.008,4	8.928,1	9.274,2	9.143,1	9.328,7
2. Länderfinanzausgleich	<i>.I.</i> 1.905,2	1.943,9	2.134,5	2.328,3	2.220,0	2.306,0	2.315,0	2.471,0
3. Fehlbetrags-BEZ	<i>.I.</i> 829,7	861,4	920,5	940,9	905,0	981,0	1.000,0	1.047,0
4. Sonderbedarfs-BEZ	<i>.I.</i> 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 laufende Zuweisungen und Zuschüsse	2.153,3	2.139,7	2.036,1	2.081,2	2.145,1	2.329,2	2.170,1	2.152,7
<i>Anteil an den bereinigten Einnahmen in %</i>	<i>7,4</i>	<i>7,1</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>7,1</i>	<i>7,5</i>	<i>6,9</i>	<i>6,7</i>

Die aufgabenbezogenen laufenden Mittel tragen zu rd. 6,7 % zur Finanzierung des jährlichen Ausgaberrahmens bei.

2.5 Investitionszuweisungen und -zuschüsse

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

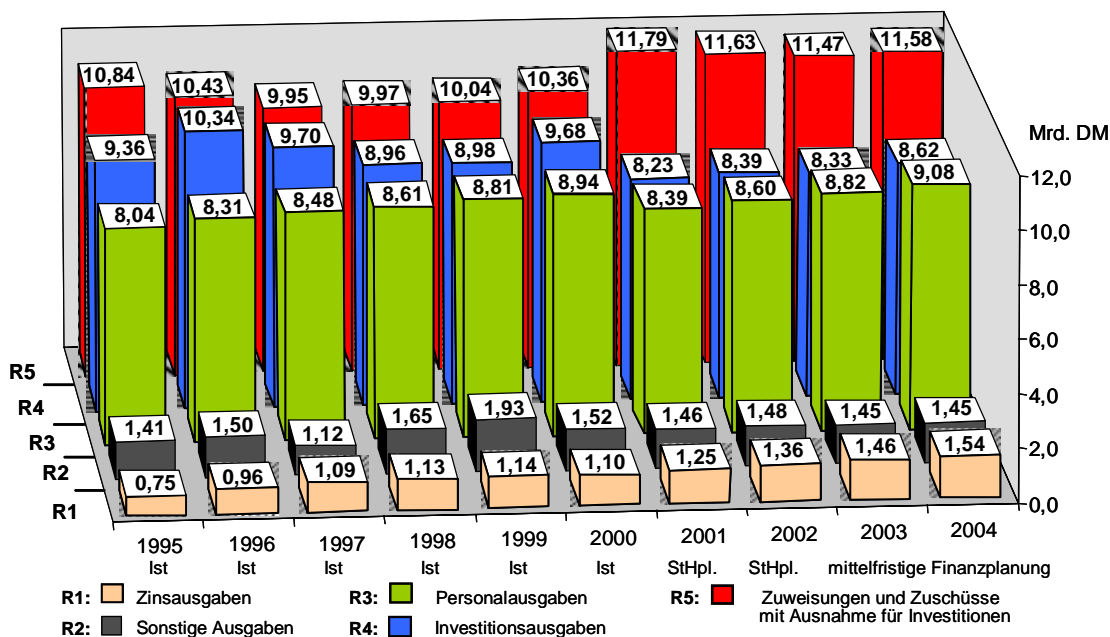
Aufgabenbezogene Investitionszuweisungen	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	in Mio. DM				
				2000 Ist	2001 StHpl.	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004
1. Einnahmen in HGr. 3 ohne OGr. 32	4.684,7	5.094,6	4.815,1	5.094,8	5.170,9	4.763,8	4.423,2	4.255,0
2. IfG Aufbau Ost¹⁾ (Ist ohne Reste)	<i>.I.</i> 1.200,2	1.420,6	1.822,5	1.679,5	1.485,7	1.485,7	1.520,6	1.520,6
Saldo	3.484,5	3.674,0	2.992,6	3.415,3	3.685,2	3.278,1	2.902,6	2.734,4
<i>Anteil an den bereinigten Ein- nahmen in %</i>	<i>11,9</i>	<i>12,3</i>	9,8	<i>11,0</i>	<i>12,1</i>	<i>10,5</i>	<i>9,3</i>	<i>8,5</i>

¹⁾ Ohne anteilige IfG-Mittel gemäß GSG.

Der Anteil der laufenden (siehe Pkt. 2.4) und investiven aufgabenbezogenen Transfers an den bereinigten Einnahmen lag 1997 bei 19,3 % und 1998 bei 19,4 %. In 1999 ergab sich eine deutlich geringere Quote von 16,5 %.

Einnahmereste aus IfG-Zuweisungen des Bundes wurden 1999 in Höhe von 176,4 Mio. DM gebildet. Diese Haushaltsmittel brauchen nicht in Abgang gestellt zu werden, sondern können im nächsten Jahr für investive Maßnahmen eingesetzt werden. Die Einnahme- und Ausgabereste bei IfG-finanzierten Titeln sind oben in Beitrag Nr. 1, Pkt. 7.2 dargestellt.

3 Ausgabenstruktur



3.1 Staatshaushalt nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen

In der nachfolgenden Darstellung sind die Staatsausgaben nach ihrem Entstehungsgrund aufgegliedert:

88,8 % des Haushalts sind durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder werden im Rahmen von mischfinanzierten Programmen (Komplementierung) eingesetzt. Der finanzielle Spielraum zur Dotierung von Landesprogrammen bewegt sich somit in engen Grenzen.

Bei einem nahezu gleich bleibenden Ausgaberrahmen und zunehmendem Bindungsgrad verengt sich der finanzpolitische Spielraum für den Haushaltsgesetzgeber. Die höheren Steuereinnahmen haben im Hj. 1999 für eine Entspannung beim Bindungsgrad gesorgt. Mittelfristig wird aber nicht mit einer Fortschreibung der Steuereinnahmen auf dem Niveau von 1999 und 2000 gerechnet.

Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 1999 in TDM	in %
1. Haushaltsposition/Maßnahmen/Programme		
Gesamtausgaberrahmen	30.900.350,5	100,0
davon:		
Personalausgaben	8.806.653,2	28,5
Sächliche Verwaltungsausgaben	1.448.665,7	4,7
Zinsen	1.137.962,3	3,7
Sachinvestitionen	268.985,4	0,9
Besondere Finanzierungsausgaben	489.962,8	1,6
Zwischensumme (1.)	12.152.229,4	39,3

Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 1999 in TDM	in %
2. Bundesgesetzliche Rechtsverpflichtungen		
Summe Bundesgesetze (2.)	2.561.724,7	8,3
<u>darunter:</u>		
Wohngeldgesetz	491.386,2	1,6
Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform)	900.359,1	2,9
Kriegsopferfürsorgegesetz	26.627,7	0,1
Gesetzliche Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz (Mitfinanzierung durch den Bund)	295.529,5	1,0
Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	43.630,0	0,1
Krankenhausförderung nach Art. 14 GSG einschließlich Landeskomplementärmitteln	440.765,2	1,4
BAföG	202.732,0	0,7
Durchführung gesetzliche Unfallversicherung	55.000,0	0,2
Zwischensumme (1. und 2.)	14.713.954,1	47,6
3. Landesgesetzliche Rechtsverpflichtungen		
Summe Landesgesetze (3.)	7.214.729,7	23,3
<u>darunter:</u>		
Bundesvertriebenenförderungsgesetz/Aussiedlereingliederungsgesetz	38.543,9	0,1
Asylbewerber-Bürgerkriegsflüchtlinge (Asylbewerberleistungsgesetz)	170.037,4	0,6
Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft	167.041,6	0,5
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen (Ausbildungsverkehr)	99.924,9	0,3
Landeserziehungsgeld	118.748,8	0,4
Gesetz über die Kindertageseinrichtungen (ohne Lernbehinderte)	435.178,5	1,4
Landesblindengesetz	69.307,8	0,2
Krankenhausförderung „Pauschalförderung, sonstige Landesgesetzliche Leistungen nach SächsKHG“	77.475,3	0,3
Kulturraumgesetz	92.345,4	0,3
FAG ohne HGr. 5	5.791.276,4	18,7
Zwischensumme (1. bis 3.)	21.928.683,8	71,0
4. Sonstige Verpflichtungen		
Summe Sonstige Verpflichtungen (4.)	461.941,8	1,5
<u>darunter:</u>		
Förderung des sorbischen Volkes	28.710,9	0,1
Förderung Musikschulen	12.975,1	0,0
Zuschüsse Siemens, AMD	118.958,5	0,4
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	178.930,2	0,6
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (Bürgschaften-Ausfallleistungen)	38.844,5	0,1
Zwischensumme (1. bis 4.)	22.390.625,6	72,5
5. EU-Programme		
Summe EU-Programme (5.)	1.537.779,8	5,0
<u>darunter:</u>		
Entkoppelte EFRE-Mittel Berufsschulenbau	130.370,6	0,4
Gekoppelte EFRE-Mittel und technische Hilfe	107.534,2	0,3
Entkoppelte EFRE-Mittel Förderung Forschung und Technologie SMWA	125.244,5	0,4
EU-Gemeinschaftsinitiativen	152.653,8	0,5
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	381.477,8	1,2
EU-Programm „Umweltgerechte Landwirtschaft“	111.430,0	0,4
Entkoppelte EFRE-Mittel Wasser/Abwasser (SMU)	186.435,1	0,6
Entkoppelte EFRE-Mittel Forschung und Entwicklung (SMWK)	27.396,1	0,1
Zwischensumme (1. bis 5.)	23.928.405,4	77,4

Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 1999 in TDM	in %
6. Bund-/Länderprogramme		
Summe Bund-/Länderprogramme (6.)	3.504.486,7	11,3
darunter:		
Städtebau	295.620,4	1,0
Wohnungsbau	462.232,0	1,5
Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur - Teil SMWA - Wirtschaftsförderung	1.344.063,2	4,3
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	160.858,6	0,5
GVFG - ÖPNV und Förderung S- und Stadtbahnprojekte	46.768,9	0,2
GVFG - Kommunalen Straßenbau	171.626,1	0,6
GA Agrarstruktur	170.588,3	0,6
Rahmenvereinbarung Forschungsförderung	308.257,1	1,0
HBFG	32.703,6	0,1
Zwischensumme (1. bis 6.)	27.432.892,1	88,8
7. Landesmaßnahmen/Landesprogramme		
Summe Landesprogramme, Landesbaumaßnahmen (7.)	3.467.458,5	11,2
darunter:		
Städtebau	47.579,3	0,2
Wohnungsbau	681.626,7	2,2
Denkmalpflege	51.903,4	0,2
Brandschutz	38.688,2	0,1
Schulhausbau (ohne FAG)	52.181,3	0,2
Jugendförderung	23.234,2	0,1
Sportförderung	69.255,1	0,2
Reine Landesmaßnahmen Arbeitsmarktförderung (Z-ABS)	13.416,6	0,0
Staatsstraßenbau	186.324,1	0,6
Freiwillige Leistungen Pflegeeinrichtungen	27.967,1	0,1
Jugendhilfe	35.311,8	0,1
Förderung Familien einschließlich Landesstiftung	21.792,8	0,1
Förderung Senioren einschließlich Aktion 55	21.839,7	0,1
Maßnahmen für Behinderte	56.171,1	0,2
Krankenhausförderung außerhalb SächsKHG	27.956,9	0,1
Landesprogramm Ländlicher Raum	54.813,3	0,2
Immissions- und Klimaschutz	14.116,8	0,0
Wasser, Abwasser, Wasserbau (einschließlich wirtschaftlich Not leidender Aufgabenträger)	108.753,3	0,4
Außeruniversitäre und landesfinanzierte Forschungseinrichtungen	29.647,2	0,1
Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf und für die Stilllegung Kerntechnik Rossendorf	44.630,5	0,1
Zuschüsse an Studentenwerke (insbesondere Studentenheime)	62.540,0	0,2
Zuschüsse an Unikliniken Dresden und Leipzig	298.000,0	1,0
Staatsoper und Staatsschauspiel, Förderung 26er Betriebe	98.020,9	0,3
Betriebe und Beteiligungen	385.961,4	1,2
Landesbau - Kap. 1525	364.082,1	1,2
Gesamtsumme (1. bis 7.)	30.900.350,6	100,0

3.2 Leistungen an den kommunalen Bereich

Die Zuwendungen und Zuschüsse des Freistaates an die Gemeinden und Gemeindeverbände umfassen Ausgaben innerhalb des kommunalen Steuerverbunds (FAG) und Leistungen außerhalb dieses Bereichs. Insgesamt betragen die Zuweisungen des Frei-

staates Sachsen an die Kommunen im Hj. 1999 rd. 10,2 Mio. DM. Gegenüber 1998 ist ein Anstieg um 0,3 % zu verzeichnen.

Zuweisungen an den kommunalen Bereich	in Mio. DM							
	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 StHpl.	2001 StHpl.	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004
laufende Zuweisungen	6.563,7	6.433,4	6.427,3	6.649,8	6.731,4	6.728,6	6.635,1	6.770,2
Investitionszuweisungen	4.287,8	3.726,8	3.763,9	3.705,3	3.196,3	3.342,0	3.380,9	3.410,1
Zuweisungen insgesamt ¹⁾	10.851,6	10.160,2	10.191,2	10.355,1	9.927,7	10.070,5	10.016,0	10.180,3
darunter: Zuweisungen im Rahmen des FAG	5.988,3	5.789,8	5.791,4²⁾	6.040,1	6.257,7	6.421,0	6.378,7	6.706,5
<i>Anteil der Zuweisungen insgesamt an den bereinigten Ausgaben in %</i>	<i>35,4</i>	<i>33,8</i>	<i>33,5</i>	<i>33,3</i>	<i>31,9</i>	<i>32,1</i>	<i>31,8</i>	<i>31,6</i>

¹⁾ Gesamtsummen ohne HGr. 5 und ohne Schuldendiensthilfe an den Bund.

²⁾ Ohne Tit. 919 01 Rückstellung für Istabrechnung der Ausgleichsjahre 1998 und 1999.

Der Anteil der Ausgaben, die an die Kommunen zur Verstärkung kommunaler Finanzkraft sowie zur Förderung laufender und investiver kommunaler Aufgaben geleistet werden, beträgt durchschnittlich über 30 % der Gesamtausgaben.

3.3 Personalausgaben

Entwicklung seit 1993

	Personalbestand in Vollzeitkräfte 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
1999	110.943	9.150,9	8.806,7	-3,8

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

Der Personalbestand war 1999 gegenüber dem Vorjahr um 1.782 Vollzeitkräfte geringer. Die Personalreduzierung erfolgte im Wesentlichen in den Geschäftsbereichen des SMK (1.743 Vollzeitkräfte) und des SMS (697 Vollzeitkräfte). Die Differenz von veranschlagten zu gezahlten Personalaufwendungen ist gegenüber 1998 um 2,7 Mio. DM gestiegen.

Die Personalausgaben lagen im Hj. 1999 um 200,4 Mio. DM (2,3 %) über dem Ergebnis des Vorjahres. Damit ist der Anteil der Personalausgaben (HGr. 4) an den bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates gegenüber 1998 um 0,4 Prozentpunkte auf 29,0 % gestiegen.

Die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich 1999 zu 1998

Personalausgaben 1998 und 1999 (in Mio. DM)				
	1998	1999	Veränderungen gegenüber Vorjahr	
	Ist	Ist	absolut	in %
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	26,3	27,3	1,0	+3,8
Beamte, Richter	1.750,8	1.837,3	86,5	+4,9
Angestellte	5.457,4	5.486,3	28,9	+0,5
Arbeiter	281,4	263,1	-18,3	-6,5
andere Bezüge	2,6	2,4	-0,2	-7,7
Beihilfen u. ä.	68,8	73,7	4,9	+7,1
Versorgung	859,2	952,6	93,4	+10,9
Beschäftigungsentgelte (Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige)	51,6	55,9	4,3	+8,3
Nicht aufteilbare Personalausgaben (Tit. 428 bis 429)	54,2	50,0	-4,2	-7,8
Trennungsgeld	9,6	8,5	-1,1	-11,5
sonstige personalbezogene Sachaus- gaben	44,3	47,8	3,5	+7,9
globale Mehr- und Minderausgaben	0,003	0,0	-0,003	-100,0
Zuführungen an Versorgungsrücklage		1,8		
Insgesamt	8.606,203¹⁾	8.806,7¹⁾	200,5	2,3

¹⁾ Darunter Ausgaben für ABM: 1997: 20,9 Mio. DM, 1998: 24,8 Mio. DM; 1999: 29,7 Mio. DM
im Soll: 1997: 7,2 Mio. DM, 1998: 4,3 Mio. DM, 1999: 3,8 Mio. DM.

In der zweiten Jahreshälfte des Hj. 1999 erhöhten insbesondere Anhebungen der Löhne und Gehälter der Angestellten und Arbeiter von 3,1 % und der Bezüge der Beamten von 2,9 % die zu leistenden Ausgaben.

Bei den Beihilfeaufwendungen für Beamte, Richter und Versorgungsempfänger ist der Anstieg auf eine größere Zahl von Personen mit Anspruch auf Beihilfe zurückzuführen. Die durchschnittlichen Beihilfeaufwendungen für die aktiven Beamten sind 1999 gegenüber 1998 um 13 DM je Antrag gestiegen (ohne Heilfürsorge der Polizei). 1998 betrug die Steigerung gegenüber dem Vorjahr 56 DM. Der Anstieg der Versorgungsausgaben ergab sich auch durch die Erhöhung der Versorgungsleistungen infolge Überführung von Zusatzversorgungssystemen aus dem Beitrittsgebiet in die Rentenversicherung.

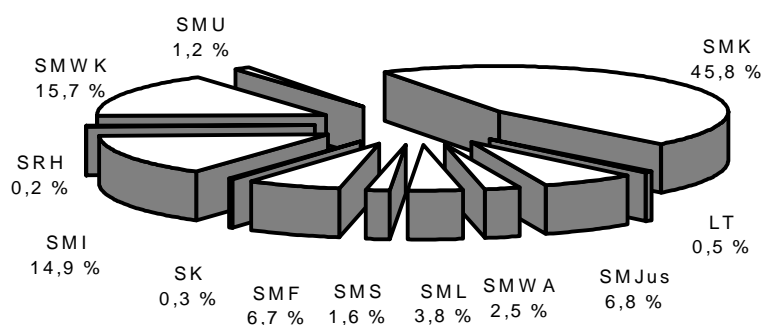
Anteile der Ressorts

Ressort	Epl.	HR 1998 Ist in TDM	HR 1999 Ist in DM	Veränderung zum Vorjahr absolut in DM	in %
Landtag (LT)	01	36.636	37.459	823	2,2
SK	02	20.856	21.053	197	0,9
SMI	03	1.128.363	1.163.623	35.260	3,1
SMF	04	515.440	522.462	7.022	1,4
SMK	05	3.549.418	3.571.056	21.638	0,6
SMJ	06	509.405	532.932	23.527	4,6
SMWA	07	193.022	197.025	4.003	2,1
SMS	08	129.884	124.002	-5.882	-4,5
SML	09	286.094	297.140	11.046	3,9
SMU	10	111.806	89.926	-21.880	-19,6
SRH	11	16.379	17.110	731	4,5
SMWK	12	1.204.032	1.226.157	22.125	1,8
Summe Ressorts		7.701.335	7.799.945	98.610	1,3
	15	904.911	1.006.709 ¹⁾	101.798	11,2
Gesamtsumme Personalausgaben		8.606.246	8.806.654	200.408	2,3

¹⁾ Davon entfallen 415.211.526,36 DM auf Versorgungsleistungen nach § 15 AAÜG für das Sonderversorgungssystem nach Anlage 2 Nr. 2 AAÜG und 519.998.583,67 DM für Versorgungsleistungen infolge Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung.

Anmerkung: Die in Epl. 15 aufgeführten Personalausgaben können den Ressorts anhand der Gesamtrechnung nicht zugerechnet werden (Sammelansätze).

Anteile der Ressorts an den Personalausgaben



In den Ressorts SMWK, SMK und SMI sind mit 79.881 Vollkräften 72,4 % des Personals der Landesverwaltung konzentriert. Im Hj. 1999 entfielen auf diese Ressorts 76,4 % der Personalausgaben.

3.4 Sächliche Verwaltungsausgaben

Zu den sächlichen Verwaltungsausgaben gehören insbesondere Ausgaben für Geschäftsbedarf, Bücher und Zeitschriften, Post- und Fernmeldegebühren, Fahrzeughaltung, Geräte und Ausstattungsgegenstände, Sachverständigen- und Gerichtskosten

und Dienstreisen. Weiterhin zählen Mieten und Pachten sowie Kosten der Bewirtschaftung und Unterhaltung der Grundstücke zu dieser Ausgabenart.

Sächliche Verwaltungsausgaben	in Mio. DM							
	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 StHpl.	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004
Ausgaben in OGr. 51 bis 54	1.434,1	1.402,9	1.448,7	1.458,7	1.437,6	1.447,1	1.435,1	1.432,1
darunter:								
Gr. 529 Verfügungsmittel	0,7	0,6	0,6	0,7	1,2	1,2	1,3	1,2
Gr. 531 Öffentlichkeitsarbeit	18,3	18,8	16,0	16,5	15,8	15,5	17,0	15,4
Gr. 532 bis 546 Sonstiges	123,9	115,0	117,3	121,1	145,6	116,6	118,1	120,1
Gr. 547 vermischte Ausgaben	223,4	222,2	237,7	226,2	171,9	213,6	210,3	207,3
<i>in DM je EW Sachsens (Stand 30.06. des Jahres)</i>	316,05	311,25	323,63	325,87	321,16	323,28	320,60	319,93

Die Ausgaben der Gr. 529 stehen den Ministerien als so genannte Verfügungsmittel für „außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen“ zur Verfügung. Zu den Ausgaben der Gr. 531 gehören u. a. Kosten für Veröffentlichungen, Dokumentationen und sonstige Öffentlichkeitsarbeit (siehe näher Beitrag Nr. 5).

Sonstige Verwaltungsausgaben sind z. B. Schadensersatzleistungen und Leistungen aufgrund von gerichtlichen Entscheidungen oder Prozessvergleichen. Weiterhin zählen zu dieser Gruppe Umzugs- und Verlegungskosten von Dienststellen, wie auch die sächlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Umstellung auf den Euro.

Vermischte Verwaltungsausgaben sind auf die Gr. 511 bis 546 nicht aufteilbar.

Im Hj. 1999 betragen die sächlichen Verwaltungsausgaben 1.448,7 Mio. DM und überstiegen damit das Soll um 43,3 Mio. DM (3,1 %). **Sie liegen im Freistaat mit rd. 324 DM je EW (1999) um rd. 10 % höher als in den sächlichen Verwaltungsausgaben der westlichen Länder, die sich durchschnittlich auf rd. 295 DM je EW belaufen.**

3.5 Zinsausgaben an den Kreditmarkt

Gegenüber dem Vorjahr sind die Ausgaben der OGr. 57 (Zinsausgaben an den Kreditmarkt) 1999 um 11,0 Mio. DM angestiegen. Mittelfristig ist ein weiterer Anstieg der Zinsausgaben zu erwarten. Dies wird anhand der Zinslastquote deutlich.

Zinsausgaben an den Kreditmarkt	in Mio. DM							
	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 StHpl.	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004
Ausgaben in OGr. 57	1.085,0	1.127,0	1.138,0	1.099,1	1.249,6	1.356,6	1.464,0	1.544,0
<i>Anteil an den bereinigten Ausgaben in % (Zinslast- quote)</i>	3,5	3,7	3,7	3,5	4,0	4,3	4,6	4,8
<i>Zinsausgaben je EW Sachsens in DM</i>	239,11	250,04	254,22	245,54	279,16	303,05	327,05	344,92

Die Zinslasten sind insbesondere durch die hohen Kreditaufnahmen des Freistaates in den Jahren 1991 bis 1995 bedingt. Die weitere Nettoneuverschuldung führte zu einem

Anstieg¹⁾ der Zinsausgaben je EW um 1,7 % auf rd. 254 DM im Jahr 1999. Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum wird dieser Wert voraussichtlich auf rd. 345 DM je EW im Jahr 2004 ansteigen.

3.6 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							
	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 StHpl.	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004
Ausgaben in HGr. 6	9.945,5	9.974,0	10.038,4	10.363,8	11.794,0	11.625,6	11.465,8	11.583,8
<i>Anteil der HGr. 6 an den bereinigten Ausgaben in %</i>	32,5	33,2	33,0	32,9	37,9	37,0	36,4	35,9

Bei den Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen handelt es sich zum großen Teil um die Leistungen im kommunalen Finanzausgleich (insbesondere Schlüsselzuweisungen) an die kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städte und Landkreise. Sie werden auf der Grundlage des kommunalen FAG nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz gewährt (siehe oben Pkt. 3.2).

3.7 Investitionsausgaben

3.7.1 Gegenüber dem Vorjahr haben sich die Investitionsausgaben 1999 um rd. 0,2 % verringert. Ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben (Investitionsquote) beträgt 29,5 %. Ein Vergleich der Investitionsausgaben der neuen Länder auf der Basis von DM/EW ist in Pkt. 4 dargestellt.

Investitionsausgaben	in Mio. DM							
	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 StHpl.	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004
Ausgaben in HGr. 7 und 8	9.697,4	8.962,4	8.978,7	9.676,0	8.227,5	8.388,7	8.334,8	8.624,9
<i>Investitionsausgaben je EW in DM</i>	2.137,12	1.988,43	2.005,81	2.161,59	1.838,00	1.874,01	1.861,97	1.926,77
<i>Anteil an den bereinigten Ausgaben in % (Investitionsquote)</i>	31,7	29,8	29,5	30,7	26,5	26,7	26,4	26,7

Die Investitionsquote wird mittelfristig zunächst geringfügig sinken. Gleiches gilt für die Investitionsausgaben je EW²⁾. Dennoch sollen sie aber nach den Angaben in der Finanzplanung des Freistaates bis 2004 insgesamt auf einem hohen Niveau gehalten werden.

Die Investitionsausgaben sind 1999 in den neuen Ländern mit durchschnittlich 1.929 DM je EW erheblich höher als in den westlichen Flächenländern, die rd. 597 DM je EW für investive Zwecke ausgegeben haben.

¹⁾ Im Zusammenhang muss aber auf die rückläufige EW-Zahl im Freistaat hingewiesen werden. Ein Teil des Anstiegs ergibt sich insoweit nur rechnerisch.

²⁾ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2000 bis 2004 der EW-Stand zum 30.06.1999 zugrunde gelegt.

3.7.2 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	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	in Mio. DM				
				2000 Ist	2001 StHpl.	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004
1. Bereinigte Ausgaben	30.637,9	30.072,5	30.410,4	31.534,1	31.097,4	31.418,9	31.517,3	32.267,0
2. Ausgaben in den HGr. 7, 8 (./.)	9.697,4	8.962,4	8.978,7	9.676,0	8.227,5	8.388,7	8.334,8	8.624,9
Saldo („konsumtive Ausgaben“)	20.940,5	21.110,1	21.431,7	21.858,1	22.869,9	23.030,2	23.182,5	23.642,1
<i>Investitionsquote in %</i>	31,7	29,8	29,5	30,7	26,5	26,7	26,4	26,7
„Konsumtionsquote“ in %	68,3	70,2	70,5	69,3	73,5	73,3	73,6	73,3

Die „Konsumtionsquote“ steigt gegenüber 1999 mit 70,5 % nach den Ansätzen in der mittelfristigen Finanzplanung 2004 auf 73,3 % an. Das stellt eine Entwicklung dar, die sich zu Lasten der Investitionsquote vollzieht. Die Verschiebung ist hauptsächlich durch steigende Zinsausgaben bedingt. **Voraussichtlich wird im Finanzplanungszeitraum 2001 bis 2004 die Zinslastquote von 4,0 auf 4,8 % und außerdem die Personalausgabenquote von 27,0 auf 28,1 % steigen.**

3.7.3 Für Baumaßnahmen des Landes (HGr. 7) wurden 1999 insgesamt 1.080,5 Mio. DM verausgabt. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Erhöhung um 102,8 Mio. DM (+10,5 %). Im Finanzplanungszeitraum sind durchschnittlich rd. 1 Mrd. DM jährlich für Staatshochbau einschließlich des Hochschulbaus sowie Straßen-, Wege- und Brückenbau vorgesehen.

Hochbau und Hochschulbau dienen der Deckung von Raumbedarf der Landesdienststellen. Die VHBV kann Flächen aber auch zur Raumbedarfsplanung anmieten. Unten ist die Vorbelastung durch Ausgaben für Mieten und Pachten mit dargestellt. Diese Aufwendungen verringern sich grundsätzlich, so weit der Freistaat Mittel für Baumaßnahmen zur Ablösung von Anmietungen einsetzt.

Bausausgaben des Freistaates	in Mio. DM							
	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 StHpl.	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004
1. Ausgaben in HGr. 7	935,1	977,7	1.080,5	1.038,8	1.043,4	1.030,9	1.035,4	1.034,0
<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-12,9	+4,6	+10,5	-3,9	+0,4	-1,2	+0,4	-0,1
- Hochbau ¹⁾	631,2	670,1	686,2	668,1	722,6	708,3		
<i>darunter Hochschulbau</i>	244,6	278,0	322,0	315,5	308,2	299,5		
- Straßen- und Wegebau ²⁾	296,8	305,5	389,6	363,9	319,2	319,5		
- Sonstiges ³⁾	7,1	2,1	4,5	6,8	1,6	3,2		
2. Mieten und Pachten, darunter:	125,0	129,9	126,6	125,3	127,1	123,1		
- bis 2000 Kap. 1520 Tit. 518 01, ab 2001 Epl. 14 Gr. 518	112,7	116,9	110,7	109,6	110,7	106,7		
- Kap. 1208, 1209, 1214 Tit. 518 01	12,3	12,9	15,9	15,6	16,4	16,4		

¹⁾ 1997 bis 2000: Kap. 1525 und 1526; 2001 bis 2002: Epl. 14 HGr. 7; Strukturplanung nach Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) und kleine Baumaßnahmen aus Kap. 1207 Tit.Gr. 69 und 99.

²⁾ Einschließlich Vergabe von Ingenieurleistungen, Fachplanung in Kap. 0705 und 0706. Summe Baumaßnahmen in Kap. 0706 rd. 247,8 Mio. DM (1997), 264,8 Mio. DM (1998), 352,7 Mio. DM (1999), 330,2 Mio. DM (2000); 1998 bis 2000 mit Sonderprogramm Kap. 1503 Tit. 780 01 und 780 02. Weiterhin einschließlich landwirtschaftlicher Wegebau und Forstwegebau (Kap. 0910 und 0961).

³⁾ Ausgaben für überbetriebliche Ausbildungsstätten (Kap. 0910); Ausgaben für Großschutzgebiete (bis 2000 Kap. 1010, ab 2001 Kap. 0950).

3.7.4 Investitionsfördermaßnahmen sind in den OGr. 83 bis 89 veranschlagt. Im Hj. 1999 hat der Freistaat rd. 7,6 Mrd. DM an investiven Fördermitteln für den öffentlichen und sonstige Bereiche bereitgestellt. Gegenüber dem Vorjahr verringerten sie sich um rd. 120 Mio. DM (1,6 %). Mittelfristig zeichnet sich gegenüber 1999 ein Rückgang auf voraussichtlich rd. 7,3 Mrd. DM im Jahr 2004 ab.

Investitionsförder- maßnahmen	in Mio. DM							
	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 StHpl.	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004
Ausgaben in den OGr. 83 bis 89	8.546,7	7.749,6	7.629,2	8.367,7	6.938,2	7.064,2	7.017,3	7.316,4
<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-5,1	-9,3	-1,6	+9,7	-17,1	+1,8	-0,7	+4,3

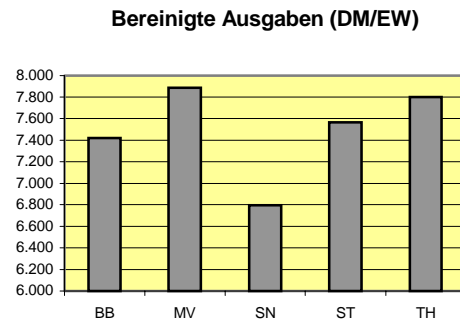
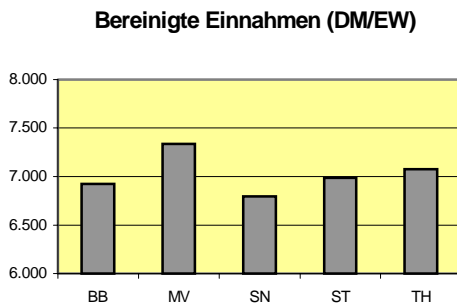
Investive Zuweisungen und Zuschüsse stellen einen Teil der Leistungen des Freistaates an den kommunalen Bereich dar (siehe oben Pkt. 3.2).

4 Haushaltseckdaten des Jahres 1999 in den neuen Ländern in DM je Einwohner

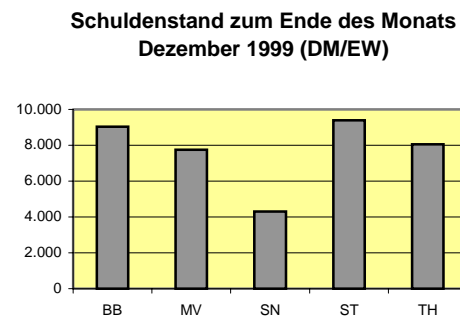
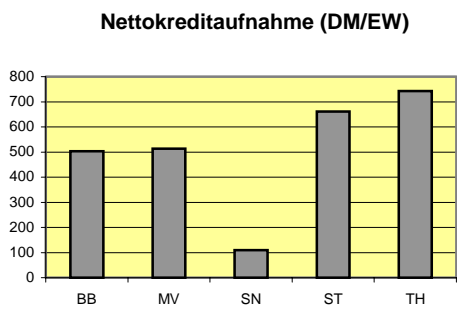
	Einnahmen DM/EW	Ausgaben DM/EW	Nettokredit- aufnahme DM/EW	Schul- denstand DM/EW	Personal- ausgaben DM/EW	Investitions- ausgaben DM/EW
Mecklenburg- Vorpommern	7.338,1	7.885,6	512,9	7.743,8	2.054,2	1.962,3
Sachsen-Anhalt	6.986,7	7.564,4	660,9	9.385,3	2.032,8	1.807,5
Brandenburg	6.924,1	7.418,9	502,6	9.032,3	1.897,3	1.810,4
Thüringen	7.076,2	7.799,3	743,3	8.060,4	1.941,2	2.024,4
Sachsen	6.792,8	6.793,6	110,0	4.294,8	1.758,4	2.005,8

Die folgenden Schaubilder zeigen eine grafische Darstellung der aufgeführten Daten:

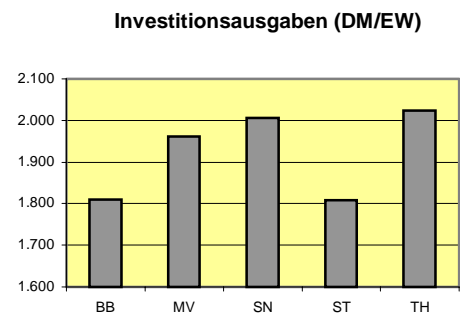
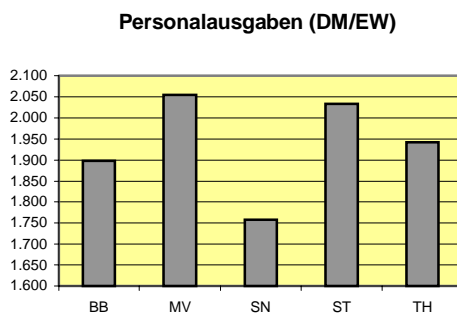
Bereinigte Einnahmen und Ausgaben



Nettokreditaufnahme und Schuldenstand



Personal- und Investitionsausgaben



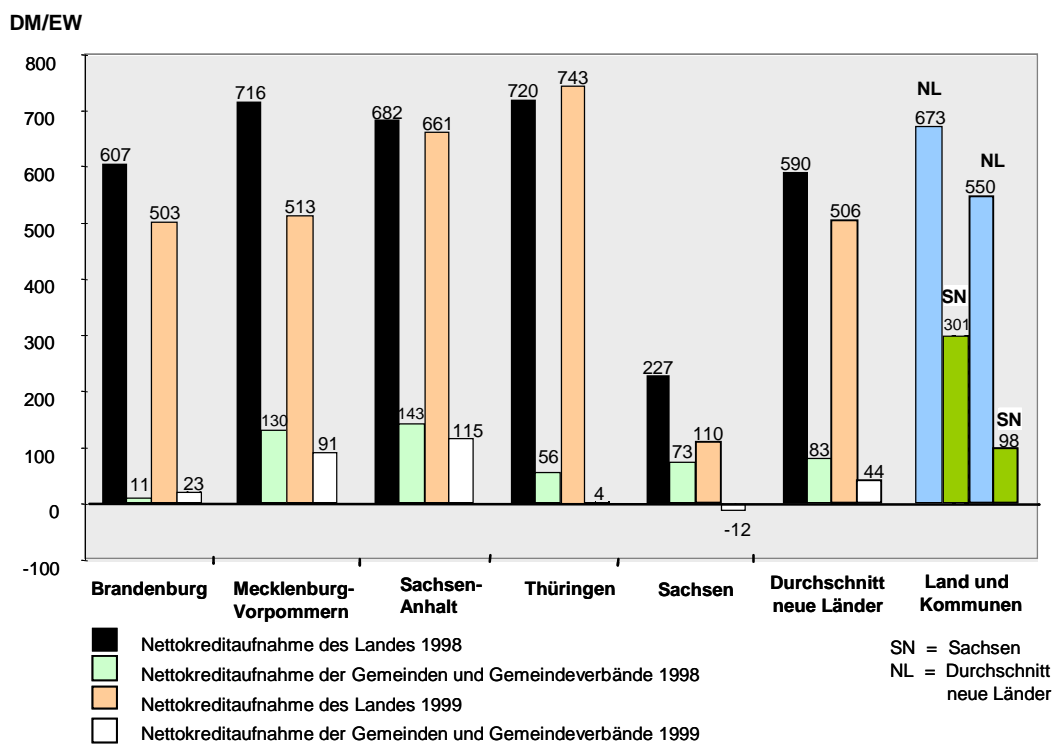
BB = Brandenburg
 MV = Mecklenburg-Vorpommern
 SN = Sachsen
 ST = Sachsen-Anhalt
 TH = Thüringen

Die staatliche Finanzwirtschaft nahm in den neuen Ländern bislang eine sehr unterschiedliche Entwicklung. Der Freistaat Sachsen hat im Hj. 1999 das sehr hohe Niveau der Investitionsausgaben gehalten und dennoch deutlich die Neuverschuldung vermindert.

Die Personalausgaben sowie die bereinigten Ausgaben je EW liegen um 11,3 % sowie um 11,4 % unter dem Durchschnitt der anderen neuen Länder. Die bereinigten Einnahmen sind um 4,1 % geringer als der Länderdurchschnitt.

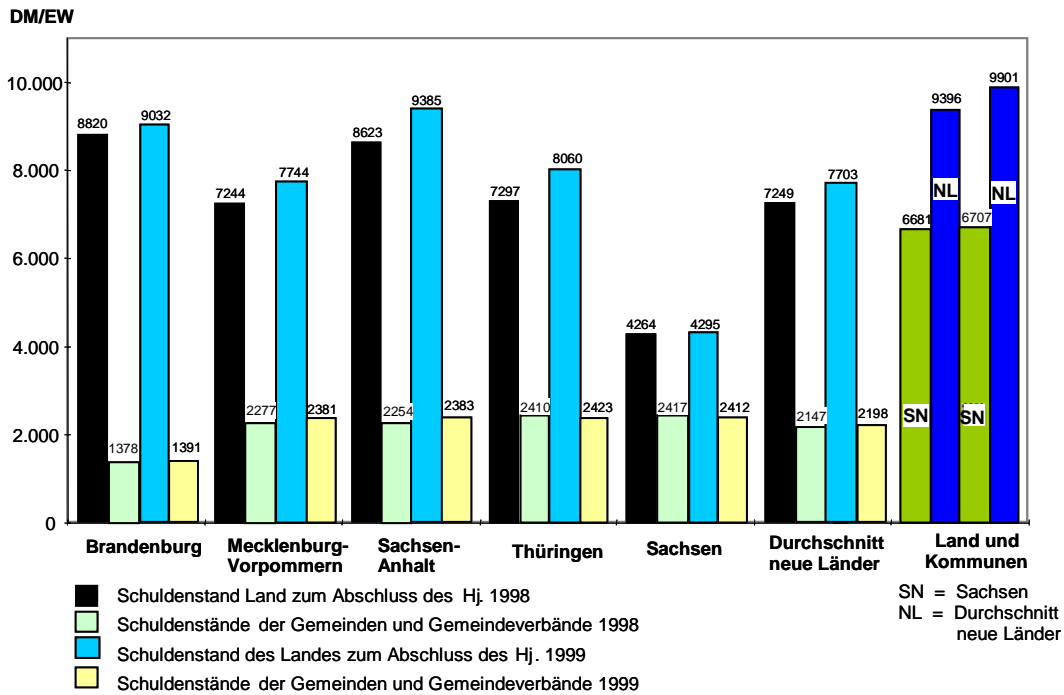
In den folgenden Schaubildern ist die Verschuldung der öffentlichen Hände (einschließlich kommunale Ebene) in den neuen Ländern dargestellt:

Kreditaufnahme 1998 und 1999



Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Statistisches Landesamt; Statistisches Jahrbuch Sachsen 2000, eigene Berechnungen. Stand der EW-Zahl jeweils zum 30.06.

Schuldenstände der Hj. 1998 zu 1999



Quelle: Dokumentation des BMF zur Entwicklung der Haushalte der alten und neuen Länder 1999 (endgültiges Ergebnis), Statistisches Landesamt; Statistisches Jahrbuch Sachsen 2000, eigene Berechnungen. Stand der EW-Zahl jeweils 30.06.

Im Durchschnitt der neuen Länder insgesamt ergibt sich 1999 gegenüber 1998 eine Erhöhung des Schuldenstandes auf Landesebene um rd. 6,3 % und auf der Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbänden um rd. 2,4 %. Beim Freistaat Sachsen war im Hj. 1999 im Vergleich zum Durchschnitt der neuen Länder insgesamt eine geringere Erhöhung des Schuldenstandes zu verzeichnen (+0,7 %). Auf der Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände war der Schuldenstand im Freistaat Sachsen gegenüber 1998 sogar rückläufig (-0,2 %).

Für die Schuldenaufnahme des Freistaates sowie die Begründung von Eventualverbindlichkeiten sind der Staatsregierung in Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen Grenzen gezogen. Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in den künftigen Jahren führen können, bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.

1 Staatsschulden

Staatsschulden sind aufgenommene Kreditmarktmittel, die zur Deckung von Ausgaben dienen (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 SäHO).

1.1 Kreditermächtigung

Die Befugnis des SMF zur Aufnahme von Krediten richtet sich nach der mit dem Haushaltsgesetz übertragenen Kreditermächtigung.

1.1.1 Höchstgrenze für Nettokreditaufnahme

Im Hj. 1999 war das SMF gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 1999/2000 zur Aufnahme von Kreditmarktmitteln (Neuverschuldung) in Höhe von

891.000.000,00 DM

sowie gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 1999/2000 i. V. m. § 18 Abs. 3 SäHO zur Inanspruchnahme der aus dem Hj. 1998 weitergeltenden Kreditermächtigung in Höhe von

1.069.185.298,87 DM

und damit insgesamt zur Aufnahme neuer Schulden in Höhe von

1.960.185.298,87 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

492.247.576,20 DM

aufgenommen und aufgrund der verbleibenden Kreditaufnahmebefugnis einen Einnahmerest in Höhe von

908.737.959,82 DM

ausgewiesen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 1999/2000 i. V. m. § 18 Abs. 3 Satz 1 SäHO). Die Kreditaufnahmebefugnis wurde somit nicht ausgeschöpft.

Das SMF hat die Kreditermächtigung mit der in der HR 1999 ausgewiesenen Nettokreditaufnahme eingehalten.

1.1.2 Weitere haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen

Im Hj. 1999 standen dem SMF zusätzlich zu § 2 Abs. 1 HG 1999/2000 weitere Kreditermächtigungen z. T. in nicht betragsmäßig vorherbestimmter Höhe zur Verfügung. So erhöht sich die Nettokreditaufnahmebefugnis, wenn zusätzlich zu den veranschlagten Haushaltsmitteln weitere Ausgaben aufgrund von zweckgebundenen Einnahmen geleistet werden (§ 10 Abs. 1 Satz 3 HG 1999/2000). Nach Angaben des SMF wurde von der erweiterten Kreditermächtigung kein Gebrauch gemacht.

Das SMF war 1999 zusätzlich gem. § 2 Abs. 7 HG 1999/2000 zur Aufnahme von Krediten für den Grundstock ermächtigt. Die Befugnis berechnete zu Darlehensaufnahmen auf dem Geldmarkt in Höhe von 150 Mio. DM und zusätzlich auf dem Kapitalmarkt in Höhe von 200 Mio. DM. Im Grundstock sind 1999 keine Einnahmen aus Schuldenaufnahme ausgewiesen (Anlage II zur HR 1999 für Epl. 15).

Insgesamt genügt die Normierung der Kreditermächtigungen im HG 1999/2000 den Anforderungen nach Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen (§ 18 SäHO). Danach bedarf die Aufnahme von Krediten auch zugunsten von Nebenhaushalten wie des Grundstocks (§ 113 Abs. 2 SäHO) einer Ermächtigung durch Gesetz.

1.1.3 Sonderkreditermächtigung Grundstock

1.1.3.1 Umfang des Kreditrahmens

Die Sonderkreditermächtigung zugunsten des Grundstocks wurde 1997 erstmals ins HG aufgenommen. Mit dem HG 1999/2000 ist eine Einschränkung gegenüber den Vorjahren eingeführt worden. Die Kreditmittel dürfen nur noch zum Ankauf von Grundstücken und nicht mehr zum Erwerb von Kapitalbeteiligungen verwendet werden.

1.1.3.2 Veranschlagung der Sonderkreditermächtigung

Die Einnahmen und Ausgaben des Grundstocks als Sondervermögen werden in Anlagen zum StHpl. dargestellt. **Der Forderung des SRH nach Einstellung der Kreditaufnahmen in das Soll des Grundstocks wurde auch mit dem StHpl. 2001/2002 nicht nachgekommen.**

Solange die Kreditaufnahme im HG gesetzlich normiert, aber nicht konkret in den Grundstock eingestellt wird, beeinträchtigt diese „Reserve-Kreditermächtigung“ zugunsten des Grundstocks den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit.

Künftig sollten durch das Haushaltsgesetz keine Kreditrahmen an Nebenhaushalte zugeteilt werden. Die Finanzierungslasten des Freistaates werden durch Verschuldung außerhalb des Haushalts nicht vermindert.

Aufgrund der Bindung der Grundstockmittel an die in § 113 Abs. 2 SäHO genannten Zwecke müsste der Haushalt außerdem für Zins und Tilgung der Darlehen aufkommen. **Diese Ausgaben sind in Kap. 1510 gesondert zu veranschlagen, damit die Belastungen aus dem Schuldendienst für den Nebenhaushalt transparent werden.**

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 (§ 18 Abs. 1 SäHO).

1.2.1 Unterschreitung der Kreditfinanzierungsgrenze im Haushaltsjahr 1999

Mit der seit 01.01.2001 geltenden Fassung von § 18 Abs. 1 SäHO wird die Kreditfinanzierungsgrenze des Art. 95 Satz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen konkretisiert. Danach zählen nur die eigenfinanzierten Investitionen für die Bemessung der Obergrenze. Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34) sind herauszurechnen:

Einhaltung der Kreditobergrenze		in DM
Investitionsausgaben in HGr. 7 und 8 des StHpl. 1999/2000 für Hj. 1999		8.930.563.700
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34)		-4.941.671.000
Anrechenbare Investitionsausgaben (Kreditobergrenze gem. § 18 Abs. 1 SäHO n. F.)		3.988.892.700
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt in Kap. 1510 Tit.Gr. 71 bis 72 StHpl. 1999	Bruttokreditaufnahme Tilgungen für Darlehen	2.221.000.000 -1.330.000.000
Nettoneuverschuldung		891.000.000

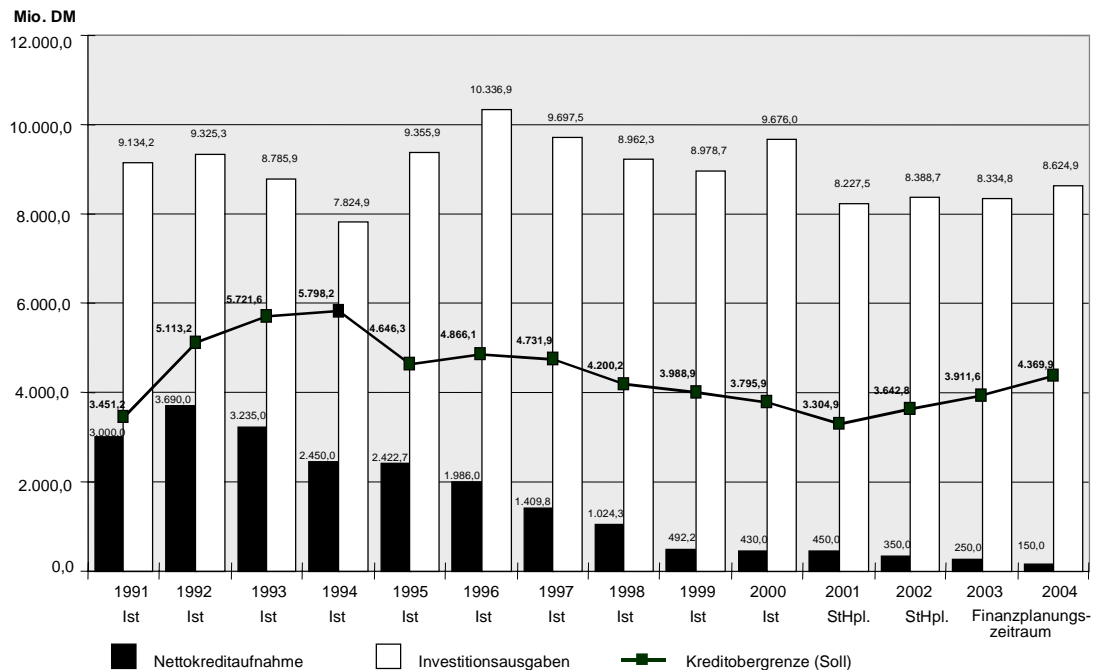
Die Nettoneuverschuldung war im StHpl. 1999/2000 für 1999 um 3.097.892.700 DM (77,7 %, Vorjahr 73,9 %) geringer als die anrechenbaren Investitionsausgaben veranschlagt. Die Kreditobergrenze wurde 1999 somit durch den Haushaltsplan wie schon in den Vorjahren deutlich unterschritten.

Die Staatsregierung hat im Hj. 1999 Kredite in verfassungsrechtlich zulässigem Umfang aufgenommen.

1.2.2 Weitere Konkretisierung der Kreditobergrenze

In nachfolgendem Schaubild sind die Investitionsausgaben wie auch die Nettokreditaufnahme (Istergebnisse bis 2000) und die sich aus der Veranschlagung im jeweiligen Haushaltsjahr ergebende Kreditobergrenze (Soll) gegenübergestellt.

Entwicklung der Kreditobergrenze



Das Schaubild verdeutlicht die Weite des Spielraums, der nach Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen für die Schuldenaufnahme eröffnet ist.

Konsolidierungspolitik

Bund und Länder haben - auch vor dem Hintergrund europäischer Stabilitätsvorgaben - zum großen Teil die Notwendigkeit einer grundlegenden Wende in der Verschuldungspolitik erkannt, erste Schritte zur Rückführung der Neuverschuldung getan und weitere angekündigt. Für den Freistaat Sachsen ist das Ziel, ohne Neuverschuldung auszukommen, in greifbare Nähe gerückt. Nach Ansicht der Rechnungshöfe in Bund und Ländern muss der stufenweisen Zurückführung der Nettokreditaufnahme ein Abbau der nach wie vor wachsenden Schuldenberge folgen.

Investitionsbegriff

Hohe Schuldenstände konnten in der Vergangenheit entstehen, obwohl in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Staatsfinanzen eine Kreditobergrenze normiert ist, die das verhindern soll. Die Kreditobergrenze hat in der Praxis die Schuldenpolitik der Regierungen nicht wirksam beschränkt. Zahlreiche Prüfungen der Rechnungshöfe haben ergeben, dass mit dem derzeitigen Investitionsbegriff und seiner Handhabung das Ziel, jede Generation die Ausgaben für laufenden Investitionen selbst tragen zu lassen, nicht erreicht worden ist (siehe dazu die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in: BVerfGE Bd. 79, S. 311 ff.).

Konkretisierungen

Die Abkehr von einer ausgedehnten Kreditobergrenze bedarf in erster Linie einer Konkretisierung des Investitionsbegriffs. Hierfür gibt es folgende Ansatzpunkte:

- Einnahmen aus der Veräußerung staatlichen Vermögens werden weitestgehend nicht von der Investitionssumme abgesetzt,

- Wertverluste bei Investitionsgütern werden nicht berücksichtigt,
- Investitionszuschüsse einer Körperschaft an eine andere werden z. T. doppelt gezählt, an investive Zwecke gebundene Abgaben wie z. B. die Feuerschutzabgabe werden nicht abgesetzt,
- Rückflüsse aus Darlehen werden nicht von den Investitionen abgesetzt, Inanspruchnahmen von Gewährleistungen werden als Investitionen behandelt, an investive Zwecke gebundene Einnahmen werden für konsumtive Ausgaben verwendet.

Haltung der Rechnungshöfe

Die Rechnungshöfe stimmen darin überein, dass die Konkretisierung des Investitionsbegriffs notwendig ist, um das Risiko eines erneuten Verschuldungsanstiegs zu begrenzen und insbesondere einer Belastungsgerechtigkeit zwischen den Generationen näher zu kommen.

Die Änderung des § 18 Abs. 1 SäHO, mit der Doppelzählungen bei den Investitionszuschüssen von den Ausgaben in HGr. 7 und 8 abgesetzt werden müssen, ist als Konkretisierung zu begrüßen. Die Rechnungshöfe von Bund und Ländern halten es weiterhin für geboten, den Investitionsbegriff zumindest so zu präzisieren, dass Wertverluste und Vermögensveräußerungen sowie Darlehensrückflüsse und Inanspruchnahme von Gewährleistungen von der Investitionssumme abgesetzt werden müssen. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Höhe der aufgenommenen Kredite durch die tatsächlich getätigten - nicht lediglich durch die veranschlagten - Investitionen begrenzt wird.

Das SMF teilt mit, dem Urteil des BVerfG vom 18.04.1989 (BVerfGE 79, 331) sei in der Weise gefolgt worden, dass der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff bundeseinheitlich in § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG geregelt wurde. Eine Präzisierung des Investitionsbegriffs sollte daher nach entsprechender Abstimmung in Bund und Ländern im HGrG erfolgen. Aus dem Wortlaut der Vorschrift ist zu folgern, dass § 18 SäHO ausschließlich für die Aufstellung und die gesetzliche Feststellung des Haushaltsplans anwendbar ist.

Es könnte daran gedacht werden, eine Kreditobergrenze für den Haushaltsvollzug künftig in den HG zu normieren.

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 ²⁾	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	2.304,3	1.874,3	430,0	1.099,1	-669,1
2001	2.050,0	1.600,0	450,0	1.249,6	-799,6
2002	2.350,0	2.000,0	350,0	1.356,6	-1.006,6
2003	2.550,0	2.300,0	250,0	1.464,0	-1.214,0
2004	2.450,0	2.300,0	150,0	1.544,0	-1.394,0

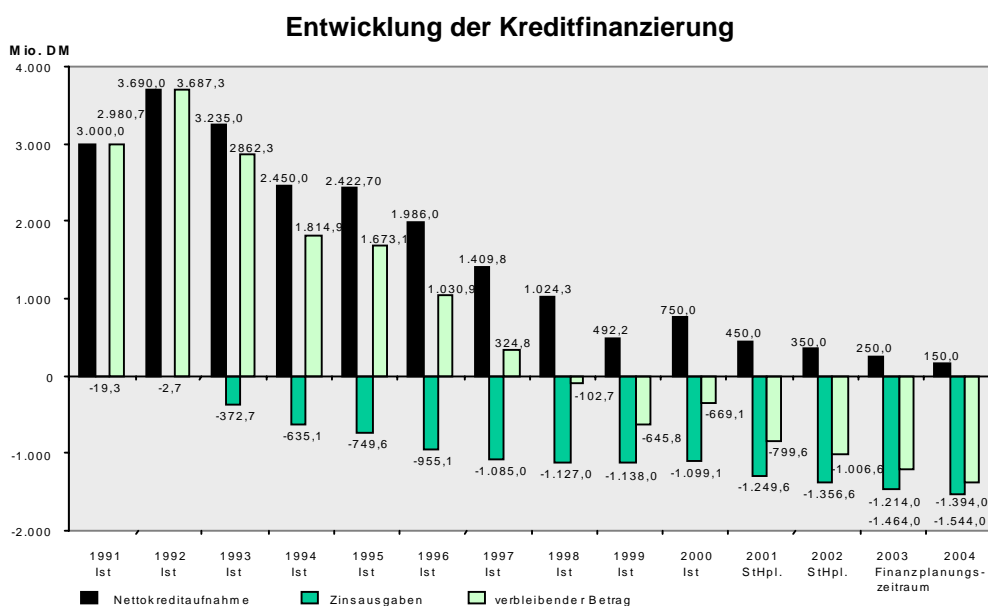
1) 1991 bis 1999 HR, 2000 Istergebnis, 2001 und 2002 StHpl.; 2003 und 2004 mittelfristige Finanzplanung.

2) Zinsausgaben für kurz- und langfristige Kredite und sonstige zinsähnliche Ausgaben im Zusammenhang mit der Schuldenaufnahme (OGr. 56 bis 57)

Rein rechnerisch wurde ab 1998 der durch die seit 1996 schrittweise abgesenkten Nettokreditaufnahme bewirkte zusätzliche finanzielle Spielraum von den Aufwendungen für Zinsausgaben mehr als aufgezehrt.

Vorbelastung durch Schuldenaufnahme

In nur kurzer Zeit ist durch die hohe Verschuldung früherer Jahre eine erhebliche Vorbelastung für die Haushaltsplanung entstanden. Auch wenn in den Hj. 1999 und 2000 die Neuverschuldung weiter deutlich verringert werden konnte, werden die Ausgaben für den Schuldendienst auch in Zukunft bedeutende Größen in der Ausgabenstruktur des Freistaates sein.



Nach dem Haushaltsplan 2001/2002 und der mittelfristigen Finanzplanung rechnet das SMF künftig wieder mit einem stärkeren Anstieg der Zinsverpflichtungen. Diese Vorbelastungen werden zusammen mit den bereits entstandenen Zinsausgabeverpflichtungen den finanziellen Spielraum - bei Rückführung der Nettokreditaufnahme - für zukünftige Staatshaushalte noch weiter verengen.

1.4 Schuldenstand

Seit 1991 schloss jedes Haushaltsjahr mit einem gestiegenen Schuldenstand. Dies ergab sich aus einer höheren Neuaufnahme von Kreditmarktmitteln als im selben Jahr jeweils bestehende Schulden getilgt wurden.

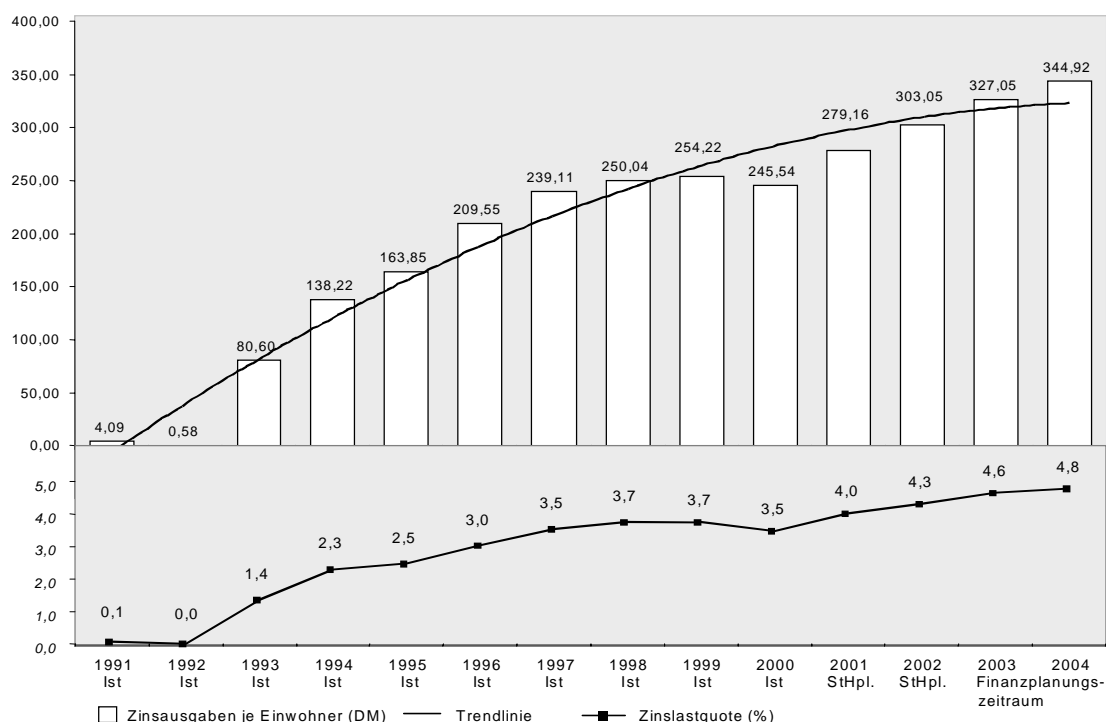
Haushaltsjahr ¹⁾	in Mio. DM			
	Stand am Beginn des Haushaltsjahres	Bruttokreditaufnahme	Tilgung	Stand am Ende des Haushaltsjahres
1991	-	3.000,0	-	3.000,0
1992	3.000,0	3.690,0	-	6.690,0
1993	6.690,0	3.335,0	100,0	9.925,0
1994	9.925,0	3.305,0	855,0	12.375,0
1995	12.375,0	3.597,7	1.175,0	14.797,7
1996	14.797,7	3.511,0	1.525,0	16.783,7
1997	16.783,7	2.869,8	1.460,0	18.193,5
1998	18.193,5	2.994,3	1.970,0	19.217,8
1999	19.217,8	2.122,2	1.630,0	19.710,0
2000	19.710,0	2.304,3	1.874,3	20.140,0
2001	20.140,0	2.050,0	1.600,0	20.590,0
2002	20.590,0	2.350,0	2.000,0	20.940,0
2003	20.940,0	2.550,0	2.300,0	21.190,0
2004	21.190,0	2.450,0	2.300,0	21.340,0

¹⁾ 1991 bis 1999 HR, 2000 Istergebnis, 2001 und 2002 StHpl.; 2003 und 2004 mittelfristige Finanzplanung.

Der Schuldenstand des Freistaates belief sich am Ende des Monats Dezember 1999 auf 4.295 DM je EW.

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

Zinsbelastung 1991 bis 2004



2 Steuerung des Zinsänderungsrisikos

Das SMF hat den SRH über sein Konzept zum Einsatz von derivativen Instrumenten zur Steuerung des Zinsrisikos informiert. Eine Dienstanweisung zum Einsatz von Zinsderivativen liegt dem SRH zur Unterrichtung gem. § 102 SäHO vor.

Der Gesetzgeber hat mit der SäHO-Novelle vom Dezember 2000 die Derivatbefugnis nicht mehr unter den Vorbehalt gestellt, mit jedem HG neu über die Nutzung von Zinsderivativen zu entscheiden. § 18 Abs. 8 SäHO ermächtigt das SMF auf Dauer, im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Vereinbarungen zu treffen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungen sowie der Erzielung günstiger Konditionen und ähnlichen Zwecken bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen.

In der Dienstanweisung hat das SMF zu regeln, welche Instrumente zum Einsatz gelangen. Weiter ist zu konkretisieren, was es bedeutet, dass jedes Zinsderivat in „direktem Zusammenhang“ mit dem Schuldenportfolio des Freistaates stehen muss. Für die Rechnungshöfe besitzt insoweit der Grundsatz der Konnexität ein besonderes Gewicht, wonach jedes Derivatgeschäft mindestens mit einem Basisgeschäft, also einem bestehenden Darlehen oder einem neu abgeschlossenen Kreditvertrag, unterlegt sein muss.

Der SRH vertritt die Ansicht, dass ungeachtet der Normierung einer Derivatermächtigung mit unbestimmter Dauer die Durchführung einer Erprobungsphase sinnvoll und notwendig ist.

3 Bürgschaften

Mit dem jährlichen HG wird das SMF ermächtigt, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zu übernehmen (§ 10 HG).

Nach § 10 Abs. 2 HG 1999/2000 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, bei denen der Freistaat Sachsen Gewährträger ist, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 550 Mio. DM jährlich übernehmen. Das SMF hat diesen Ermächtigungsrahmen eingehalten.

Weiter war das SMF nach § 10 Abs. 3 HG 1999/2000 ermächtigt, mit Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Sächsischen Landtags zur Sicherung einer kostengünstigen Refinanzierung der SAB GmbH, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zu übernehmen.

Für die Hj. 1999 und 2000 beantragte das SMF auf der Grundlage des HG 1998, das heißt vor Verabschiedung des HG 1999/2000, jeweils ein Volumen von 3,5 Mrd. DM. Der Haushalts- und Finanzausschuss bewilligte diese Rahmengarantievolumina und darüber hinaus die Übertragbarkeit nicht ausgeschöpfter Volumina.

Auch im § 10 Abs. 3 HG 1999/2000 fehlt eine der Höhe nach bestimmte Ermächtigung, wie es § 39 Abs. 1 SäHO vorschreibt. Das SMF übte seine Ermächtigung nach § 10 Abs. 3 HG vor Verabschiedung des HG aus. Eine über das jeweilige HG hinausgehende Ermächtigung lag nicht vor, da § 2 HG nur auf die Kreditaufnahme des Staates abstellt und nicht zur Bürgschaftsübernahme über das jeweilige Haushaltsjahr hinaus ermächtigt. Der SRH hat bereits mehrfach dazu geraten, das Rahmengarantievolumen betragsmäßig im jeweiligen HG festzulegen.

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 ¹⁾ Mio. DM
1996	900	752
1997	3.500	3.252
1998	3.500	2.380
1999	3.500	2.607
Gesamt	11.400	8.991

¹⁾ Bericht des SMF vom 05.05.1999 an den Haushalts- und Finanzausschuss - Übersicht über die vom Freistaat Sachsen übernommenen Bürgschaften und Garantien und sonstige Gewährleistungen -.

Im Hj. 1999 hat der Freistaat Sachsen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen in Höhe von rd. 481 Mio. DM übernommen:

Bereich	verbürgter Betrag TDM	Haftungsbetrag TDM	Ermächtigungsrahmen TDM
Gewerbliche Wirtschaft	260.214,8	106.899,7	
Wohnungsbau	204.125,5	102.062,8	
Land- und Forstwirtschaft	69,6	27,4	
Atomrechtliche Deckungsvorsorge	273.700,0	211.900,0	
Haftungsfreistellung Förderkredite KfW/DtA	150.328,3	60.131,3	
Gesamt	888.438,2	481.021,2	3.500.000,0

Der Ermächtigungsrahmen gem. § 10 Abs. 4 HG 1999/2000 wurde eingehalten:

	TDM	%
Bundes-/Landesbürgschaften	308.474,4	8,8
Reine Landesbürgschaften	172.546,8	4,9
Gesamtsumme der ausgereichten Bürgschaften	481.021,2	3,7
Ermächtigungsrahmen	3.500.000,0	100,0
Nicht ausgeschöpft	3.018.978,9	86,3

Für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen waren im Kap. 1510 Tit. 870 01 110 Mio. DM veranschlagt. Verausgabt wurden 38,8 Mio. DM für 205 Engagements.

Sondervermögen Grundstock

1 Einnahmen

Im Hj. 1999 wurden im Grundstock 177.016.494,54 DM Einnahmen gebucht. Der überwiegende Teil dieser Einnahmen wurde aus Grundstücksgeschäften und Zuführungen aus dem Kap. 1520 Tit. 916 01 an den Grundstock erzielt.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Einnahmen in DM	Anteil in %
Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (einschließlich Erbbauzins) außer Staatswald	Tit. 131 01	91.405.096,46	51,6
Verkauf von Waldgrundstücken	131 02	1.847.801,28	1,0
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	2,00	0,0
Zuführung aus Kap. 1520 Tit. 916 01 an den Grundstock*	356 01	83.763.594,80	47,3
		177.016.494,54	100,0

* Davon 81,8 Mio. DM zweckgebundene Zuführungen für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen.

2 Ausgaben

Ausgaben in Höhe von 48.082.374,58 DM dienten hauptsächlich dem Erwerb von Grundstücken und Kapitalbeteiligungen.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Ausgaben in DM	Anteil in %
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften (vgl. § 9 Abs. 6 Satz 3 HG 1999/2000)	Tit. 517 12	5.465.538,10	11,4
Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten außer Staatswald	821 01	30.812.594,55	64,1
Erwerb von Waldgrundstücken	821 02	1.897.026,75	3,9
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	3.512,04	0,0
Erwerb von Kapitalbeteiligungen*	831 01	9.619.709,14	20,0
Abführungen an den Entschädigungsfonds (vgl. § 9 Abs. 6 Satz 3 Nr. 1 HG 1999/2000)	916 02	283.994,00	0,6
		48.082.374,58	100,0

* Davon 7,7 Mio. DM für Anteilsübernahmen bei der Flughafen Leipzig-Halle GmbH.

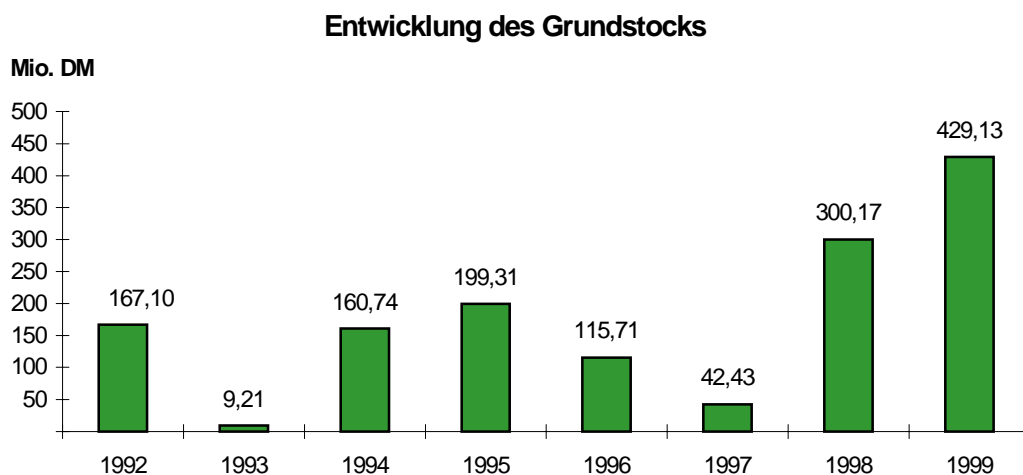
3 Bestand an Grundstockmitteln

Der Grundstock wies 1999 einen Anfangsbestand von 300,2 Mio. DM aus und schloss mit einem Endbestand von 429,1 Mio. DM ab. Den Gesamtausgaben in Höhe von 48,1 Mio. DM stehen Einnahmen einschließlich Zuführungen von 177,0 Mio. DM gegenüber.

	in DM
Übertrag aus dem Hj. 1998	300.172.929,92
Korrektur des Saldo 1995 bei Tit. 131 02*	23.610,40
Anfangsbestand 1999	300.196.540,32
Einnahmen	93.252.899,74
Zuführungen aus Kap. 1520	83.763.594,80
Ausgaben	48.082.374,58
Saldo - Übertrag in das Hj. 2000	429.130.660,28

* Die Buchung betrifft eine Korrektur des Saldo bei Tit. 131 02 (Staatswald) im Hj. 1995.

Die Entwicklung des Grundstockbestandes seit 1992 jeweils zum 31.12. des Haushaltsjahres ist nachfolgend dargestellt:



Die dem Grundstock aus Kap. 1520 zugeführten Mittel zu Zwecken des Anteilserwerbs an Unternehmen sind im Jahr 1999 nur in geringem Umfang abgeflossen und führten zu einer weiteren Bestandserhöhung des Grundstocks gegenüber dem Vorjahr.

II. Staatsverwaltung

Öffentlichkeitsarbeit der Sächsischen Staatsregierung - Wesentliche Ergebnisse einer Beratenden Äußerung -

5

Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Staatsregierung können gesteigert werden. Dazu müssen die Zielstellungen konkretisiert, das Kostenbewusstsein erhöht und die Erfolgskontrolle verbessert werden.

Dabei sollte auch die Organisation der Öffentlichkeitsarbeit überdacht werden.

Der SRH hat hierzu konkrete Empfehlungen gegeben.

1 Gegenstand

Der Staatsbürger hat nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 02.03.1977 (Az.: 2 BvE 1/76) Anspruch auf umfassende Information, gerichtet gegen die Organe staatlicher Exekutivgewalt, weil nur so seine verantwortliche Teilhabe an der politischen Willensbildung des Volkes gewährleistet ist. Zum staatlichen Informationsumfang gehört es, Vorhaben zu erläutern, Verständnis für Maßnahmen zu wecken und für verantwortungsvolles Handeln zu werben.

Bereits 1997/1998 hat der SRH die Druckereien der Staatsverwaltung geprüft und sich zu den Eigenleistungen des Freistaates wie z. B. Erstellung von Druckerzeugnissen in eigener Druckerei oder Auslieferung von Druckerzeugnissen durch eigenes Personal im Jahresbericht 1998 (Beitrag Nr. 5) geäußert. Daran anschließend hat der SRH die Ausgaben der Sächsischen Staatsregierung für Veröffentlichungen, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit (ÖA) im Zeitraum 1997 bis 2000 stichprobenartig geprüft.

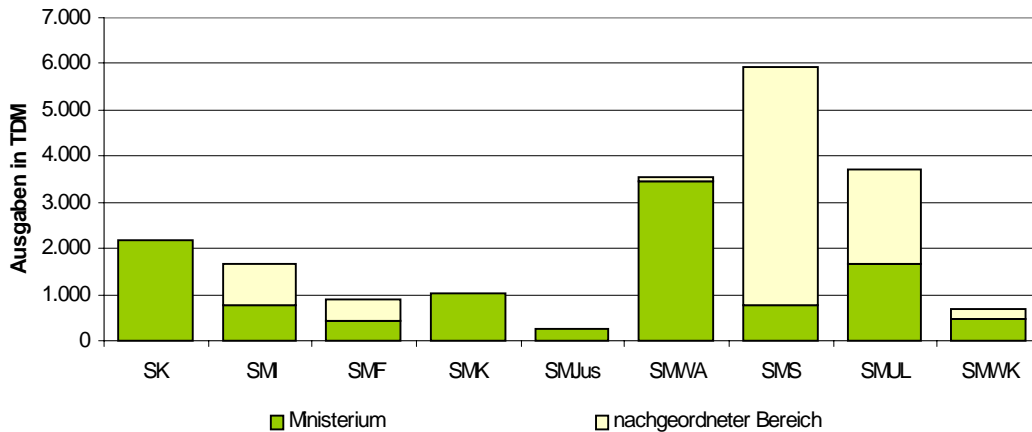
Zur Vorbereitung der Prüfung hat der SRH einen Fragebogen versendet. Nach Auswertung der Fragebögen hat der SRH eine vertiefte Prüfung der Ausgaben für ÖA in den Ministerien ohne deren nachgeordnete Bereiche vorgenommen und dabei auch örtliche Erhebungen durchgeführt.

2 Feststellungen

2.1 Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und deren Buchung

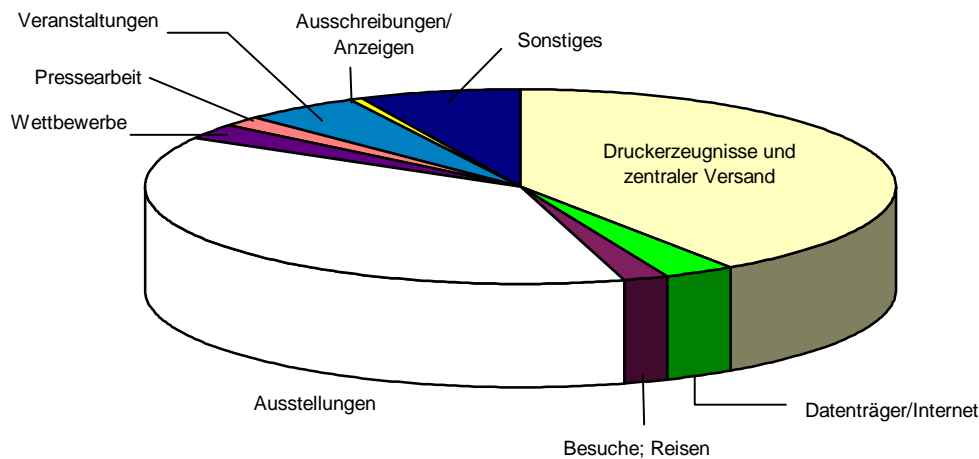
Die Ministerien und deren nachgeordnete Bereiche gaben nach ihren eigenen Angaben im Fragebogen im Jahr 1998 insgesamt rd. 19,9 Mio. DM für ÖA aus. Insgesamt entfielen rd. 45 % der Ausgaben für ÖA auf den nachgeordneten Bereich. Bei SMS und SMUL waren die Ausgaben im nachgeordneten Bereich höher als die des jeweiligen Ministeriums.

Ausgaben des Jahres 1998



Der größte Teil der für ÖA zur Verfügung stehenden Finanzmittel entfiel 1998 auf Ausgaben für Druckerzeugnisse und für Ausstellungen:

Zusammensetzung der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit 1998



Kosten für Veröffentlichungen, Dokumentationen und ÖA werden in Titeln der Gr. 531 des StHpl. veranschlagt. Nach der Haushaltsrechnung betrugen 1998 die Ausgaben für Veröffentlichungen, Dokumentationen und ÖA rd. 17,3 Mio. DM. Nach Angaben in den Fragebögen waren es jedoch rd. 19,9 Mio. DM. Im Geschäftsbereich eines Ministeriums beliefen sich die Ausgaben für ÖA sogar auf das Dreifache der in der Haushaltsrechnung dafür ausgewiesenen Beträge.

Die Ressorts gaben an, Ausgaben für ÖA zum einen entsprechend dem Gruppierungsplan in anderen als für ÖA bestimmten Titeln verbucht zu haben, wie z. B. Portogebühren (Gr. 513) oder Zuschüsse, Beiträge und Ausgaben für Messen, Ausstellungen (Gr. 685 Tit. 533 03). Zum anderen verbuchten mehrere Ressorts Ausgaben für ÖA nicht in Titeln der Gr. 531, sondern in anderen Titeln z. B. der Gr. 547, obwohl nach dem Gruppierungsplan in der Gr. 547 nur „nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ zu buchen sind, die nicht auf die Titel der Gr. 511 bis 546 aufgeteilt werden können. Auf diese Weise finanzierte beispielsweise ein Ressort 1999 Ausgaben für

Broschüren, Faltblätter, Werbematerialien, Plakate, Messen und Ausstellungen sowie Prämien für einen Wettbewerb in Höhe von rd. 5,3 Mio. DM aus Titeln der Gr. 547.

2.2 Organisation der Öffentlichkeitsarbeit

Es gab recht unterschiedliche Organisationsformen der ÖA: Während z. T. die Pressestelle zentral für die ÖA zuständig war, planten und organisierten in anderen Ressorts Fachabteilungen fachbezogene ÖA selbstständig, ohne die Pressestelle einzubeziehen. In einem Ressort oblag die fachbezogene ÖA zwar ebenfalls den Fachabteilungen, als mittelbewirtschaftende Stelle erhielt die Pressestelle jedoch nähere Informationen über die jeweils vorgesehenen Maßnahmen. In einem Ressort fand sich keine eindeutige Aufgabenverteilung. Die ÖA wurde dort im Wesentlichen von der Pressestelle unter Zuarbeit und Beteiligung der Fachabteilungen organisiert. Ein Fachreferat führte aber z. B. eine Vielzahl von Aktionen und Veranstaltungen durch. Die Pressestelle/ÖA war gleichzeitig zuständig für Gestaltung und Umsetzung zahlreicher Präsentationen und Werbemittel, wobei die Finanzierung aller Maßnahmen zu Lasten der dem Fachreferat zugewiesenen Haushaltsmittel erfolgte. Durch diese Zersplitterung von Zuständigkeiten fehlte es dem Fachreferat an Eigenverantwortung für das Gesamtergebnis und an Informationen und der Pressestelle an einem Überblick über die verursachten Ausgaben. Ein erheblicher Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand war Folge dieser „Arbeitsteilung“.

2.3 Einnahmen

Die Erzielung von Einnahmen aus Schutzgebühren handhabten die einzelnen Dienststellen sehr unterschiedlich. Einige Ressorts lehnten aufgrund der Pflicht der Information der Bürger eine Gebührenerhebung generell ab. Andere befürworteten für ausgewählte Druckerzeugnisse die Erhebung von Schutzgebühren, um einerseits die entstandenen Ausgaben zu minimieren und andererseits sicherzustellen, dass nur die tatsächlich an dem Produkt Interessierten diese Leistung erhalten.

2.4 Druckerzeugnisse

Ein Vergleich der Ausgaben für einzelne Druckerzeugnisse ergab, dass mitunter Wirtschaftlichkeitskriterien außer Acht gelassen wurden und mit deutlich weniger Finanzmitteln gleiche Ergebnisse hätten erreicht werden können.

- Beispielsweise erhält die Druckerei der JVA Waldheim, die teilweise zu wesentlich günstigeren Stückpreisen und in gleicher Qualität wie Druckereien der freien Wirtschaft Druckaufträge durchführen kann, bisher nur wenige Aufträge.
- Zwei Ressorts erstellten Imagebroschüren ähnlichen Inhalts.
- Bei Nachauflagen orderten die geprüften Stellen häufig geringere Stückzahlen. Da mit zunehmender Auflage der durchschnittliche Stückpreis sinkt, fielen die Stückpreise eines Nachdruckes dadurch in vielen Fällen teurer aus als die der Erstauflage. Mitunter betrug der Zeitraum zwischen Erstauflage und Nachdruck nicht mehr als vier Wochen.
- Vielfach blieb unbeachtet, dass die Lieferung von Erzeugnissen des grafischen Gewerbes, insbesondere Broschüren, grundsätzlich dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 % unterliegt. Rechnungen mit falsch ausgewiesenem Steuersatz wurden ohne Beanstandungen beglichen.

Mit dem zentralen Broschürenversand der Staatsregierung konnten bereits zahlreiche Synergieeffekte erzielt werden. Drei Ressorts führen den Versand weiterhin eigenständig durch. Mögliche Kosteneinsparungen, Rationalisierungseffekte sowie die Erhöhung der Serviceleistung für den Bürger wurden dabei nicht hinreichend berücksichtigt.

2.5 Auftragsvergabe

Bei der Prüfung einzelner Vergabeverfahren war festzustellen, dass insbesondere Verfahrensfehler in den Ressorts auftraten, in denen die Presse-/ÖA-Stelle auch für die Vergabe dieser Leistungen zuständig war.

Verschiedene Leistungen wurden nicht ausgeschrieben, obwohl sie einen Auftragswert von 25.000 DM überschritten. Häufig fehlten in den Unterlagen Begründungen für ein Absehen von einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung (§ 3 Nr. 5 VOL/A), aber ebenso Vermerke zur Wahl der Art des Vergabeverfahrens. Agenturleistungen zur Herstellung von Druckerzeugnissen oder Durchführung von Aktionen und Veranstaltungen, bei denen ein und derselbe Auftrag mehrere Leistungsarten umfasste, wie z. B. Erarbeitung von Konzepten, Entwürfen, Herstellung und Versand, wurden freihändig vergeben.

Ausschreibungen genügten häufig nicht den vergaberechtlichen Anforderungen (§ 17 Nr. 3 Abs. 2 VOL/A). Auch die Berechnung der Auftragswerte war z. T. fehlerhaft.

Leistungen für Nachdrucke wurden nicht im Wettbewerb vergeben, obwohl sie eigenständige Leistungen darstellten und wie jede andere Druckleistung der VOL unterlagen.

Für regelmäßig wiederkehrende bzw. turnusmäßig erscheinende Druckerzeugnisse wurde die Möglichkeit einer Ausschreibung von Rahmenverträgen kaum genutzt. In einigen Fällen wurden nach Durchführung einer Öffentlichen Ausschreibung mit dem Unternehmen, das den Zuschlag erhielt, ein Vertrag zu wesentlich anderen Konditionen geschlossen als ausgeschrieben (z. B. höhere Auftragswerte, größerer Leistungsumfang).

2.6 Sponsoring

Aufgrund eines fehlenden Regelwerkes über das Ob und Wie des Sponsorings in der Landesverwaltung bestanden beim Umgang mit Sponsoring große Unsicherheiten. Alle geprüften Stellen nahmen Sponsorleistungen in Form von Sach- oder Geldleistungen in Anspruch. Während empfangene Gelder als Einnahmen in Einnahmetiteln verbucht wurden, waren Sachleistungen weder in ihrem Wert noch im Haushalt erfasst. Die Gegenleistungen für die Sponsoringzuwendungen bestanden überwiegend in der Namensnennung des Unternehmens als Sponsorenhinweis in schriftlicher Form. Einige Anzeigen in Broschüren enthielten konkrete Leistungsangebote des Unternehmens oder werbende Aussagen, die die Grenze des Sponsorings überschritten und eine Werbetätigkeit für den Sponsor darstellten.

2.7 Zielerreichung/Erfolgskontrolle

Die Art und Weise der Erfolgskontrolle blieb in den einzelnen Ressorts bislang weitgehend der Initiative einzelner mit Aufgaben der ÖA betrauter Mitarbeiter überlassen und erfolgte nur sporadisch. Ob beispielsweise die Broschüre die Zielgruppe erreicht hat, Inhalt und Aufmachung den Interessen der Zielgruppe entsprachen, war überwiegend nicht bekannt. Von der Möglichkeit, in einzelnen Druckerzeugnissen eine Anregung oder Aufforderung zur Meinungsäußerung aufzunehmen, machten nur wenige Dienst-

stellen Gebrauch. Auch ein ressortübergreifender Erfahrungsaustausch der Mitarbeiter der Pressestelle/ÖA hinsichtlich der Wirksamkeitskontrolle zu einzelnen Maßnahmen der Presse- und ÖA fand nicht statt.

Erfolgsmaßstäbe oder konkrete Zielstellungen als Voraussetzungen für die Bestimmung des Zielerreichungsgrades waren in keinem Ressort vorgegeben.

3 Folgerungen

3.1 Das derzeit praktizierte Haushaltsgebahren bei der ÖA lässt die Kosten des Verwaltungshandelns nicht hinreichend transparent werden. Es wurden teilweise weit mehr Ausgaben für ÖA getätigt als im Haushalt dafür ausgewiesen waren. Dadurch fehlte einzelnen Ressorts der Überblick über die tatsächlichen Aufwendungen ihrer ÖA.

Ohne eine einheitliche Haushaltssystematik ist eine abgestimmte Finanzplanung, Haushaltswirtschaft und Kontrolle über alle Ebenen hinweg nicht möglich.

Eine einheitliche Buchung der Ausgaben für ÖA ist unverzichtbar. Die Ressorts müssen ihre Titel, deren Zweckbestimmung und die dort veranschlagten Ausgaben überprüfen und dabei auf eine Kompatibilität der Zweckbestimmung mit der Ordnung des Gruppierungsplans achten.

3.2 Aus der Zersplitterung von Zuständigkeiten resultiert regelmäßig Ineffizienz der Verwaltung. Um dem zu begegnen, sollten Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt werden. Dabei kann aufgrund größerer Sachnähe eine Verlagerung von der zentralen Pressestelle auf dezentrale Organisationseinheiten, wie z. B. auf Fachabteilungen und nachgeordnete Bereiche, angezeigt sein, um den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Effizienz der ÖA sicher zu stellen. Finanzrahmen und Leistungsumfang (Output) sollten aber vorgegeben werden.

3.3 Da der Staat sich Einnahmen aus Steuern beschafft, die er den Bürgern auferlegt, ist auch die ÖA als eine Leistung für die breite Öffentlichkeit bereits finanziert. Schutzgebühren sind deshalb nur in einzelnen Fällen zulässig, in denen gezielt ganz bestimmte Gruppen angesprochen und informiert werden sollen, insbesondere wenn diese sich die Informationen auch im Eigeninteresse beschaffen.

3.4 Die Ressorts sollten grundsätzlich vor einer öffentlichen Vergabe prüfen, ob die Druckleistungen auch und zu günstigeren Preisen durch den Arbeitsbetrieb der JVA erbracht werden können.

Um dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen, hat der SRH empfohlen, ggf. unter Federführung der SK, eine gemeinsame Imagebroschüre zu erarbeiten.

Die Auflagenhöhe sollte bedarfsgerecht ermittelt, Nachauflagen in kurzen Zeitabständen sollten vermieden werden. Die Ausweisung des richtigen Steuersatzes muss kontrolliert werden.

Inwieweit ein Anschluss an den zentralen Broschürenversand doch sinnvoll ist, sollten die drei bislang nicht beteiligten Ressorts unter Einbeziehung aller relevanten Faktoren prüfen.

3.5 Eine ordnungsgemäße Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand im Wettbewerb ist unerlässlich für die wirtschaftliche und sparsame Verwaltung öffentlicher Gelder. Deshalb empfiehlt der SRH, die Verfahrensabläufe durch eine zentrale Auftragsvergabe im jeweiligen Ressort zu optimieren. So kann auch eine größere Routine bei einzelnen Arbeitsschritten und eine Optimierung der Verfahrensabläufe erreicht werden.

Die vergaberechtlichen Grundsätze müssen künftig beachtet werden. Die vom SRH geprüften Leistungen hätten z. B. nach der VOL vergeben und z. T. europaweit ausgeschrieben werden müssen.

3.6 Da beim Sponsoring vom Sponsor regelmäßig eine Gegenleistung zumindest in Form einer namentlichen Nennung möglichst unter Verwendung des entsprechenden Firmenlogos erwartet wird, ist das Sponsoring in Anbetracht der staatlichen Neutralitätspflicht gegenüber allen gewerblichen Wettbewerbern nicht unproblematisch. Auf keinen Fall darf Sponsoring dazu führen, dass Abhängigkeiten zwischen privaten Geldgebern als Sponsoren und dem Staat entstehen.

Eine vollständige Transparenz des Umfangs, der Art von Sponsoring und der Sponsoren ist zur Vermeidung eines Anscheins von Befangenheit der öffentlichen Hand sowie zur Wahrung des Budgetrechts unentbehrlich. Deshalb ist es notwendig, die Sachleistungen im Rahmen des Sponsorings zu bewerten und darüber in geeigneter Form Übersichten zu führen. Zur Unterrichtung des Parlaments könnten diese z. B. der jährlichen Haushaltsrechnung beigelegt werden.

Werbetätigkeiten des Staates für kommerzielle Anbieter müssen unterbleiben, da sie sich mit dem staatlichen Selbstverständnis nicht vereinbaren lassen.

4 Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs

Auch für die ÖA genügt es nicht, etwas zu unternehmen oder herzustellen, vielmehr kommt es darauf an, etwas zu bewirken. Das Ziel sollte so beschrieben sein, dass jedes Ressort selbst kontrollieren kann, ob die Leistung in diesem Umfang, in dieser Qualität mit den zur Verfügung gestellten Mitteln erbracht, die Zielgruppe erreicht und der damit beabsichtigte Zweck tatsächlich erfüllt wurde.

Um die ÖA effektiv und wirtschaftlich zu betreiben und letztlich ihre Wirkung zu erhöhen, empfiehlt der SRH:

- Bei einer Analyse der ÖA sollte kritisch überprüft werden, wieweit Aufgaben verzichtbar oder aufgrund der besseren Sach- und Bürgernähe dem nachgeordneten Bereich übertragen werden können.
- Die Ausgaben für ÖA müssen nach einem einheitlichen und aussagekräftigen System erfasst werden.
- Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind sachgerecht festzulegen, dabei müssen Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt werden. Vorgegeben werden sollten der Finanzrahmen und der Leistungsumfang.
- Für eine ordnungsgemäße und zweckdienliche Durchführung der Vergabeverfahren sollte die Auftragsvergabe zumindest innerhalb der Ressorts zentralisiert werden.

- Die festgestellten Unsicherheiten im Umgang mit Sponsoring und Spenden sollten Anlass sein, die Zulässigkeit von Sponsoring in einer Verwaltungsvorschrift zu regeln. Im Ergebnis sollte erreicht werden, dass
 - die Dienststellen Maßnahmen und Projekte festlegen, die für Sponsoring geeignet sind,
 - jede Dienststelle einen Sponsoringbericht erstellt, der Auskunft über den Sponsor, die gesponserte Verwaltungsaufgabe, die Art und Weise der Sponsorbereitstellung sowie die Höhe der Sponsoringmittel gibt und
 - das Sponsoring unter Beachtung der gegebenen Hinweise gezielt als Finanzierungsinstrument genutzt wird.
- Durch Erfolgs- und Wirksamkeitskontrollen sowie durch Intensivierung des ressortübergreifenden Erfahrungsaustausches können die Koordinierung der ÖA verbessert und Synergieeffekte erreicht werden.

5 Stellungnahmen der Ministerien

Das SMUL vertritt die Auffassung, die Veranschlagung von Haushaltsmitteln für ÖA in Titeln der Gr. 547 - nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben - diene der Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung und der Verwaltungsvereinfachung, indem der Umfang des Haushaltsplans nicht unnötig erweitert werde. Die Mittel für ÖA seien innerhalb dieser Ansätze nachrangig für fachspezifische Aufgaben veranschlagt.

Beim SMS seien die hohen Ausgaben im nachgeordneten Bereich weitgehend auf ein Museum zurückzuführen, das im Berichtszeitraum noch dem Ministerium nachgeordnet gewesen sei.

Das SMK hält ein Zusammenführen von inhaltlicher Kompetenz des Fachreferates und übergreifendem Wissen aus dem Bereich der ÖA (Pressestelle) für den sachgerechtesten Weg, um ein möglichst optimales Ergebnis der ÖA zu erreichen. Das SMUL hat darauf hingewiesen, dass seit dem Jahr 2000 die Steuerung der ÖA durch ein jährliche und EDV-gestützte einheitliche Abfrage zur Planung durchgeführt werde.

- Das SMF bediene sich bereits der Druckerei in der JVA Waldheim, die SK prüfe eine Beauftragung der JVA unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Qualität der Drucke.
- Die Herstellung jeweils einer eigenen Imagebroschüre sei unabdingbar gewesen, da diese für unterschiedliche Zielgruppen ausgearbeitet seien und auch zu verschiedenen Zwecken eingesetzt würden. Auch seien im Detail Unterschiede der Imagebroschüren erkennbar.
- Eine genaue Vorausschätzung für die optimale Auflagenhöhe sei nicht immer möglich. Künftig bemühe man sich, den voraussichtlichen Bedarf präziser zu ermitteln.
- Die Beteiligung am zentralen Broschürenversand werde auch das SMWK prüfen.

Im SMWK, SMUL und SMF werde eine zentrale Auftragsvergabe geprüft bzw. bereits praktiziert. Das SMK hält eine zentrale Vergabestelle für keine organisatorische Erleichterung, dies erschwere und verlangsamen die Abläufe.

Im SMF bestünde bereits eine Regelung zum Sponsoring. Die Staatsregierung befürworte ein einheitliches Regelwerk zum Umgang mit Sponsoring. Erstmals werde das Thema „Sponsoring“ im Fortbildungsprogramm des öffentlichen Dienstes aufgenommen. Einen jährlichen Sponsoringbericht lehne das SMI wegen des unnötigen Verwaltungsaufwandes ab.

Eine Erfolgskontrolle werde grundsätzlich positiv bewertet und auch bereits stichprobenartig durchgeführt. Möglichkeiten der externen Erfolgskontrolle würden geprüft.

Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei

Zuschüsse an die Mitteldeutsche Medienförderung GmbH

6

Die SK schloss ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung eine Verwaltungsvereinbarung, in der sich der Freistaat Sachsen zu unbefristeten jährlichen Zahlungen an die Mitteldeutsche Medienförderung GmbH verpflichtete.

Die Mittel wurden im Haushaltsplan als Ausgaben für Investitionen veranschlagt, obwohl es sich nicht um Investitionen handelt, und teilweise unter Missachtung haushaltsrechtlicher Vorgaben nicht als Zuwendung, sondern als Eigenkapitalzuschuss gewährt.

1 Prüfungsgegenstand

Am 13.12.1997 trat das „Gesetz zur Änderung des Sächsischen Gesetzes zur Durchführung des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland und anderer Gesetze“ in Kraft. Durch dieses Gesetz und eine Verwaltungsvereinbarung der MDR-Vertragsländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (vertreten durch deren Staatskanzleien) vom 26.11.1997 wurde die Einrichtung einer länderoffenen Filmförderungseinrichtung ermöglicht.

Auf diesen Grundlagen haben der Freistaat Sachsen, die Beteiligungsgesellschaft des Landes Sachsen-Anhalt mbH und der Freistaat Thüringen die Mitteldeutsche Medienförderung (MDM) GmbH mit Sitz in Leipzig zu einem Stammkapital von 70.000 DM gegründet. Der Freistaat Sachsen hat davon 30.000 DM übernommen. Nach einer Erhöhung des Stammkapitals nahm die MDM GmbH den MDR und das ZDF als weitere Gesellschafter auf.

Die Dauer der Gesellschaft ist unbefristet. Die Gesellschafter können mit einer Frist von einem Jahr zum Schluss eines jeden Geschäftsjahres, frühestens zum 31.12.2000 kündigen.

Unternehmensgegenstand ist die Förderung von Film-, Fernseh- und sonstigen audiovisuellen Medienprodukten in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Ziele der Förderung sind u. a. die Stärkung der Leistungsfähigkeit von Unternehmen der Film-, Fernseh- und Medienwirtschaft sowie die Verbesserung der Wirtschaftskraft der drei Länder im Medienbereich zur Sicherung von Ausbildung und Beschäftigung. Über die Vergabe der Fördermittel entscheidet der Vergabeausschuss der MDM GmbH auf der Grundlage der Förder- und Vergaberichtlinien. Die Fördermittel werden an Dritte als Darlehen mittels Einschaltung einer Förderbank ausgereicht.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Der Freistaat verpflichtete sich mit der „Verwaltungsvereinbarung über die gemeinsame wirtschaftliche Förderung von Film-, Fernseh- und sonstigen audiovisuellen Medienproduktionen in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen“ vom 26.11.1997, der MDM GmbH unbefristet jährliche Finanzierungsbeiträge zur Verfügung zu stellen. Nach § 7 Abs. 2 dieser Vereinbarung war für 1998 ein Finanzierungsbeitrag in gleicher Höhe nach „Maßgabe des Haushalts“ in Aussicht gestellt.

Der Haushaltsplan 1997 des Freistaates Sachsen enthielt keine Ermächtigung zur Begründung einer solchen Verpflichtung. Eine apl. Verpflichtungsermächtigung war weder beantragt noch bewilligt.

2.2 Erstmals im Haushaltsplan 1998 waren investive Ausgaben bei Kap. 0203 Tit. 892 01 für „Zuschüsse an private Unternehmen zur wirtschaftlichen Filmförderung“ 7,5 Mio. DM veranschlagt. Eine Verpflichtungsermächtigung für Folgejahre war nicht ausgebracht.

Für die Hj. 1999 und 2000 wurden für den gleichen Zweck bei der gleichen Haushaltsstelle jeweils 5,0 Mio. DM als Haushaltsmittel und für jedes dieser Haushaltsjahre 2,0 Mio. DM als Verpflichtungsermächtigung zu Lasten des jeweiligen Folgejahres veranschlagt.

Erst mit dem Doppelhaushalt 2001/2002 wurden die Haushaltsmittel in Epl. 15, aber weiterhin als Investitionen, veranschlagt.

2.3 Die SK hat 1998 Rechnungen für Sachausgaben der MDM GmbH in Höhe von insgesamt 26.701,61 DM aus dem Kap. 0203 Tit. 892 01 des Haushaltsplans beglichen. Die Ausgaben dienten der Gesellschaftsgründung und der Eintragung ins Handelsregister sowie Anzeigen in Tageszeitungen. Außerdem hat sie der MDM GmbH einen Pauschalbetrag in Höhe von 50.000 DM zur Begleichung von Sitzungsgeldern, Beraterhonoraren sowie zur Herstellung einer Broschüre zur Verfügung gestellt. Zuwendungsbescheide oder vertragliche Zahlungsverpflichtungen der SK lagen den Zahlungen nicht zugrunde.

Von den geleisteten Zahlungen in Höhe von 26.701,61 DM wurde am 29.10.1998 Ersatz gefordert und von der MDM GmbH am 01.02.1998 auch gezahlt. Der Pauschalbetrag in Höhe von 50.000 DM wurde erst aufgrund der Prüfungsmitteilung am 09.10.2000 zurückgefordert.

2.4 Der vom Freistaat Sachsen zu erbringende Finanzierungsanteil wurde nach § 10 Abs. 10 HG 1998 auf Antrag der SK in Höhe von 5,0 Mio. DM von Kap. 0203 Tit. 892 01 nach Kap. 1521 Tit. 831 01 umgeschichtet, um damit eine von der Gesellschafterversammlung beschlossene Kapitalzuführung zu bedienen. Aus dem Ergebnisprotokoll der Arbeitsberatung zur steuerlichen Behandlung der MDM GmbH geht hervor, dass auch für die weiteren Jahre die Finanzierung der Gesellschaft durch Zuführungen in die Kapitalrücklage erfolgen soll, obwohl die haushaltsrechtliche Unzulässigkeit gesehen wurde. So hat der Vertreter des Freistaates Thüringen ausdrücklich zu Protokoll gegeben: „Allerdings kann die Gewährung von Ertragszuschüssen haushaltsrechtlich gesehen nur im Wege der institutionellen Förderung erfolgen. In diesem Falle wäre die MDM GmbH an die strengen zuwendungsrechtlichen Vorschriften gebunden. Die Gesellschaft soll jedoch im Interesse einer größtmöglichen Flexibilität so weit wie möglich von den Restriktionen des Haushaltsrechts verschont bleiben.“

3 Folgerungen

3.1 Der Abschluss der „Verwaltungsvereinbarung über die gemeinsame wirtschaftliche Förderung von Film-, Fernseh- und sonstigen audiovisuellen Medienprodukten“ am 26.11.1997 ohne Ermächtigung durch den Haushalt war unzulässig. Nach § 38 Abs. 1 SäHO sind Maßnahmen, die den Staat zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren verpflichtet, nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt oder das SMF im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses (§ 37 Abs. 1 Satz 2 SäHO) eine Ausnahme zulässt.

Der Abschluss der Verwaltungsvereinbarung verstieß hiergegen, aber auch gegen das Budgetbewilligungsrecht des Sächsischen Landtags. Das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht verlangt, dass die Exekutive Ermächtigungen sowohl vor der Leistung von Ausgaben als auch vor dem Eingehen von Verpflichtungen einholt (Art. 94 Art. 3 Verfassung des Freistaates Sachsen und § 3 SäHO). Führen Verpflichtungen zu Ausgaben im laufenden oder in künftigen Haushaltsjahren, muss der Haushaltsgesetzgeber Gelegenheit zu einer Entscheidung haben, da diese Verpflichtungen Vorbelastungen künftiger Haushalte darstellen und insoweit den Entscheidungsspielraum für spätere Haushaltspläne einschränken. Die Verpflichtung mit einer dauerhaften finanziellen Belastung des Freistaates Sachsen in Millionenhöhe durfte keinesfalls ohne Beteiligung des Sächsischen Landtages eingegangen werden.

3.2 Bereits mehrfach hat der SRH darauf hingewiesen, dass der allgemeine Kapitalbedarf von Beteiligungsgesellschaften des Freistaates ausschließlich in Kap. 1521 zu veranschlagen ist. In den Einzelplänen der Ressorts sollten lediglich projektbezogene Zuwendungen, die nicht für die allgemeine Finanzierung der Gesellschaft bestimmt sind, verbleiben.

Die Zuschüsse für die wirtschaftliche Filmförderung sind zudem keine Investitionsausgaben, da die MDM GmbH weder Rechte noch Anteile an den geförderten Produktionen erwirbt. Daran ändert sich auch nichts, wenn Darlehen gewährt und diese in Einzelfällen tatsächlich zurückgezahlt werden sollten. Ein Verwendungsergebnis, das die Herstellungskosten deckt und die vollständige Rückzahlung der Fördermittel gewährleistet, ist wohl nur in Einzelfällen zu erwarten. Die eingesetzten Fördermittel sind ihrer Art nach „verlorene Zuschüsse“ und erfüllen nicht den Investitionsbegriff des § 13 Abs. 3 Satz 2 SäHO. Durch die Veranschlagung als Investitionsausgaben wird lediglich der Kreditrahmen unzulässig vergrößert.

Dies gilt insbesondere für die Kosten der laufenden Verwaltung der MDM GmbH, die ebenfalls aus den als Investitionsausgaben veranschlagten Mitteln abgedeckt werden. Diese Kosten, die nach dem Wirtschaftsplan für 1999 immerhin rd. 3.325 TDM betragen sollten, sind konsumtiver und nicht investiver Art und daher nicht in der HGr. 8 zu veranschlagen.

Aus welchem Grund für die Hj. 1999 und 2000 Verpflichtungsermächtigungen jeweils in Höhe von 2.000,0 TDM veranschlagt wurden, war auch durch die örtlichen Erhebungen nicht verifizierbar, schriftliche Begründungen konnten nicht vorgelegt werden, die Stellungnahme der SK schweigt sich hierzu aus.

Verpflichtungsermächtigungen sind im Haushaltsplan zu veranschlagen, wenn durch ihn die Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren begründet werden soll (vgl. Vorl. VwV Nr. 1 zu § 16 SäHO). Die Verpflichtung zur Bereitstellung des sächsischen Finanzierungsbeitrages für die wirtschaftliche Filmförderung der MDM GmbH wurden nicht in den Jahren 1999/2000 begründet,

sondern durch die Verwaltungsvereinbarung vom 26.11.1997. Folglich wurden im Doppelhaushalt 1999/2000 für das Hj. 2000 auch Haushaltsmittel in Höhe von 5.000,0 TDM bereitgestellt. Welchem Zweck die zusätzlich veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 2.000,0 TDM dienen könnten, ist nicht erkennbar.

3.3 Die Zahlung von Auslagen und Rechnungen, die eindeutig durch die privatrechtliche MDM GmbH veranlasst waren, aus Haushaltsmitteln stellt einen groben Verstoß gegen die SäHO dar.

Sofern in der Gründungsphase der Gesellschaft Liquidität über die Stammeinlagen hinaus erforderlich war, hätten entsprechende Mittel als unbedingt rückzahlbare Zuwendung oder als mit dem sächsischen Finanzierungsbeitrag für 1998 zu verrechnende Teilzahlung bewilligt werden können. Ein Zuwendungsbescheid oder eine entsprechende vertragliche Vereinbarung als Rechtsgrund für die Ausgabe wäre jedenfalls erforderlich gewesen.

3.4 Die Mittel hätten der MDM nicht ausschließlich durch Eigenkapitalzuschüsse zugeführt werden dürfen. Soweit die Mittel nicht der allgemeinen Finanzierung der Gesellschaft dienen, sondern entsprechend dem Gesellschaftsvertrag für Projekte verwendet werden sollen, sind sie wie Fördermittel zu behandeln. Die MDM führt diese Projekte nicht selbst durch. Sie fördert Projekte Dritter durch Leistungen aus den Mitteln, die von den Gesellschaftern entsprechend ihren Beteiligungen gewährt wurden.

Die Fördermittel durften der Gesellschaft nur durch Zuwendung nach § 44 SäHO zugeführt werden. Dies war den Verantwortlichen in den Staatskanzleien der Freistaaten Sachsen und Thüringen auch durchaus bewusst, wie den geprüften Unterlagen zu entnehmen ist.

Für die Weitergabe der Projektmittel durch die MDM an Dritte wären die hierfür geltenden Grundsätze des Haushaltsrechts zu beachten. Die Zuwendungen könnten von der MDM als Erstempfänger nach Vorl. VwV Nr. 12.2 zu § 44 SäHO in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsform an Dritte weitergegeben werden. Die Weitergabe in öffentlich-rechtlicher Rechtsform setzt eine Beleihung der MDM voraus. Bei der Weitergabe in privatrechtlicher Rechtsform sind die in Vorl. VwV Nr. 12.5 und 12.6 zu § 44 SäHO getroffenen Regelungen zu beachten. Der Freistaat machte von keiner der genannten Möglichkeiten zur Erteilung der Befugnis, Fördermittel an Dritte weiterzugeben, Gebrauch.

Die Vergabe der Fördermittel in Form einer Projektförderung führt nicht zu den befürchteten Restriktionen des Haushaltsrechts, wenn die Zuwendung auf Festbetragsbasis mit Rücklagenbildung gewährt wird.

4 Stellungnahme der Sächsischen Staatskanzlei

Der Abschluss der Verwaltungsvereinbarung am 26.11.1997 sei ohne Ermächtigung im Haushalt zulässig gewesen. Der Freistaat habe keine Leistungen im Jahre 1997 erbracht. Für die erforderlichen Leistungen im Jahr 1998 sei seit dem 12.12.1997 eine Veranschlagung im Haushaltsplan enthalten.

Bei den Zuschüssen für die wirtschaftliche Filmförderung handele es sich um Investitionen, da auch die Gewährung von Darlehen und der Erwerb von Beteiligungen investive Ausgaben seien.

Die Zahlungen von Auslagen und Rechnungen erklärt die SK nunmehr als Vorschuss. Zwar sei eine „Aufrechnung“ des Vorschusses mit zwischenzeitlichen Zuschüssen an die MDM GmbH unterblieben, sie habe diesen jedoch zwischenzeitlich zurückgefordert und würde die Rückführung in den Haushalt mit Nachdruck betreiben.

5 Schlussbemerkung

Die SK verkennt, dass Verpflichtungsermächtigungen Ausgaben in zukünftigen Haushaltsjahren berücksichtigen. Will der Freistaat sich zu Leistungen in künftigen Haushaltsjahren verpflichten, braucht er die Ermächtigung durch den Haushaltsplan. Diese lag aber bei Vertragsabschluss nicht vor.

Die Einlassungen der SK zur Behandlung der Zuschüsse an die MDM als Investitionen geht an der Sache vorbei, da der Freistaat Sachsen weder Beteiligungen erwirbt noch Darlehen ausreicht.

Die SK zahlte Rechnungen der Gesellschaft. Wären Vorschüsse gezahlt worden, wären spätere Zuschussbeträge zu kürzen gewesen und eine Rückforderung nicht erforderlich. Die Rückzahlung hätte bei einer nachdrücklichen Rückforderung längst erfolgen müssen.

**Einzelplan 03:
Sächsisches Staatsministerium des Innern**

7

**Prüfung der Personalausgaben des Sächsischen Staatsministeriums
des Innern und der Regierungspräsidien**

Bei der Prüfung der Beschäftigungszeiten waren über 50 % zu beanstanden. Bewährungsaufstiege wurden zu früh vollzogen, Lebensaltersstufen falsch berechnet und Jubiläumszuwendungen vorzeitig ausgezahlt.

Angestellte und Arbeiter sind in einigen Fällen nicht tarifgerecht eingruppiert bzw. eingereiht.

Aus den Zahl- und Personalakten soll sich die Festsetzung der Bezüge schlüssig ergeben. Dies war häufig nicht erfüllt.

1 Prüfungsgegenstand

Die StRPrÄ Chemnitz, Dresden und Leipzig haben die Personalausgaben des SMI und der drei RP geprüft.

Die Prüfung erstreckte sich auf 1.150 Zahlakten sowie 1.010 Personalakten von Angestellten, Arbeitern und Beamten.

Schwerpunkte der Prüfung waren die Vollständigkeit und Schlüssigkeit der zahlungsbe gründenden Unterlagen, der Vollzug des geltenden Tarifrechtes und die Umsetzung einschlägiger Vorschriften sowie die Einhaltung der beamten- und besoldungsrechtlichen Gesetze und Verordnungen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Festsetzung der Beschäftigungszeit

Die Beschäftigungszeit ist Grundlage für weitere tarifrechtliche Entscheidungen, u. a. der Bestimmung der Lebensaltersstufe/Lohnstufe, wodurch die Höhe des zu zahlenden Grundgehaltes/Lohns bestimmt wird. Sie ist ebenfalls Grundlage für die Fristen des Bewährungs-, Fallgruppen- und Zeitaufstieges sowie des Zeitpunktes für Jubiläumszuwendung.

Von 703 auf die Richtigkeit der Beschäftigungszeiten durchgesehenen Personalakten waren 365 Festsetzungen zu beanstanden. Es waren Zeiten anerkannt worden, die nach geltendem Tarifrecht nicht zu berücksichtigen sind und zu einer ungerechtfertigten höheren Bezahlung geführt haben.

So wurden z. B. Zeiten, die nicht bei demselben Arbeitgeber geleistet worden waren, entgegen § 19 Abs. 1 Unterabs. 1 BAT-O als anrechnungsfähig behandelt.

Bei einer nicht unerheblichen Anzahl von Angestellten waren Zeiten vor Beendigung

des Arbeitsverhältnisses aus eigenem Verschulden oder auf eigenem Wunsch angerechnet worden, obwohl besondere Gründe dafür (z. B. zu erwartender Personalabbau, gesundheitliche Schädigung) aktenkundig nicht vorlagen.

2.2 Zeiten bei abgewickelten Einrichtungen

In mindestens 315 Fällen waren Zeiten bei DDR-Einrichtungen (z. B. Ministerien der DDR, Rat des Bezirkes), die nach Art. 13 Einigungsvertrag abgewickelt worden sind, bei der Festsetzung der Beschäftigungszeit nach § 19 BAT-O/§ 6 MTArb-O anerkannt worden.

Zeiten bei abgewickelten Einrichtungen können nach den Übergangsvorschriften Nr. 2 b oder Nr. 3 zu § 19 BAT-O nur dann anerkannt werden, wenn der Freistaat Sachsen oder ein Arbeitgeber, der unter den Geltungsbereich des BAT-O fällt, die Aufgaben bzw. Aufgabenbereiche ganz oder überwiegend übernommen hat. Dabei könnten Zeiten in Einrichtungen, die nicht vom Freistaat Sachsen, sondern von einem anderen Arbeitgeber übernommen wurden, nur für die Jubiläumsdienstzeit angerechnet werden. Die Entscheidung über die Übernahme von Aufgaben von abgewickelten Einrichtungen durch den Freistaat Sachsen sollte grundsätzlich die jeweils zuständige oberste Dienstbehörde treffen. Das für das Tarifrecht zuständige SMF hatte bereits Anfang 1992 den Ressorts mitgeteilt, dass eine Delegation auf nachgeordnete Behörden möglich sei, wenn die Einheitlichkeit der Festsetzungen gewährleistet würde.

Das SMF hatte die Ressorts weiter gebeten, eine beigefügte Liste der überführten Einrichtungen auf Vollständigkeit hin zu überprüfen und ggf. mit genauer Aufgabenbeschreibung zusätzlich übernommene Aufgaben mitzuteilen.

Der Gedanke war, so für eine möglichst große Einheitlichkeit bei den Festsetzungen zu sorgen.

Dem kam das SMI nicht genügend detailliert nach. Bei der Prüfung waren Fälle unterschiedlicher Behandlung zu erkennen. So hatten z. B. die RP Chemnitz und Leipzig bei Angestellten der ehemaligen Bezirksplankommissionen der Räte des Bezirkes bei gleichem Aufgabengebiet unterschiedlich entschieden. Bei Angestellten der ehemaligen Büros für Verkehrsplanung ist das RP Dresden anders verfahren als das RP Leipzig.

Trotz des Appells des SMF zur Einheitlichkeit und zur Vermeidung von Willkür war festzustellen, dass 315 Fälle im geprüften Bereich des SMI nicht nachvollziehbar entschieden worden waren.

2.3 Jubiläumswendung

Jubiläumswendungen wurden aufgrund der falsch festgesetzten Beschäftigungszeiten zu früh gewährt. Die Auszahlung erfolgte bereits in mehreren Fällen. Die Überzahlung beträgt mindestens 29.800 DM.

Nach § 39 BAT-O/§ 45 MTArb-O erhalten die Angestellten bzw. Arbeiter bei Vollendung einer Beschäftigungszeit von 25, 40 und 50 Jahren eine Jubiläumswendung.

Für Zeiten vor dem 01.01.1991 gelten die Übergangsvorschriften. Nach der Übergangsvorschrift Nr. 3 zu § 19 BAT-O/§ 6 MTArb-O können die Zeiten für die Jubiläumswendung nur berücksichtigt werden, wenn beide Bedingungen - Übernahme der Aufgaben bzw. Aufgabenbereiche und Arbeitgeber, der unter den BAT-O fällt - erfüllt sind.

2.4 Eingruppierung/Einreihung

In über 300 Fällen entsprach die vorgenommene Eingruppierung/Einreihung nicht den Anforderungen der Tätigkeitsmerkmale der Anlage 1 a zum BAT-O (Bund/Land) bzw. des Lohngruppenverzeichnisses der Länder zum MTArb-O.

Für eine tarifgerechte Vergütung nach § 22 BAT-O bzw. Entlohnung nach § 21 MTArb-O ist zwingend erforderlich, dass die Arbeitsaufgaben in einer Tätigkeitsdarstellung und -bewertung (TDB) detailliert beschrieben und bewertet werden. Die TDB ist zahlungsbe gründende Unterlage. Sie ist dem LfF in der jeweils aktuellen Fassung vorzulegen.

In einigen Fällen waren - abweichend vom Tarifvertrag - für den Fallgruppenaufstieg zu Unrecht Zeiten anerkannt worden, die in einer höher bewerteten Tätigkeit zurückgelegt worden waren. Beim Fallgruppenaufstieg müssen die jeweiligen Stufen der Fallgruppen zuvor ausgefüllt worden sein. Dies war bei den beanstandeten Fällen nicht gegeben.

2.5 Eingruppierung der Registraturkräfte

Das RP Dresden hatte zum Zeitpunkt der Prüfung ausweislich des Geschäftsverteilungsplanes und der räumlichen Verteilung im Dienstgebäude Registraturen in den einzelnen Abteilungen (Abteilungsregistraturen). Alle mit Registraturaufgaben befassten Mitarbeiterinnen waren in der Verg.Gr. VI b Fallgruppe (Fg.) 40 BAT-O eingruppiert. Die Voraussetzungen für die Eingruppierung in diese Vergütungsgruppe waren nicht erfüllt.

Danach hat das RP Dresden den Geschäftsverteilungsplan geändert und alle Registraturkräfte, mit Ausnahme die der Personalregistratur, als eine Organisationseinheit der Abt. 1 zugeordnet. Die Zuständigkeit der einzelnen Registraturkräfte für bestimmte Aufgaben bleibt offen bzw. unverändert. Herabgruppierungen wurden nicht vorgenommen.

Dies hat zur Folge, dass die Merkmale für eine Eingruppierung in die Verg.Gr. VI b Fg. 40 BAT-O gegeben sein können, da das Kriterium „nach Sachgesichtspunkten vielfach gegliederte Registratur“ nunmehr erfüllt würde. Der SRH vermag aber keinen Grund für die kostenverursachende Neuorganisation der Registratur zu erkennen.

Ein RP hat einen Teil der abteilungsbezogenen Registraturkräfte in der Verg.Gr. VII Fg. 10 BAT-O eingruppiert und arbeitet insofern kostengünstig.

2.6 Verbeamtung

Ein anderes RP hat nach dem 30.06.1994 mindestens fünf Angestellte in ein Beamtenverhältnis auf Probe unter gleichzeitiger Anstellung in ein Beförderungsamtsamt berufen. Seit 01.07.1994 ist dies nach § 168 Abs. 4 SächsBG nur mit vorheriger Zustimmung des Landespersonalausschusses (LPA) zulässig. Der vom LPA erlassene Grundsatzbeschluss G3/9/92, der dies ohne Zustimmung ermöglicht hätte, galt nur bis zum 30.06.1994. Einzelbeschlüsse wurden in den beanstandeten Fällen von der Personalverwaltung des RP nicht herbeigeführt.

Somit sind die erfolgten Ernennungen und die mittlerweile erfolgten Beförderungen nach § 14 Abs. 5 Satz 1 SächsBG und § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLVO nichtig. Die Personalverwaltung beabsichtigt, durch nachträgliche Zustimmung des LPA eine Heilung herbeizuführen.

3 Folgerungen

Es überraschte bei der Prüfung der Besoldung und Vergütung beim SMI und den RP, in welchem Umfang Beanstandungen nötig waren.

Die Verstöße bei den Festsetzungen der Beschäftigungszeiten einschließlich der widersprüchlichen Bewertungen bei abgewickelten Einrichtungen sind zu korrigieren.

Die Eingruppierungen sind zukünftig entsprechend den formellen und materiellen Anforderungen des Tarifrechts vorzunehmen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erklärte, die Zahl der fehlerhaft festgesetzten Beschäftigungszeiten sei geringer als angegeben. Weit über die Hälfte der beanstandeten Fälle seien sachlich richtig festgesetzt worden, da sich die Beanstandungen der StRPrÄ insbesondere auf formale Fehler bezogen hätten, die mittlerweile ausgeräumt werden konnten.

In lediglich 91 Fällen seien die Beschäftigungszeiten neu festgelegt worden. Im Mai 2001 seien 49 gerügte Fälle von den Personalverwaltungen noch nicht bearbeitet worden.

Zur Anerkennung von Zeiten bei abgewickelten Einrichtungen erklärte das Ministerium, der überwiegende Teil der anerkannten Beschäftigungszeiten sei insofern korrekt festgesetzt worden, da für eine Übernahme von Aufgaben abgewickelter Einrichtungen keine Entscheidung einer obersten Dienstbehörde erforderlich gewesen sei.

Die Höhe der Überzahlung von Jubiläumszuwendungen sei für das Ministerium nicht nachvollziehbar, da es darüber keine Unterlagen zur Verfügung habe.

Die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen seien aktualisiert worden, die alte Eingruppierung entspreche in fast allen Fällen den aktuellen TDB. In nur 19 Fällen sei eine Umgruppierung vorgenommen worden, 28 Fälle würden noch bearbeitet werden.

Das Ministerium erklärte, die Dienststellenleitung des RP Dresden habe der Forderung des StRPrÄ nach tarifgerechter Vergütung der Registraturangestellten mit der Einrichtung einer Zentralregistratur Rechnung getragen.

Für die Verbeamtungen nach dem 30.04.1994 habe das betroffene RP inzwischen die Genehmigungen des Landespersonalausschusses erhalten.

5 Schlussbemerkung

Der SRH muss feststellen, dass nach über einem Jahr noch keine vollständige Bearbeitung der Beanstandungen durch das SMI und die RP erfolgt ist.

Die Personalverwaltung muss bei der Vergütung und Besoldung der in der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten ein Höchstmaß an Korrektheit einhalten. Die Unterscheidung in formale und materielle Fehler, auf die sich das SMI in der Stellungnahme beruft, ist hierbei wenig hilfreich.

Keine der von der Akademie im Prüfungszeitraum erstellten Kalkulationen beruhte auf einer vollständigen Erfassung und korrekten Zuordnung aller Kostenarten. Wäre die AVS eine kostenrechnende Einrichtung, würde sich ein Defizit von mehr als 1 Mio. DM ergeben. Überhaupt nicht erfasst wurden bislang die Kosten für den Einsatz von Bediensteten des Freistaates als nebenamtliche Dozenten in Höhe von rd. 250 TDM jährlich.

Die monatlichen Deputatabrechnungen der Dozenten wiesen z. T. mehr als 22 LV-Std. pro Tag aus.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat Organisation und Wirtschaftlichkeit des Lehrbetriebes der Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen (AVS) in den Hj. 1998 und 1999 geprüft. Die AVS ist Trägerin zentraler Fortbildungsmaßnahmen der Sächsischen Staatsregierung mit Sitz in Meißen. Daneben führt sie in ihrer Außenstelle in Niederbobritzsch die Ausbildung in verschiedenen Ausbildungsberufen durch.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Dozententätigkeit an der Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen

Die Deputatnachweise der hauptamtlichen Dozenten waren nicht immer korrekt. In einem Fall wurden allein für Klausurkorrekturen 52,60 Lehrveranstaltungsstunden (1 LV-Std. = 45 Min.) an einem Tag abgerechnet. Oft wurden Klausurkorrekturstunden in Verbindung mit geleisteten Unterrichtsstunden an einem Tag abgerechnet, wodurch Arbeitszeiten bis zu 22,3 LV-Std. pro Tag in den Deputatnachweisen ausgewiesen wurden, ohne dass die AVS dies beanstandete.

Die Praxis der AVS, für jeden Krankheitstag das Jahresdeputat der Dozenten um 4 LV-Std. zu vermindern, hatte zur Folge, dass erkrankte Dozenten durch die Reduzierung ihrer Jahreslehrverpflichtungen besser gestellt wurden als nicht erkrankte Dozenten. Denn in den Fällen, in denen Krankheitstage auf unterrichtsfreie Zeiten fielen oder die ausgefallenen Stunden im Rahmen des Lehrauftrags zeitlich verschoben werden konnten, führte dies regelmäßig zur Überschreitung der um die Krankheitszeiten verminderten Jahreslehrverpflichtung. Selbst die Erfüllung der regulären Lehrverpflichtung wurde dadurch wie Mehrarbeit behandelt. Über die Jahre können so erhebliche Überträge zustande kommen, die auch in den Folgejahren nicht abgebaut werden können.

In der Fortbildung waren 1998 insgesamt 709 Dozenten für die AVS im Einsatz. Im Jahr 1999 waren es nur noch insgesamt 551 Dozenten, von denen 192 Dozenten (34,85 %) hauptamtlich in anderen Funktionen für den Freistaat Sachsen tätig waren.

Von 226 Nebentätigkeiten, die Bedienstete des Freistaates Sachsen im Jahr 1998 an der AVS ausübten, waren in 44 Fällen (19,47 %) Nebentätigkeiten bei den jeweiligen Dienststellen weder beantragt noch angezeigt worden, obwohl die Ausübung dieser Nebentätigkeiten während der regulären Dienstzeit im Hauptamt erfolgte. Die Genehmigungen für die verbleibenden 182 beantragten Nebentätigkeiten erteilten die Ressorts unterschiedlich. Der Umfang reichte von stundenweisen bis zu pauschalen Genehmigungen. Von den 182 beantragten Nebentätigkeiten wurden die Mitarbeiter in 138 Fällen für die Tage der Abwesenheit vom Hauptamt freigestellt. In den verbleibenden 44 Fällen erfolgte keine Freistellung. Mit Erteilung der Nebentätigkeitsgenehmigung sind die Mitarbeiter darauf hingewiesen worden, die Nebentätigkeit so zu legen, dass dienstliche Belange nicht beeinträchtigt werden.

SK und SMWA gaben einen Ausgleich der erteilten Freistellung durch Arbeitszeitguthaben der Mitarbeiter an. Ob tatsächlich das jeweils erforderliche Arbeitszeitguthaben vorlag oder die Fehlzeiten nachgearbeitet wurden, konnten die befragten Ressorts nicht nachweisen, da Aufzeichnungen hierzu nicht existierten oder nicht mehr vorhanden waren.

Bislang existiert keine einheitliche Regelung für die Vergütung nebenamtlicher und nebenberuflicher Dozententätigkeit. Die Vergütung hat die AVS in privatrechtlichen Verträgen frei vereinbart, sie betrug in den meisten Fällen 400 DM pro Tag.

2.2 Wirtschaftlichkeit der Fortbildung in Meißen

Die neun Seminarräume der AVS waren im Durchschnitt 1998 zu 66 % und 1999 zu 68 % ausgelastet. Bei den Unterkünften im Wohnbereich lag die durchschnittliche Auslastung im Jahr 1998 bei 59 % und im Jahr 1999 bei 63 %.

Teilnehmer staatlicher Einrichtungen an Fortbildungsmaßnahmen der AVS erhielten bei mehrtägigen Dienstreisen amtlich unentgeltliche Verpflegung nur bei gleichzeitiger Inanspruchnahme der Übernachtung im Wohnheim. Die Verpflegungspauschale wurde vom Cateringbetrieb gegenüber den Dienststellen der Fortbildungsteilnehmer abgerechnet. Übernachtungskosten berechnete das Staatliche Vermögens- und Hochbauamt Radeberg nur für Teilnehmer aus nicht staatlichen Einrichtungen.

Kosten für Übernachtung und Verpflegung bei Hotelseminaren wurden komplett durch die AVS getragen und nicht den Fortbildungsteilnehmern in Rechnung gestellt. Eine Übernahme der Kosten durch die Dienststelle der Fortbildungsteilnehmer im Rahmen der Reisekostenabrechnung der Mitarbeiter erfolgte deshalb nicht.

2.3 Wirtschaftlichkeit der Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen insgesamt

Auf Grundlage selbsterstellter Kalkulationen berechnete die AVS nur nicht staatlichen Teilnehmern an der Fortbildung Teilnahmegebühren. Beispielsweise erzielte die AVS 1998 daraus Einnahmen in Höhe von rd. 201 TDM. Ausgangspunkt der Gebührenbemessung soll das Kostendeckungsprinzip sein.

Nach den Kalkulationen der AVS hätten bei einer Kostenerstattung durch alle Teilnehmer Einnahmen von insgesamt rd. 3.733,6 TDM erzielt werden können. Diesen ermittelten Einnahmen steht in der Fortbildung ein Aufwand der AVS von mindestens rd. 4.456,5 TDM gegenüber. Selbst wenn die AVS unterschiedslos von allen Teilnehmern ihrer Lehrveranstaltungen Teilnahmegebühren erheben würde, wäre dies somit nicht kostendeckend. Eine Gegenüberstellung der kalkulierten Einnahmen mit den Aus-

gaben ergäbe ein Defizit in Höhe von 772,9 TDM. Ursache dafür sind nicht erfasste und den Seminaren nicht korrekt zugeordnete Kosten.

Allein die anteiligen Bewirtschaftungskosten der Liegenschaft in Meißen in Höhe von rd. 375 TDM und Flugkosten der Gastlehrkräfte in Höhe von rd. 33 TDM würden das fiktive Defizit in der Fortbildung 1998 auf mehr als 1 Mio. DM pro Jahr erhöhen.

Nicht berücksichtigt sind hierbei die Kosten, die dem Freistaat für die Freistellung der nebenamtlichen Dozenten vom Hauptamt in Höhe von rd. 250 TDM entstanden.

Das Defizit verdeutlicht, dass keine der von der AVS im Prüfungszeitraum erstellten Kalkulationen auf einer vollständigen Erfassung und korrekten Zuordnung aller Kostenarten beruhte. Kostendeckende Gebühren konnten auf dieser Grundlage nicht erhoben werden.

Beim Vergleich der von der AVS kalkulierten Teilnahmegebühren, die jedoch nicht alle anfallenden Kostenarten berücksichtigen, mit Angeboten anderer Bildungseinrichtungen war festzustellen, dass die Preise der AVS fast ausnahmslos weit unter denen der Vergleichsangebote lagen. Die Preise der Kurzseminare wichen pro Teilnehmer und Seminartag um 110 bis 235 DM nach unten ab, in der Erwachsenenqualifizierung um 3.379 DM (Verwaltungsfachangestellte) bzw. 3.670 DM (Verwaltungsfachwirt) je Teilnehmer für den gesamten Lehrgang.

Eine aus der Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten resultierende Erhöhung der Teilnahmegebühren ist deshalb im Vergleich mit marktüblichen Preisen anderer Anbieter durchaus vertretbar.

3 Folgerungen

3.1 Die AVS hat die Arbeitszeitnachweise der Dozenten auf Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Plausibilität zu prüfen.

Krankheitszeiten und die Zeiten für die Teilnahme an dienstlich veranlassten Fortbildungen sind keine Arbeitszeiten, sondern entschuldigte Fehlzeiten und müssen als solche behandelt werden. Diese Zeiten mindern das Jahresdeputat der Dozenten folglich nicht. Die anders lautende Deputatregelung der AVS ist deshalb umgehend zu berichtigen.

Die einzelnen Ressorts haben ihre Mitarbeiter ausdrücklich auf die schriftliche Anzeigepflicht für alle während der regulären Arbeitszeit ausgeübten Nebentätigkeiten hinzuweisen.

Nebentätigkeiten, die nicht auf Veranlassung des Dienstvorgesetzten ausgeübt werden bzw. für die ein dienstliches Interesse nicht anerkannt ist, dürfen nur außerhalb der Arbeitszeit erfolgen. Ausnahmen sind nur in besonders begründeten Fällen, insbesondere im öffentlichen Interesse zugelassen, mit der Auflage, dass die versäumte Arbeitszeit nachgeholt wird. Die Entscheidung über derartige Ausnahmen bedarf der Schriftform. Die ungeschmälerte Erfüllung der Dienstverpflichtung im Hauptamt ist in diesen Fällen zu kontrollieren - die Kontrollergebnisse sind, insbesondere im Rahmen der Aufzeichnungen bei gleitender Arbeitszeit, zu dokumentieren.

Das SMI sollte in Abstimmung mit den beteiligten Ressorts eine einheitliche Regelung für Einsatz und Vergütung aller an der AVS nebenamtlich tätigen Mitarbeiter des Freistaates Sachsen erarbeiten.

3.2 Die Raumauslastung muss erhöht werden. Das SMI sollte hierzu mit den Ressorts ein übergreifendes Konzept erarbeiten, dass die Konzentration weiterer Fortbildungsveranstaltungen in Meißen zum Gegenstand hat.

Die Verknüpfung zwischen Inanspruchnahme unentgeltlicher Übernachtung und dem Angebot unentgeltlicher Verpflegung stellt einen Verstoß gegen das Koppelungsverbot dar. Künftig sind die Vorgaben des SächsRKG zu beachten.

Auch entspricht die Gewährung unentgeltlicher Übernachtung und z. T. auch Verpflegung für Teilnehmer aus staatlichen Einrichtungen nicht dem Prinzip der Haushaltswahrheit und -klarheit. Ohne Kostentransparenz lässt sich kein Kostenbewusstsein erreichen, Ineffizienz der Verwaltung ist die Folge. Deshalb sollten Kosten für Übernachtung und Verpflegung der Lehrgangsteilnehmer entweder mit den entsendenden Dienststellen intern verrechnet oder aber den jeweiligen Fortbildungsteilnehmern berechnet werden, die dann gegenüber ihren Dienststellen auf Grundlage des SächsRKG Auslagenersatz geltend machen könnten.

3.3 Eine Überarbeitung aller Kalkulationen der AVS sollte umgehend unter Berücksichtigung des tatsächlichen Aufwandes erfolgen. Hierzu sind alle Kosten vollständig zu erfassen und auf die einzelnen Kostenträger umzulegen. Auf der Grundlage der Gesamtkosten sind Gebühren und Entgelte für die einzelnen Teilleistungen zu ermitteln und festzusetzen.

4 Fazit

Eine Kosten- und Leistungsrechnung ist nur sinnvoll, wenn sie konsequent betrieben wird. Folglich dürfen die Teilnehmer aus dem staatlichen Bereich hiervon nicht ausgenommen sein. Ein sparsamer und wirtschaftlicher Umgang mit Haushaltsmitteln kann nur erreicht werden, wenn Kostenverursacher auch in vollem Umfang haushaltsmäßig in Anspruch genommen werden.

Der SRH empfiehlt daher, die mit der Kosten- und Leistungsrechnung ermittelten Kosten für die Aus- und Fortbildung an der AVS auch innerhalb der Staatsverwaltung zu verrechnen. Vorl. VwV Nr. 2.5 zu § 61 SÄHO gibt hierfür die Möglichkeit.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Die Deputatnachweise seien in Ansehung der abgearbeiteten Klausuraufträge sachlich richtig. Der Anregung, Klausuraufträge taggenau zu erfassen, werde bei der nächsten Festlegung der Regellehrverpflichtung gefolgt.

Es werde geprüft, inwieweit der Forderung des SRH nach einer Berichtigung der Deputatregelung im Fall der Erkrankung eines Dozenten gefolgt werden könne, ohne die hauptamtlichen Dozenten der AVS gegenüber dem hauptamtlichen Lehrpersonal anderer Ausbildungseinrichtungen des Landes zu benachteiligen.

Für die geforderte schriftliche Anzeige aller Nebentätigkeiten existiere keine Rechtsgrundlage, da genehmigungsfreie Nebentätigkeiten auch nicht anzeigepflichtig seien.

Unabhängig von der Art der Nebentätigkeitsgenehmigung seien die jeweiligen Aufgaben erfüllt worden, sei es durch Nacharbeit oder andere Formen der Tätigkeit. Die Kontrolle der ungeschmälernten Erfüllung der Dienstverpflichtung im Hauptamt erfolge im SMI durch die unmittelbaren Dienstvorgesetzten, denen die Überprüfung der Zeiterfassung durch ihre Mitarbeiter obliege. Eine darüber hinausgehende Dokumentation komme aus Sicht des SMI nicht in Frage. Zwischenzeitlich sei eine einheitliche Regelung für die Vergütung nebenamtlicher und nebenberuflicher Dozententätigkeit an der AVS erfolgt.

Der Forderung, die Raumauslastung zu erhöhen, werde zugestimmt. Künftig werde bei Hotelseminaren zumindest der Verpflegungssatz in Rechnung gestellt, der auch bei in Meißen durchgeführten Seminaren anfalle. Derzeit werde in Zusammenarbeit mit den Ressorts eine einheitliche Verfahrensweise erarbeitet.

Ein Defizit von mehr als 1 Mio. DM habe sich in der Fortbildung 1998 nicht ergeben, da diesem Saldo Geldbeträge zugrunde liegen würden, die nie geflossen seien und jedenfalls nicht der Dispositionsmöglichkeit der AVS obliegen hätten. Das SMI stimme aber dem SRH zu, dass eine die realen Kosten weitgehend widerspiegelnde Kalkulation durch die AVS erfolgen müsse. Die Umlage fiktiver Kosten auf die Kostenverursacher leiste einen Beitrag zum Kostenbewusstsein. Bei der durch Kabinettsbeschluss geforderten inhaltlichen und strukturellen Neuausrichtung der AVS werde dem Gesichtspunkt der internen Verrechnung der Fortbildungsleistungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

6 Schlussbemerkung

Der SRH begrüßt die vorgesehene Überarbeitung der Deputatregelung.

Eine Anzeige nicht genehmigungspflichtiger Nebentätigkeiten hat der SRH nicht gefordert. Nebentätigkeiten, die während der regulären Dienstzeiten ausgeübt werden, sind jedoch stets anzuzeigen (§ 82 Abs. 3 SächsBG). Feststellungen und Folgerungen zu den Nebentätigkeiten an der AVS werden aufrecht erhalten.

Für die Ermittlung des Defizits kommt es nicht darauf an, ob Geldbeträge geflossen sind, sondern ob Kosten verursachungsgerecht erfasst und zugeordnet werden.

Auch wenn Aufwendungen nicht der Dispositionsmöglichkeit der AVS unterlagen, waren sie durch den Aus- und Fortbildungsbetrieb der AVS verursacht und deshalb in Kalkulation für die Gebührenerhebung der AVS einzubeziehen.

**Einzelplan 04:
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen**

Bearbeitung steuerlicher Haftungsfälle

9

Die fehlerhafte Anwendung der steuerlichen Haftungsbestimmungen führte zu nicht unerheblichen Steuerausfällen.

Allein in den vom SRH geprüften Fällen wurden über 5 Mio. DM nicht gegenüber möglichen Haftungsschuldnern geltend gemacht.

Alle möglichen Haftungsschuldner müssen ermittelt und in Anspruch genommen werden.

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Die Steuergesetze erlauben den Finanzämtern (FÄ) in einem breit gefächerten Spektrum von Haftungsvorschriften die Steueransprüche auch von Personen zu fordern, die zwar nicht Steuerschuldner sind, diesem aber persönlich oder sachlich nahe stehen. So haften z. B. die gesetzlichen Vertreter in bestimmten Fällen für die Steuern der von ihnen Vertretenen. Auch haften die Täter einer Steuerhinterziehung, selbst wenn sie persönlich ursprünglich nicht Steuerschuldner waren. Schließlich haften die zu mehr als 25 % an einer GmbH beteiligten Gesellschafter für die Betriebssteuern der GmbH, wenn sie Gegenstände an die GmbH vermieten. Der SRH hat bei drei FÄ die Arbeitsweise der dafür zuständigen Stellen untersucht.

1.2 Bei zwei FÄ oblag die Bearbeitung der Haftungsfälle den hierfür gesondert eingerichteten „Zentralen Haftungsstellen“. Im dritten FA hatten dies die Veranlagungsstellen im Rahmen ihrer herkömmlichen Aufgaben mit zu erledigen.

1.3 Die Prüfung erfolgte anhand von 72 Steuerfällen mit erheblichen Steuerschulden, die der SRH nach der Höhe der Steuerrückstände ausgewählt hatte. Die Prüfungsfelder erstreckten sich auf die Rechtzeitigkeit der Haftungsanregung, die Gründlichkeit der Sachverhaltsermittlung und auf den Umfang des haftbar gemachten Personenkreises.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Von den 72 geprüften Haftungsfällen hatte der SRH 36 z. T. in mehreren Punkten pro Fall zu beanstanden.

2.2 Die erfolgreiche Verwirklichung der Ansprüche im Haftungswege ist in der Regel an die frühzeitige Inanspruchnahme der Haftungsschuldner geknüpft. Denn vielfach haben die Haftungsschuldner auch anderen Gläubigern, z. B. gegenüber Banken, einzustehen, was eine Benachteiligung des FA zur Folge hat, wenn es seine Ansprüche zu spät geltend macht.

Daher hatten die Vollstreckungsstellen der FÄ nach den bestehenden Verwaltungsanweisungen die Haftung frühestmöglich anzuregen. Maßgebend war hierfür, dass die Vollstreckung gegen den Steuerschuldner erfolglos blieb oder gegen ihn der Insolvenzantrag gestellt war.

In acht Fällen gab die Vollstreckungsstelle den Aktenvermerk über die Haftungsanregung erst mit erheblicher Verspätung an die Haftungsstelle.

So ließ sich die Vollstreckungsstelle für die bei einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts im Wege der Außenprüfung festgestellten Mehrsteuern (rd. 31 TDM) mehr als zehn Monate Zeit, die Verfolgung der Ansprüche im Haftungswege anzuregen.

Die Stellung des Insolvenzantrages nahmen die FÄ in sechs Fällen nicht zum Anlass, unverzüglich die Haftungsprüfung anzuregen.

Die Verzögerungen hatten zur Folge, dass die Aussichten auf Verwirklichung der Steuerforderungen im Haftungswege bereits von vornherein gemindert waren. Die daraus erwachsenen Nachteile hätten sich vermeiden lassen, wenn die Vollstreckungsstellen die Entwicklung der Steuerrückstände sorgsamer überwacht und die Beitreibungsmaßnahmen zielgerichtet ergriffen hätten.

In einem Fall sogar schlug die Vollstreckungsstelle nach der Eröffnung des Insolvenzverfahrens entstandene Umsatzsteuern von rd. 190 TDM nieder, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen dafür noch nicht vorgelegen hatten. Die Vollstreckungsstelle hätte zuerst die Prüfung der Haftungsinanspruchnahme anregen müssen, welche in diesem Fall sehr aussichtsreich war, da der Insolvenzverwalter für die Steuer haftbar war.

2.3 Ebenso bargen zu lange Bearbeitungszeiten in den Haftungsstellen Gefahren für den Erfolg bei der Inanspruchnahme. Zum Beispiel hatte die fehlende Überwachung der nach § 75 Abgabenordnung (AO) bestehenden Ausschlussfristen zur Folge, dass das FA eine von der Ehefrau betriebene GmbH, welche den Betrieb der insolvent gewordenen GmbH des Ehemanns übernommen hatte, nicht mehr für die Umsatzsteuerschulden von rd. 74 TDM in Haftung nehmen konnte.

Ursache dafür war, dass die Bearbeiter die Haftungsfälle nicht zeitnah und umfassend auf zu überwachende Fristen prüften und die Fristen nicht ausreichend durch Bearbeitungsvermerke und die Führung eines Terminkalenders überwachten.

In Steuerfällen mit rückständiger Grunderwerbsteuer warteten die Haftungsbearbeiter den weiteren Verfahrensgang ab. Zur Zeit unserer Erhebungen hatten sie noch keine Entscheidung getroffen, obwohl die Ansprüche des FA eine Größenordnung von insgesamt rd. 1,9 Mio. DM erreicht hatten.

Im Nachgang zu den örtlichen Erhebungen teilten die FÄ mit, dass sie die Steuerfestsetzungen wegen der Rückgängigmachung des Kaufvertrages zwischenzeitlich aufgehoben hätten. Die Inhaftungnahme der Verantwortlichen war aber noch hinsichtlich der verwirkten Säumniszuschläge nötig, die immerhin rd. 225 TDM betragen.

In zwei weiteren Fällen setzte das FA die Bearbeitung nicht fort, weil die haftbaren Geschäftsführer die vom FA gestellten Fragen nicht beantwortet hatten. Das Haftungsvolumen betrug hier rd. 300 TDM.

2.4 Mangelhafte Sachaufklärung war die Ursache für die vom SRH vielfach festgestellten gewichtigen Mängel bei der materiellen Bearbeitung der Haftungsfälle. Die Haf-

tungsbearbeiter unterließen es, die Steuerfälle auf alle einschlägigen Haftungstatbestände und Haftungsschuldner hin zu untersuchen. Sie begnügten sich vorwiegend mit der Anhörung der Geschäftsführer und der Prüfung der von diesen gemachten Angaben.

So nahm das FA in zwei Fällen die Angaben der Geschäftsführer zur Errechnung der Haftungsquote hin, ohne die Berechnungsgrundlagen mit der gebotenen Sorgfalt geprüft zu haben. Dazu bestand aber Anlass, weil die Geschäftsführer keine Angaben zur Verwendung von Barmitteln gemacht hatten. In der Folge setzte das FA in den untersuchten Fällen die Haftungssumme entsprechend dem Sachvortrag der Haftungsschuldner in einem Gesamtvolumen von rd. 112 TDM herab.

Die Geschäftsführer einer in Deutschland tätigen, aber in Österreich ansässigen GmbH nahm das FA für die Steuerrückstände von rd. 1,1 Mio. DM deswegen nicht in Haftung, weil es meinte, die Rückstände in Österreich, wo auch die Geschäftsführer wohnten, nicht verwirklichen zu können. Die Möglichkeiten des Rechtshilfeabkommens mit Österreich und des EG-Amtshilfegesetzes hatte das FA aber noch gar nicht geprüft.

Auch, dass § 35 AO erlaubt, die Haftung nach § 69 AO nicht nur gegenüber den Geschäftsführern, sondern überdies gegenüber den Personen geltend zu machen, die über die Mittel der GmbH Verfügungsberechtigung hatten, fand in den Maßnahmen der FÄ keinerlei Niederschlag. Zu dem betroffenen Personenkreis gehörten insbesondere die Buchhalter und die faktischen Geschäftsführer. Der SRH stellte drei Fälle mit einem Haftungsvolumen von insgesamt 900 TDM fest, die Anlass zu einer entsprechenden Prüfung gegeben hätten.

2.5 Ungenutzt ließen die FÄ ferner die Haftungsvorschriften der §§ 71 und 74 AO. § 71 AO regelt die Haftungspflicht der Steuerhinterzieher und nach § 74 AO kann die Haftung den Gesellschaftern der GmbH insbesondere beim Bestehen der Betriebsaufspaltung auferlegt werden.

Die Nichtbeachtung dieser Vorschriften war umso unverständlicher, weil bereits die Steuerakten deutliche Hinweise auf das Vorliegen der Tatbestände enthielten. So stellte in mehreren Fällen z. B. die Betriebsprüfung fest, dass der Steuerschuldner zu Unrecht Vorsteuern abgezogen oder Umsätze nicht versteuert hatte. Aus den Prüfungsberichten war auch ersichtlich, dass die Beanstandungen auf der Verletzung grundlegender steuerlicher Pflichten beruhten. Dennoch zogen weder die Prüfer noch die Haftungsbearbeiter daraus den Schluss, dass die Pflichtverletzer gem. § 71 AO steuerlich haftbar waren. In den elf Fällen, in denen § 71 AO einschlägig war, bezog sich die Haftungsfolge auf ein Volumen von insgesamt 380 TDM.

Auch Anzeichen für die Voraussetzungen der Haftung nach § 74 AO ergaben sich regelmäßig bereits ausreichend aus den Akten. Da die Kriterien mit den Merkmalen der Betriebsaufspaltung übereinstimmten, war es für den SRH nicht nachvollziehbar, dass die FÄ sie in keinem der fünf einschlägigen Fälle erkannten und die Haftung darauf stützten. Gerade diese Haftung wäre für den Steuergläubiger besonders vorteilhaft gewesen, weil sie den Kreis der haftbaren Personen erweiterte und so die Wahrscheinlichkeit der Realisierung der Steueransprüche erhöhte. Nach Aktenlage war § 74 AO auf ein Volumen von insgesamt rd. 1.386 TDM anwendbar.

2.6 Neben den einschlägigen Paragrafen der AO standen den Bearbeitern auch die außerhalb der Steuergesetze normierten Haftungsvorschriften zu Gebote. Auch deren Anwendbarkeit beachteten die FÄ nur sehr mangelhaft. In dem einen Steuerfall, in dem die Haftung bei Firmenfortführung gem. § 25 HGB zu prüfen war, erkannte dies das FA

nicht. Haftungsansprüche von insgesamt 90 TDM hätten sich darauf stützen lassen.

2.7 Die wesentliche Ursache für die festgestellten Bearbeitungsmängel lag in der regelmäßig unzulänglichen Aufklärung der für die Haftung bedeutsamen Sachverhalte. Die Haftungsbearbeiter bedienten sich regelmäßig nur der Ermittlungsmethoden des Innendienstes. Eine Sachaufklärung zur Haftungsfrage nahmen die Außenprüfer oder die Bearbeiter der Betriebsnahen Veranlagung in keinem der Fälle vor. Auch achteten die Vollziehungsbeamten bei den von ihnen vorgenommenen Beitreibungsmaßnahmen nicht darauf, wer in den Unternehmen der Steuerschuldner Verfügungsberechtigung im Sinne des § 35 AO besaß oder faktisch die Geschäfte führte.

3 Folgerungen

3.1 Die Vollstreckungsstellen müssen insbesondere bei den Steuerschuldnern in der Rechtsform der GmbH die Entwicklung der Steuerrückstände sorgfältiger überwachen und die Haftungsprüfung rechtzeitig anregen.

3.2 Die Haftungsbearbeiter müssen die Fälle zeitnäher als bisher bearbeiten und die Fristenläufe sorgfältiger überwachen.

3.3 Die Haftungsbearbeiter müssen die für die Haftung bedeutsamen Sachverhalte und den haftbaren Personenkreis umfassender und sorgfältiger ermitteln. Sie dürfen sich nicht auf die Vertreterhaftung nach § 69 AO beschränken, sondern müssen die Haftungsfälle auch auf das Vorliegen der anderen Haftungstatbestände untersuchen.

3.4 Dazu müssen die FÄ künftig die Sachaufklärung grundsätzlich betriebsnah bei den Steuerschuldnern vornehmen. Die dazu einzusetzenden Bediensteten müssen ausreichend auf den Gebieten des betrieblichen Rechnungswesens und der für die Haftung bedeutsamen Tatbestände geschult werden.

3.5 Die OFD Chemnitz sollte den bestehenden Haftungsleitfaden um die angesprochenen Problemfälle ergänzen, eine Checkliste der zu prüfenden Tatbestände als Arbeitshilfe erstellen und sich um eine Optimierung der Organisation bemühen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF erklärte, dass es die Auffassung des SRH teile. Eine erfolgreiche Verwirklichung von Haftungsansprüchen setze voraus, dass

- die Inanspruchnahme eines möglichen Haftungsschuldners frühzeitig erfolge,
- Haftungsanregungen zeitnah bearbeitet würden,
- sämtliche Haftungstatbestände untersucht würden und
- die für die Haftung bedeutsamen Sachverhalte umfassend und sorgfältig ermittelt würden.

Man werde daher veranlassen, dass die OFD Chemnitz bei Dienstbesprechungen mit den Sachgebietsleitern nochmals eine sorgfältigere Bearbeitung der Haftungsfälle einfordere. Auch die Geschäftsprüfung werde künftig diese Fälle prüfen.

Man werde künftig auch die Betriebsnahe Veranlagung (BNV) zur Sachverhaltsaufklärung einsetzen.

Die Außendienste würden in den nächsten Dienstberatungen auf die notwendige Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Vollstreckungsstellen sowie die Aufnahme von Hinweisen zu Betreuungsmöglichkeiten oder Inhaftungen in die Prüfberichte hingewiesen.

Darüber hinaus werde man im II. Quartal 2001 eine Arbeitsgruppe zur Feststellung der Ursachen der Defizite bei der Bearbeitung der Haftungsfälle bilden.

Den 1997 erstellten Haftungsleitfaden werde man um Checklisten zur Prüfung der Haftungsvoraussetzungen sowie um Regelungen zur Zusammenarbeit der einzelnen Stellen im FA ergänzen.

Die Finanzverwaltung beschäftigt im Bereich der Kassenaufsicht rd. 40 Mitarbeiter, die den Freistaat Sachsen rd. 4 Mio. DM jährlich kosten. Ein erkennbares Arbeitsergebnis der rein formalen Prüfungen ist mangels entsprechender Aufzeichnungen nicht gegeben.

Die Prüfungstätigkeit der Kassenaufsicht ist auf deren Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Prüfungsfreie Bereiche sind zu beseitigen.

Alle Prüfungstätigkeiten sollten zu einem Risiko- und Qualitätsmanagement für das Finanzamt zusammengeführt werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in Zusammenarbeit mit dem StRPrA Chemnitz die Tätigkeit der Kassenaufsicht (KA) bei vier Finanzämtern durch örtliche Erhebungen untersucht. Zusätzliche Ermittlungen sind bei der OFD Chemnitz zum Einsatz der Kassenprüfung und der damit verbundenen Frage der Kassensicherheit und der Sicherheit des Steuererhebungsverfahrens angestellt worden.

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Prüfung der bestehenden Organisation und eine Kontrolle der von der KA durchgeführten Prüfungshandlungen in den sächsischen Finanzämtern. Besonderes Interesse galt der Frage der Effizienz des eingesetzten Personals, die wesentlich von den übertragenen Aufgaben abhängig war.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zur Gewährleistung der Kassensicherheit war die KA bei den Finanzämtern als fortlaufende Prüfung nach Art einer ständigen Dienstaufsicht institutionalisiert. Zusätzlich hat die Verwaltung die Kassenprüfung der OFD für eigenständige Untersuchungen formaler Art und als Fach- und Dienstaufsicht über die KA in den Finanzämtern eingerichtet.

Darüber hinaus ist bei der OFD ein Team angesiedelt, welches Sicherheitskontrollen, insbesondere zur Vorsorge gegen Manipulationen durchführt.

2.2 Das SMF ermittelte den Personalbedarf der KA bei den Finanzämtern nicht anhand der durchzuführenden Aufgaben, sondern schätzte diesen mit 6 % der Personalstärke des Kassenpersonals ein. Zur Ermittlung des Personaleinsatzes bei der OFD konnten keine Angaben gemacht werden.

Insgesamt waren bei der OFD und den Finanzämtern 5,4 Vollzeitbeamte des gehobenen Dienstes und 33,3 Vollzeitbeamte des mittleren Dienstes oder vergleichbare Ange-

stellte eingesetzt, die den Freistaat Sachsen nach den Kostensätzen der VwV Kostenfestlegung¹⁾ rd. 4 Mio. DM im Jahr kosten.

Die Amtsvorsteher der geprüften Finanzämter hatten die Aufgaben auf Sachgebietsleiter Kassenaufsicht (SGL-KA) und Mitarbeiter übertragen, die nicht immer genügend erfahren waren. Auch beeinträchtigten teilweise fehlende Datensichtstationen bzw. PCs die Arbeit.

2.3 Der SRH untersuchte die von der KA durchgeführten Prüfungshandlungen und ließ sich die einzelnen Arbeitsschritte erläutern.

Die wesentlichsten Aufgaben des SGL-KA waren die Prüfung der Monatsabschlüsse bzw. Jahresabschlüsse, die stichprobenartige Kontrolle der Tagesabschlüsse auf ihre Richtigkeit und die Ausübung der Fachaufsicht über den Mitarbeiter Kassenaufsicht (MA-KA). Daneben bestanden verschiedene nur sporadisch wahrzunehmende Aufgaben, wie z. B. die Aktualisierung der Unterschriftsproben.

Beanstandungen bei der Prüfung der Tages-, Monats- und Jahresabschlüsse waren nicht festzustellen. Es musste auch nicht damit gerechnet werden, da die Finanzkassen die Tages- und Monatsabschlüsse im automatisierten Verfahren erstellten. Durch programminterne Plausibilitätskontrollen war die Schlüssigkeit bzw. Stimmigkeit dieser Abschlüsse stets sichergestellt. Fehleingaben der Bearbeiter führten zum sofortigen Bearbeitungsabbruch.

Weitere Aufgaben des SGL-KA, wie z. B. die vorgeschriebenen Prüfungen aus besonderem Anlass²⁾, waren in keinem der geprüften Ämter durchgeführt worden.

Wieder andere Aufgaben, wie z. B. die Prüfung der Eintragungen in die Sachbücher, führten auch die Kassenprüfer der OFD bei den Ämtern durch. Überschneidungen waren dabei nicht ausgeschlossen.

Lediglich die Fachaufsicht für den MA-KA bleibt als Aufgabe für den SGL-KA erhalten.

2.4 Die Prüfungsaufgaben der MA-KA sind in verschiedenen Verwaltungsregelungen beschrieben. In den Vorl. VwV zur SäHO, in der BuchO, in der DA-KA und in verschiedenen Verfügungen der OFD sind Regelungen zur Tätigkeit enthalten.

Zum Umfang der Prüfung, soweit er nicht als „vollständig“, „restlos“ oder mit „Stichprobe“, etc. angegeben wurde, findet sich nur in der DA-KA die Angabe mit 2 % des Prüfungsstoffes³⁾. Eine Erläuterung zum Begriff „Prüfungsstoff“ enthält die DA-KA aber nicht. Auch die Nachfrage des SRH zum Begriff Prüfungsstoff erbrachte kein Ergebnis.

In der Praxis glichen die MA-KA im Wesentlichen die Buchungszeilen des Prüfzeitbuches⁴⁾ täglich mit den Kassenbelegen ab. Dieses Prüfzeitbuch, das täglich ausgedruckt wurde, wird in der DA-KA als Arbeitsunterlage erwähnt. Eine Beschreibung des Inhalts konnte der SRH auch im Jahr 2000 lediglich einer Verfügung⁵⁾ der OFD Nürnberg ent-

¹⁾ Die jährlichen Personaldurchschnittskosten (Dienstbezüge zzgl. Sachkosten des Arbeitsplatzes) von rd. 95 bzw. 125 TDM entstammen der VwV Kostenfestlegung - SächsABl. 1998, S. 78.

²⁾ Vorl. VwV Nr. 3.2 zu § 78 SäHO, Teil 1 Tz. 3.7 DA-KA.

³⁾ Teil 2 Tz. 2 DA-KA, Aufgaben der KA.

⁴⁾ Der Umfang des Prüfzeitbuches in den untersuchten Finanzämtern ist aus Anlage 3 ersichtlich.

⁵⁾ Das Kassenreferat der OFD Chemnitz gab die Verfügung der OFD Nürnberg (O 2376-10/St 15) vom 14.11.1990 als geltende Weisungslage für die Auswahl der Geschäftsvorfälle im Prüfzeitbuch an.

nehmen. Danach stellt das Prüfzeitbuch einen teilweisen Auszug der Buchungszeilen zu verschiedenen Kassengeschäften des lediglich mikroverfilmten Hauptzeitbuches dar.

Der SRH hat bei den Ämtern festgestellt, dass das Prüfzeitbuch häufig sehr umfangreich war. So waren z. B. an einem Tag bis 1.847 Buchungszeilen im Prüfzeitbuch enthalten. Der Bearbeiter nahm deswegen eine Stichprobenauswahl vor.

2.5 Nur in den Finanzämtern C und D zeichneten die MA-KA ihre Beanstandungen auf den vorgeschriebenen Vordrucken⁶⁾ auf. Im Finanzamt C vermerkte die MA-KA ab 1998 sämtliche Beanstandungen nur noch auf den Belegen. Das Finanzamt A hat nach seinen Angaben seit der Gründung im Februar 1998 keinen Mangel festgestellt.

Die fehlenden oder nicht aussagekräftigen Aufzeichnungen führten dazu, dass die Bearbeiter und auch der SRH keinen vollständigen Überblick über die Art und Häufigkeit der aufgegriffenen Beanstandungen gewinnen konnten. Rückschlüsse auf die tatsächliche Qualität bei der Erledigung von Kassenaufgaben im Finanzamt waren damit nur eingeschränkt möglich.

Die Finanzämter C und D hatten im Jahr 1999 im vorgesehenen Vordruck 48 bzw. 44 Beanstandungen ausgewiesen. Darüber hinaus ermittelte der SRH beim Finanzamt C 168 Beanstandungen im Prüfzeitbuch.

Aus diesen wenigen festgehaltenen Beanstandungen ergibt sich im Verhältnis zu den Buchungszeilen des Prüfzeitbuches eine Beanstandungsquote von 0,15 % beim Finanzamt C und 0,09 % beim Finanzamt D. Die finanzielle Auswirkung der Beanstandungen wurde in keinem Falle festgehalten und war auch nicht vorgesehen.

2.6 Der SRH hat versucht, durch seine Erhebungen einen Überblick hinsichtlich der Notwendigkeit und der Zweckmäßigkeit der Prüfungshandlungen der MA-KA zu erlangen.

Bei dem Großteil (bis zu 45,1 %) der zu prüfenden Buchungszeilen, den Einzahlungen, waren nach den Feststellungen des SRH und auch nach Auskunft der KA lediglich DE-Fehler, wie beispielsweise die Falscheingabe des Datums der Scheckeinreichung oder formelle Fehler, die jedoch keine Auswirkung auf den Zahlungsverkehr hatten, festgestellt worden. Ein Amt verzichtete seit Februar 1999 auf die Prüfung von Einzahlungen und verstieß damit gegen die aktuelle Weisungslage.

Die Auswertung der Beanstandungsblätter ergab auch bei Umbuchungen und personellen bzw. maschinell unterstützten Erstattungen eine sehr geringe Fehlerzahl. Rechnergesteuerte Plausibilitätsprüfungen, wie beispielsweise der Summenabgleich nach erfolgter Datenerfassung, verhinderten Fehler weitgehend.

Die Prüfungshandlungen der KA beschränkten sich auch bei den personellen Sollstellungen auf einen Abgleich der Buchungen sowie die Formalkontrolle. Bei einem der geprüften Finanzämter waren hierzu auch einige Fehler dokumentiert worden. Anhand dieser Aufzeichnungen konnte jedoch nicht festgestellt werden, ob dadurch ein Schaden vom Finanzamt abgewendet wurde oder nur fehlende Formalien, z. B. eine weitere Unterschrift, ergänzt wurden.

Bei Aktenübernahmen werden die Daten aller Festsetzungen und des gesamten Zahlungsverkehrs eines Steuerpflichtigen nach seinem Umzug in den Einzugsbereich der

⁶⁾ Teil 3 Tz. 1.3 DA-KA.

OFD Chemnitz übertragen. Die Überprüfung der Datenerfassung in diesen Fällen deckte nach den Aussagen der MA-KA bei den Ämtern verstärkt Fehler auf. Eine differenzierte Aufschreibung war nicht erfolgt.

Der SRH stellte bei der Prüfung auch fest, dass trotz des in allen neuen Bundesländern gleichen ADV-Programms keine maschinelle Übertragung möglich war. Trotz identischer Kontoauszüge war die bisher praktizierte Verfahrensweise genauso aufwändig, wie bei Aktenübernahmen aus Bundesländern mit inkompatiblen Programmen.

Die Prüfungsaufgaben der KA sicherten überwiegend die richtige Umsetzung der festgesetzten Steuerdaten in den Erhebungsspeicher und die ordnungsgemäße Abwicklung des entsprechenden Zahlungsverkehrs.

2.7 Neben vielen auf den ersten Blick in Ermangelung feststellbarer Arbeitsergebnisse nicht sinnvoll erscheinenden Prüfungstätigkeiten stellte der SRH aber auch Bereiche fest, in denen keine Prüfung erfolgte. So stellten wir bei einem der untersuchten Ämter einen Fehler bei der Direkteingabe von Arbeitnehmerveranlagungen fest. Ein Bearbeiter hatte anstelle der anzuerkennenden Entfernung bei den Fahrten Wohnung Arbeitsstätte 3 km einen Wert von 30 km eingegeben, was zu einer um 1.460 DM zu hohen Erstattung führte.

Die KA unterzog die Fälle mit Direkteingabe keiner Prüfung und es gab hierfür auch keine maschinellen Plausibilitätsprüfungen. Selbst die Feststellung von Datenerfassungsfehlern war mit dem bisherigen Verfahren ausgeschlossen.

Darüber hinaus war festzustellen, dass die sachliche Richtigkeit durch die KA entsprechend der Weisungslage derzeit weitgehend nicht geprüft wird. Hier sieht der SRH Prüfbedarf, der auch durch die Geschäftsprüfung der OFD zurzeit nicht abgedeckt wird.

Die OFD überprüft derzeit die Tätigkeit der KA und stellt Überlegungen zu einer Neuorganisation an.

3 Folgerungen

3.1 Die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zur Kassensicherheit war durch die Einrichtung der KA bei den Ämtern und durch die Prüfteams der OFD organisatorisch sichergestellt.

3.2 Der Personalbedarf sollte künftig anhand der notwendigen Aufgaben ermittelt werden. Die personellen und organisatorischen Voraussetzungen müssen eine korrekte Aufgabenerfüllung gewährleisten.

3.3 Die den SGL-KA übertragenen Aufgaben und der dafür erforderliche Zeiteanteil von bisher einem Zehntel der Arbeitskraft eines SGL müssen nach Auffassung des SRH überprüft werden.

3.4 Die in das Prüfzeitbuch aufzunehmenden Buchungen sollten nach Auffassung des SRH die zu prüfenden Vorgänge sein.

3.5 Nach Auffassung des SRH muss eine Auswertung der Prüfungstätigkeit als Arbeitsergebnis ermöglicht werden. Die OFD muss hierzu die Finanzämter anweisen, den Prüfungsumfang festzuhalten und alle Beanstandungen der KA mit ihren finanziellen Auswirkungen aufzuzeichnen.

3.6 Die Tätigkeit der KA darf nicht zum Selbstzweck werden. Die Prüfungstätigkeit muss laufend überprüft und es müssen Konsequenzen z. B. hinsichtlich der Möglichkeiten elektronischer Datenüberspielungen zwischen den Rechenzentren zumindest aller neuen Bundesländer gezogen werden.

3.7 Die vorhandenen Prüfungsorgane, unabhängig davon, ob diese bei der OFD oder den Ämtern angesiedelt werden, müssen nach Auffassung des SRH hin zu einem der Wirtschaft vergleichbarem Risikomanagement weiterentwickelt werden. Sie sollten neben der Kassensicherheit einen Schutz gegen Manipulationen und daneben eine hohe Bearbeitungsqualität gewährleisten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Abschluss der Umstrukturierung der Finanzkassen und des Festsetzungsbereiches der Finanzämter habe die OFD Chemnitz im Jahr 1999 begonnen, die Zweckmäßigkeit und Wirkungsweise der KA zu untersuchen. Das Ergebnis dieser Untersuchungen sei zum Großteil mit den Feststellungen des SRH identisch.

Derzeit würden die künftig notwendigen Prüfungsaufgaben und die hierfür erforderliche Struktur sowie der Personalbedarf ermittelt. Die Detailplanung sei allerdings noch nicht abgeschlossen.

Wegen der bevorstehenden Euro-Umstellung werde die bisherige Struktur der Kassenprüfung der OFD und der KA in den Finanzämtern bis Ende des I. Quartals 2002 beibehalten. Punktuelle Verbesserungen würden jedoch unter Berücksichtigung der Feststellungen des SRH zeitnah umgesetzt.

5 Schlussbemerkung

Die OFD Chemnitz hat bei den Finanzämtern Fragebögen ausfüllen lassen. Diese waren jedoch nicht geeignet, das konkrete Arbeitsergebnis der KA festzustellen.

Der SRH fordert daher, bis zum Ende des I. Quartals 2002 aussagefähige Erhebungen zu den bisherigen Arbeitsergebnissen der KA durchführen zu lassen.

Alle Steuererklärungen der sächsischen Arbeitnehmer wurden mit einem hohen Kostenaufwand bearbeitet. In 76 % der Fälle führte dies nicht zu einer höheren Steuer.

Eine zeitgemäße, intelligente Software könnte durch eine maschinelle Vorprüfung eine Vorauswahl besonders prüfungswürdiger Fälle für eine personelle Prüfung sicherstellen.

Rund 200 der gut ausgebildeten Bearbeiter sollten nach Auffassung des SRH für die Steuerverwaltung effektiver in anderen Bereichen eingesetzt werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in Zusammenarbeit mit dem StRPrA Chemnitz die Veranlagung der Arbeitnehmer geprüft und hierzu örtliche Erhebungen bei vier Finanzämtern durchgeführt. Bei der Auswahl der Ämter wurden ein Großstadtamt, ein Amt im Einzugsgebiet einer Großstadt, ein ländliches Amt und ein Amt aus einer Grenzregion berücksichtigt.

Die Untersuchungen des SRH erstreckten sich für das Veranlagungsjahr 1998 auf den Personaleinsatz sowie die sich daraus ergebende Arbeitsbelastung der einzelnen Steuerbeamten. Weiter hat der SRH versucht, die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes messbar zu machen. Hierzu hat er insgesamt in 9.034 Steuerfällen die Änderungen durch die Sachbearbeiter im Rahmen der Veranlagung und das finanzielle Ergebnis der Änderung ermittelt.

2 Prüfungsergebnisse

Das SMF hatte mit der Personalbedarfsberechnung (PersBB) 1999 einen Gesamtbedarf von 529,4 Bearbeitern errechnet. Den vier geprüften Ämtern waren davon insgesamt 64,3 Bearbeiter (rd. 12 %) von der OFD Chemnitz zugewiesen worden.

Der von den Vorstehern der vier geprüften Ämter im Rahmen ihrer Dispositionsmöglichkeiten angewiesene Personaleinsatz führte zu sehr unterschiedlichen Fallzahlen für die Bearbeiter. So mussten die Bearbeiter eines geprüften Amtes lediglich 1.424 Fälle, die eines anderen 1.805 Fälle im Jahr veranlagern.

In der OFD Chemnitz waren es im Durchschnitt 1.683 Fälle. Ein Vergleich mit der OFD Nürnberg zeigt, dass ein Bearbeiter dort im Jahresdurchschnitt 2.258 Fälle zu erledigen hatte. Der erhebliche Unterschied bei den Vorgaben war weder durch eine geringfügig andere Aufgabenzuweisung noch durch die im Bereich der OFD Chemnitz zusätzlich zu erledigenden Kassenvorgänge - nach Angaben der OFD Chemnitz 4 % der Tätigkeit - zu erklären.

Die Prüfung ergab, dass einzelne sächsische Bearbeiter mit über 2.600 Fällen den entsprechenden Durchschnittswert der OFD Nürnberg um rd. 15 % übertrafen.

Der Bearbeitungsaufwand für die Veranlagung der Arbeitnehmer setzt sich zum einen aus der Umsetzung der vom Steuerbürger eingereichten Steuererklärung in den Bescheid (Bescheiderstellung), zum anderen aus der rechtlichen Würdigung der durch den Steuerbürger erklärten steuerlich relevanten Vorgänge (materielle Prüfung) zusammen.

Das SMF legte den Personalbedarf hierfür landesweit weitgehend anhand der Fallzahlen des Vorjahres fest. Eine unterschiedliche Gewichtung der Fälle nahm es für den geprüften Zeitraum nicht vor.

Eine Differenzierung der Fälle nach dem Bearbeitungsaufwand ist jedoch für eine sachgerechte Personalausstattung nötig. Die bisher verwendete Fallzahl ist kein ausreichendes Kriterium für den erforderlichen Personaleinsatz. Aus ihr ist der für die materielle Prüfung nötige Aufwand nicht ablesbar. Indikator kann hierfür die Anzahl der vom Steuerpflichtigen vorgetragenen Angaben sein, welche die Bearbeiter zu prüfen haben. Hierzu konnte die Steuerverwaltung keine Angaben machen.

Der SRH hat deswegen die Steuererklärungen daraufhin untersucht, wie viele Angaben sie im Bereich der Werbungskosten, Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen beinhalteten und von den Bearbeitern überprüft werden mussten.

Dabei stellte er fest, dass mit steigendem Einkommen mehr Angaben zu prüfen waren. So mussten bei einem Steuerpflichtigen der niedrigsten Lohngruppe durchschnittlich rd. 3,5 steuermindernde Angaben und bei einem der höheren Lohngruppen bis zu 6,8 kontrolliert werden.

Den SRH interessierte darüber hinaus, mit welcher Effektivität die Arbeitnehmerstellen ihre Aufgaben erledigten. Dabei bemaß er diese am Verhältnis von Aufwand und Ergebnis. In anderen Teilbereichen ist dieses der Steuerverwaltung nicht fremd. So werden z. B. für die Betriebsprüfer Aufzeichnungen der Mehrergebnisse geführt. Entsprechende Aufzeichnungen über die Veranlagungstätigkeit im Arbeitnehmerbereich lagen bei den geprüften Ämtern zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht vor. Der SRH hat daher das Ergebnis der Tätigkeit der Arbeitnehmerstellen selbst ermittelt.

Die Ergebnisse beruhen auf einer Basis von rd. 8 % der Fälle, die aufgrund eines repräsentativen Stichprobenverfahrens (jeder zehnte Fall) ausgewählt wurden. Die Absenkung von rd. 10 auf 8 % ergab sich aufgrund von Aktenabgängen durch Zuständigkeitsänderungen.

Die untersuchten Fälle wurden nach der Höhe der erzielten Bruttoarbeitslöhne in sieben verschiedene Lohngruppen unterteilt. Für die Zuordnung von Ehegatten in eine Lohngruppe wurden deren Bruttolöhne zusammengefasst und daraus die Hälfte für die Zuordnung zugrunde gelegt. Danach erfasste die erste Lohngruppe Steuerpflichtige, die als Alleinstehende einen Bruttoarbeitslohn unter 18,5 TDM und gemeinsam mit ihrem Ehegatten unter 37 TDM hatten. Die weiteren Lohngruppen waren eingeteilt nach Bruttolöhnen bis 35 TDM, bis 50 TDM, bis 70 TDM, bis 90 TDM, bis 120 TDM und darüber.

In rd. 76 % der vom SRH geprüften Fälle hatten die Bearbeiter die Erklärungsangaben der Steuerpflichtigen ohne Änderung in den Steuerbescheid übernommen oder die Änderung war ohne Mehrergebnis geblieben. Bei der untersten Lohngruppe (18,5 bzw. 37 TDM) ergab sich sogar ein Anteil von rd. 94 %.

Mehrergebnis ist in Anlehnung an die Betriebsprüfung der Unterschiedsbetrag zwischen der festgesetzten Steuer und dem Steuerbetrag, der sich ohne Abweichung von den

Steuererklärungsangaben ergeben hätte. Bei Arbeitnehmern entspricht dem in der Regel der durch die Nachprüfungstätigkeit des Bearbeiters verringerte Steuererstattungsanspruch. Die Erstattung wirkte sich daher für die Bemessung der Leistung des Finanzbeamten nicht negativ aus.

Aus den von den Bearbeitern vorgenommenen Änderungen ermittelte der SRH das durchschnittliche steuerliche Mehrergebnis der Bearbeiter pro Jahr. Jährliches steuerliches Mehrergebnis ist dabei das Produkt aus dem durchschnittlichen Mehrergebnis pro Steuerfall und der bearbeiteten Fallzahl.

Das für die vier Ämter jeweils auf alle seine Fälle hochgerechnete Ergebnis der Stichprobe erbrachte sehr unterschiedliche Werte. So lag das durchschnittliche jährliche Mehrergebnis eines Bearbeiters für den städtischen und stadtnahen Bereich zwischen rd. 229 und 268 TDM, während es für den ländlichen Bereich und den Bereich in Grenznähe 174 bzw. rd. 125 TDM betrug. Damit wurden selbst beim Amt mit dem geringsten Mehrergebnis die jährlichen Personal- und Sachkosten für einen Bearbeiter des mittleren Dienstes noch übertroffen.¹⁾

Allerdings zeigte sich bei der Veranlagung der Steuerpflichtigen, die der niedrigsten Lohngruppe angehörten, dass bei allen Ämtern die Personal- und Sachkosten das Mehrergebnis überstiegen. In einem Amt waren dies z. B. rd. 20,5 % aller Fälle und den Personal- und Sachkosten in Höhe von rd. 523 TDM stand nur ein Mehrergebnis von rd. 43 TDM gegenüber. Bei den vier Ämtern zusammen betrug der Überhang des Aufwands rd. 1,2 Mio. DM.

Dem gegenüber erbrachte die Veranlagung der Alleinstehenden mit einem Bruttolohn von über 70 TDM und von Ehegatten mit einem gemeinsamen Bruttolohn von über 140 TDM bei den vier Ämtern einen Überschuss von rd. 1,7 Mio. DM. Das für diese Fälle eingesetzte Personal der Arbeitnehmerstelle erzielte bei allen Ämtern ein Ergebnis, das dem eines Betriebsprüfers von Mittelbetrieben vergleichbar ist.

Auch eine Betrachtung der beiden unteren Lohngruppen, zusammen rd. 61 % aller Fälle, ergab, dass bei zwei Ämtern der Aufwand den Ertrag überstieg. Bei einem Amt deckten sich Aufwand und Ertrag weitgehend. Nur bei einem Amt trug ein Überschuss mit rd. 6 % zum positiven Gesamtergebnis bei.

Bei dem schwächsten Amt wurde das Mehrergebnis von rd. 653 TDM aus der Veranlagung von rd. 22,5 % aller Fälle durch den Kostenüberhang aus der Veranlagung der 77,5 % der den beiden unteren Lohngruppen zuzurechnenden Fälle fast zur Hälfte (rd. 278 TDM) aufgezehrt.

Der Verzicht auf die uneingeschränkte personelle Prüfung dieser Fälle hätte nach den Berechnungsmaßstäben der bisherigen PersBB eine Minderung des Personals um mehr als die Hälfte zur Folge.

Das Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung erlaubt den Finanzbehörden die Entscheidung, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang sie die Steuererklärungsangaben nachzuprüfen haben. Nach dem Anwendungserlass zu § 88 AO kann das Finanzamt auf das Verhältnis zwischen dem voraussichtlichen Arbeitsaufwand und dem steuerlichen Erfolg abstellen. Dabei dürfen die Prüfungshandlungen zu dem angestrebten Erfolg nicht erkennbar außer Verhältnis stehen.

¹⁾ Laut VwV Kostenfestlegung mit 95.000 DM.

Die Steuerpflichtigen sind verpflichtet, ihre Steuererklärungen richtig und vollständig zu erstellen. Wie die Höhe der im Ergebnis unbeanstandeten Steuererklärungen zeigt, tun sie das auch in sehr hohem Maße.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, muss die Verwaltung lediglich für die Umsetzung der Erklärung in einen Steuerbescheid sorgen. Ziel muss es sein, den Steuerfall mit geringstem Aufwand maschinell verarbeitbar zu machen, ihn dann im gleichen Arbeitsgang maschinell zu verproben und anhand gezielter, vorher festgelegter Kriterien zur Nacharbeit oder zur Zufallskontrolle auszusortieren.

Die maschinelle Verarbeitung der Fälle setzt die Eingabe der Daten voraus. Dabei ist ein bloßes Erfassen der vom Steuerbürger gemachten Angaben nicht ausreichend, sondern die Eingabe muss durch steuerlich ausgebildete Kräfte vorbereitet werden. Die Verwaltung könnte hierfür Beamte des mittleren Dienstes oder vergleichbare Angestellte einsetzen.

Bei den örtlichen Erhebungen wurden durch die Prüfer des StRPrA bis zu 200 Fälle (Doppelerfassung) am Tag eingegeben. Der SRH geht für eine Ersterfassung einschließlich der notwendigen Vorbereitungs-handlungen von einer möglichen Leistung von rd. 100 Fällen pro Kraft und Tag aus.

Danach ergäbe sich für die Eingabe aller bei den vier Ämtern erfassten 111.488 Fälle ein Personalbedarf von rd. 6 Bearbeitern. Für eine Doppelerfassung rd. 12. Dem stünde die Einsparung von rd. 32 Bearbeitern gegenüber, die bei der alten Personalbemessungsmethode für den Arbeitsanfall der unteren beiden Lohngruppen anteilig zugewiesen waren. Bei der Ermittlung des Einsparpotenzials wurde schon der personelle Aufwand für eine Stichprobenkontrolle mitberücksichtigt und der auch heute zu erbringende Erfassungsaufwand außer Acht gelassen.

Eine maschinelle Fallauswahl für die Stichprobe ist derzeit nur eingeschränkt möglich. Die Programme der Finanzverwaltung bieten keine ausreichenden Möglichkeiten maschineller Plausibilitätsprüfungen zum Zwecke von Vorprüfungen. Mit einer insoweit verbesserten AIV könnte eine abschließende maschinelle Prüfung vieler Fälle erfolgen. Die maschinelle Unterstützung der Veranlagungstätigkeit ist nicht auf der Höhe der Zeit.

3 Folgerungen

Die Fallzahlen pro Bearbeiter sind ohne Unterscheidung der notwendigen Bearbeitungsintensität kein ausreichendes Kriterium für die Wirtschaftlichkeit des Besteuerungsverfahrens im Arbeitnehmerstellenbereich.

Die Vorschriften der SäHO geben der Verwaltung den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vor. Auch für die Steuerverwaltung bedeutet dies, dass sie die staatliche Aufgabe der Besteuerung grundsätzlich mit möglichst geringen Kosten durchzuführen hat.

Die personelle Nachprüfung der Steuerfälle mit einem Bruttoarbeitslohn von bis zu 35 TDM bei Alleinstehenden und bis zu 70 TDM bei Ehegatten sollte künftig aus Effizienzgründen nur noch in stichprobenartig ausgewählten Einzelfällen erfolgen.

Die Legalität des Besteuerungsverfahrens wäre nach Auffassung des SRH dadurch nicht berührt, sondern erst, wenn ein genereller Prüfungsverzicht für bestimmte Steuerpflichtige gegeben wäre.

Ein Verzicht auf eine generelle personelle Prüfung aller Steuerfälle und die ergebnisorientierte Beschränkung auf eine Stichprobenkontrolle birgt landesweit ein erhebliches Potenzial zur Personaleinsparung.

Die AIV-Programme müssen eine maschinelle Prüfung und eine gezielte Fallauswahl zukünftig ermöglichen.

Die Steuerverwaltung sollte weitere Anstrengungen unternehmen, dass die Bürger und die steuerberatenden Berufe die Steuererklärungen elektronisch übermitteln, um so den Erfassungsaufwand zu verringern.

Landesweit erkennt der SRH ein Potenzial von rd. 200 Bearbeitern, die wirtschaftlicher eingesetzt werden sollten. So könnte z. B. mehr Personal für die noch bessere und vollständigere Erfassung der Steuerpflichtigen dafür verwendet werden, um eine größere Steuergerechtigkeit und einen Beitrag zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft zu leisten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilt mit, dass sich die vom SRH vorgeschlagene möglichst maschinelle Prüfung und noch gezieltere Fallauswahl mit Vorhaben der Verwaltung zur Effizienzsteigerung des Besteuerungsverfahrens decke. Derzeit beginne ein intensiver Austausch mit den anderen Bundesländern im Hinblick auf deren Planungen bzw. Maßnahmen zur verstärkten programmgesteuerten Bearbeitung von Steuerfällen. Dabei werde angestrebt, die in verschiedenen Ländern bestehenden Ansätze zu bündeln. Zu diesem Zweck sei kürzlich eine Arbeitsgruppe auf Bundesebene eingerichtet worden.

Eine weitgehend maschinelle Fallbearbeitung könne sinnvoll jedoch erst dann erfolgen, wenn der Anteil der elektronisch übermittelten Steuerklärungen deutlich ansteige (Vermeidung von Medienbrüchen). Die Verwaltung habe daher in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen, um die Zahl der elektronisch übermittelten Steuererklärungen zu erhöhen (u. a. Verfahren „ELSTER“ und „ElsterFormular“).

Problematisch sei derzeit noch, dass rechtliche und tatsächliche (Kosten) Probleme mit der digitalen Signatur bestünden. Zu berücksichtigen sei auch, dass den Steuererklärungen in vielen Fällen Anlagen, Belege und Bescheinigungen beiliegen. Um für diese Fälle eine effiziente vollmaschinelle Bearbeitung durchführen zu können, müssten auch diese Daten der Steuerverwaltung in verkennzifferter Form elektronisch vorliegen.

Ein erster Schritt in diese Richtung sei die „Elektronische Lohnsteuerkarte“, mit deren Einsatz in Sachsen etwa ab Mitte 2003 zu rechnen sei. Bei einer flächendeckenden Einführung der vorgenannten Komponenten müssten viele Arbeitnehmer dem Finanzamt keinerlei Unterlagen in Papierform mehr übersenden. Führe dies auch zu einer sprunghaften Steigerung der elektronisch übermittelten Steuererklärungen, wäre eine wichtige Voraussetzung für eine weitestgehend vollmaschinelle Fallbearbeitung geschaffen.

Bei der Berechnung des vom SRH genannten Umschichtungspotenzials sei der Bearbeitungsaufwand, der auch bei vollmaschinell weiterverarbeiteten Fällen entstehen würde, nicht berücksichtigt worden. Diese beträfe u. a. die Prüfung der Grunddaten des Steuerpflichtigen, das Lohnsteuer-Ermäßigungsverfahren, Beratung und Auskunft, die Auswertung von Kontrollmaterial sowie die Bearbeitung von maschinellen Prüf- und

Hinweisfällen. Die vom SRH genannte Zahl könne daher derzeit weder bestätigt noch verneint werden.

Anzumerken ist aber, dass der Personalbedarf der Arbeitnehmerstelle inzwischen nach bundeseinheitlichen Berechnungskriterien ermittelt werde, die den tatsächlichen Bearbeitungsaufwand stärker berücksichtigen. Hierdurch ergäbe sich eine mit anderen Ländern vergleichbare Arbeitsbelastung in Höhe von rd. 6.100 Fällen je Arbeitnehmerteilbezirk (ein Sachbearbeiter, zwei Mitarbeiter).

Wegen des Interesses der Steuerbürger an einer zügigen Fallbearbeitung im Arbeitnehmerbereich würden diese Stellen vom Amtsvorsteher im Rahmen seines Direktionsrechts jedoch oftmals vorrangig gegenüber anderen Arbeitsgebieten mit Personal ausgestattet. Hier gegenzusteuern könnte auf Unverständnis in der Bevölkerung stoßen, die an eine schnelle Bearbeitung der Fälle mit Steuererstattungen gewöhnt sei.

5 Schlussbemerkung

Die vom SMF mit 6.100 Fällen pro Bezirk oder 2.033 Fällen pro Bearbeiter vorgegebene Fallzahl sollte auch kurzfristig durchgesetzt werden. Gegenüber dem Prüfungszeitraum und der durchschnittlichen Fallzahl von 1.683 bedeutet dies eine Zunahme um 350 Fälle und damit rd. 20 %. Bei den tatsächlich im Einsatz befindlichen 548,8 Bearbeitern bedeutet dies die Umsetzung von rd. 110 Bearbeitern.

Der SRH hat auch den Bearbeitungsaufwand, der bei vollmaschinell weiterverarbeiteten Fällen für die Prüfung der Grunddaten des Steuerpflichtigen, das Lohnsteuer-Ermäßigungsverfahren, Beratung und Auskunft, die Auswertung von Kontrollmaterial sowie die Bearbeitung von maschinellen Prüf- und Hinweisfällen nicht außer Acht gelassen. Das Potenzial der ausschließlich maschinell zu prüfenden Fälle war mit rd. 60 % festgestellt worden. Der Ansatz von 200 Bearbeitern beim Einsparpotenzial entspricht demgegenüber nicht einmal 40 % und lässt genügend Spielraum für die genannten Tätigkeiten.

**Einzelplan 05:
Sächsisches Staatsministerium für Kultus**

**Prüfung der Lehrer- und Schülerzahlen an Förderschulen
in den Schuljahren 1998/1999 und 1999/2000 im Freistaat Sachsen**

12

Zu Beginn des Schuljahres 1998/1999 fehlten an öffentlichen Förderschulen 258, zu Beginn des Schuljahres 1999/2000 sogar 320 Lehrervollzeitkräfte.

Die Verringerung der Schüler- und Klassenzahlen im Schuljahr 1999/2000 gegenüber dem Vorjahr wurde nicht zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung genutzt.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Lehrer- und Schülerzahlen und den Lehrerbedarf an öffentlichen Förderschulen (FÖS) geprüft. Förderschulen in freier Trägerschaft wurden nicht in die Prüfung einbezogen. Grundlage der Prüfung waren die Angaben der Oberschulämter und Regionalschulämter zum Stichtag 15.09.1998 für das Schuljahr 1998/1999 und zum 14.09.1999 für das Schuljahr 1999/2000. Die Daten der amtlichen Schulstatistik des Statistischen Landesamtes und die Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz wurden in die Auswertung einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Schuljahr 1998/1999

2.1.1 Zum Schuljahresbeginn 1998/1999 (Stichtag 15.09.1998) wurden 26.447 Schüler an 189 öffentlichen FÖS in 2.435 Klassen sowie 840 Schüler an Klinik- und Krankenhausschulen unterrichtet. Die Klassenstärke an FÖS betrug durchschnittlich 10,9 Schüler/Klasse (ohne Schüler an Klinik- und Krankenhausschulen).

2.1.2 Zur Deckung des Unterrichtsbedarfs an FÖS zum Stichtag 15.09.1998 waren insgesamt 98.042 Lehrerwochenstunden (LWS) erforderlich. Bei einem durchschnittlichen Deputat von 25,37 Wochenstunden (Durchschnitt Sachsen) entsprach das einem Bedarf von 3.868 Vollzeitlehrerstellen.

Den FÖS stand dagegen ein Lehrerstunden-Ist von insgesamt 91.507 LWS entsprechend 3.610 Vollzeitkräften zur Verfügung.

2.1.3 Die Anrechnungen, Ermäßigungen und Freistellungen für Lehrkräfte in Höhe von 7.057 Wochenstunden sind Bestandteil des Lehrerstundenbedarfs. Sie entsprachen durchschnittlich 1,96 Wochenstunden je Vollzeitkraft (7,7 % des durchschnittlichen Regelstundenmaßes).

2.1.4 Der Unterrichtsbedarf ohne Ergänzungsbereich konnte mit den tatsächlich verfügbaren Lehrerstunden nur zu 94,6 % abgedeckt werden.

2.1.5 Mit den zur Verfügung stehenden Lehrkräften konnten gegenüber dem Unterrichtsbedarf zum Schuljahresbeginn 1998/1999 6.535 Wochenstunden nicht abgedeckt werden. Es fehlten an den FÖS per Saldo entsprechend 258 Vollzeitkräfte. Der Lehrerfehlbedarf stieg im Schuljahr 1999/2000 sogar auf rd. 320 Vollzeitkräfte an:

	Schuljahr 1998/1999
Bedarf (Lehrer-Soll)	3.867,8
Lehrer-Ist	3.610,0
Fehlbedarf	257,8

2.1.6 Die mit den Regelungen für die Klassenbildung vorgegebenen Richtwerte für die Klassen- und Gruppenbildung waren bei Anwendung der Klassenteiler und unter Beachtung der regionalen Gegebenheiten weder im Landesmaßstab noch regional einhaltbar. Das SMK räumte ein, dass die Optimierung der Klassenbildung und damit die Einhaltung der Richtwerte zunehmend an objektive Grenzen stößt. Das SMK hat die Richtwerte bisher nicht geändert.

2.1.7 Die Abordnungen von und an FÖS sind Bestandteil des Lehrerstunden-Ist. Den Abordnungen von anderen Schularten an FÖS im Umfang von 948 Stunden standen Abordnungen von FÖS an andere Schularten in Höhe von 190 Stunden gegenüber. Damit wurden insgesamt 758 Lehrerstunden entsprechend einem Äquivalent von rd. 30 Vollzeitkräften an FÖS im Schuljahr 1998/1999 zusätzlich eingesetzt.

2.1.8 In den FÖS werden neben den Lehrkräften pädagogische Unterrichtshilfen (PU) zur Absicherung des speziellen Bildungs- und Erziehungsauftrages der FÖS für Blinde, Körperbehinderte, geistig Behinderte und der Schulen für Erziehungshilfe für die Funktion der Unterrichtsbegleitung eingesetzt. Der nach der VV Organisationserlass für das Schuljahr 1998/1999 ermittelte Bedarf betrug 806 Vollzeitkräfte. Die verfügbaren PU entsprachen 742 Vollzeitkräften, somit fehlten 64 Vollzeitkräfte.

Im Stellenplan 1999 waren für das Schuljahr 1998/1999 783 Stellen veranschlagt, es fehlten gegenüber dem Bedarf nach Organisationserlass zum Stichtag also 23 Stellen.

2.1.9 In den Fächern Ethik und Religion wurde der planmäßige Unterrichtsausfall nur teilweise erhoben. Fand kein Unterricht infolge fehlender Lehrer statt, wurde dies beispielsweise im Regionalschulamt Leipzig nicht als planmäßiger Ausfall erfasst.

So fand an einer FÖS für Erziehungshilfe der Unterricht in Ethik nicht in allen 18 Klassen mit je einer Wochenstunde, sondern nur in Klasse 1 mit einer Stunde statt. In der Erhebung zum Unterrichtsausfall für den Zeitraum 21.09. bis 09.10.1998 (drei Wochen) wurden statt 54 Gesamtstunden mit 51 Stunden planmäßiger Ausfall nur 3 Stunden ohne Ausfall ausgewiesen. An einer FÖS für Lernbehinderte erfolgte wegen fehlender Lehrkräfte ebenfalls kein Unterricht in Ethik. Der planmäßige Ausfall für die 13 Klassen wurde nicht erfasst. Der Stundenbedarf für die Erteilung des Ethikunterrichts wurde wegen der fehlenden Lehrkraft gleichfalls nicht als Bedarf ausgewiesen.

2.1.10 In Vorbereitung des Schuljahres 1998/1999 erfolgten in allen Förderschularten nur 15 Einstellungen, darunter an FÖS für Lernbehinderte 2 unbefristete Einstellungen von Seminarabsolventen FÖS.

2.1.11 Im Schuljahr 1998/1999 fanden 759 genehmigte Einzelintegrationen von Förderschülern öffentlicher Schulen und Schulen in freier Trägerschaft an allgemein bildenden Schulen statt. Eine Erfassung des stundenmäßigen Bedarfs an FÖS für Integrationsmaßnahmen erfolgte erstmals nach Erlass der Integrationsverordnung vom 03.03.1999 für das Schuljahr 2000/2001.

Der Stundenbedarf für Integrationsmaßnahmen musste im Schuljahr 1998/1999 ohne Zuweisung aus den verfügbaren Lehrerstunden mit abgedeckt werden.

2.2 Schuljahr 1999/2000

2.2.1 Die Schülerzahl an FÖS verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 3,4 %. Zum Stichtag 14.09.1999 besuchten 25.658 Schüler 2.382 Klassen sowie 710 Schüler Klinik- und Krankenhausschulen. Die durchschnittliche Klassenstärke betrug damit 10,8 Schüler je Klasse.

2.2.2 Für das Schuljahr 1999/2000 ermittelte das SMK ein Lehrerstunden-Soll von 96.922 Stunden entsprechend einem Bedarf von 3.825 Vollzeitkräften. Dem stand ein Lehrkräfte-Ist von 3.506 Vollzeitkräften (= 88.826 LWS) gegenüber. Es fehlten mithin rd. 320 Vollzeitkräfte (einschließlich Bedarf für den Ergänzungsbereich).

	Schuljahr 1999/2000
Bedarf (Lehrer-Soll)	3.825,3
Lehrer-Ist	3.505,7
Fehlbedarf	319,6

2.2.3 Der Unterrichtsbedarf ohne Ergänzungsbereich konnte mit den tatsächlich verfügbaren Lehrerstunden nur zu 93 % abgedeckt werden.

2.2.4 Im Schuljahr 1999/2000 betrug der Bedarf an PU 778 Vollzeitkräfte. Es waren 737 Vollzeitkräfte verfügbar, somit fehlten 41 Vollzeitkräfte.

Im Stellenplan für 2000 waren 759 Stellen veranschlagt, sodass gegenüber dem Bedarf nach Organisationserlass zum Stichtag 19 Stellen fehlten.

2.2.5 Im Stellenplan 2000 wurden aufgrund der jährlichen Prognosen des SMK zur Schülerzahlentwicklung 124 Stellen weniger für Lehrkräfte und PU als im Vorjahr veranschlagt. Mit den im Stellenplan 2000 veranschlagten 4.302 Stellen konnte der Bedarf für Lehrer und PU wie bereits im Vorjahr nicht abgedeckt werden.

2.3 Schüler-Lehrer-Relation

2.3.1 Als tatsächliche Schüler-Lehrer-Relation (SLR) wurden von uns für das Schuljahr 1998/1999 7,57 und für das Schuljahr 1999/2000 7,52 ermittelt.

In den Haushaltsplänen 1998 und 1999/2000 wird in den Erläuterungen von einer SLR von 6,24 (Stellenplan Kap. 0539) ausgegangen. In der festgesetzten SLR von 6,24 sind Lehrkräfte und PU enthalten. Die von uns ermittelte SLR schließt nur die Lehrkräfte ein.

2.3.2 Die von der Kultusministerkonferenz ausgewiesene Relation „Schüler je Lehrer“, die ebenfalls nur die Lehrkräfte einschließt, stieg im Zeitraum 1991 bis 1998 im Bun-

desdurchschnitt von 6,3 auf 6,9, in Sachsen von 5,8 auf 7,2 (FÖS in öffentlicher und freier Trägerschaft) überdurchschnittlich. An den FÖS in öffentlicher Trägerschaft lag die tatsächliche SLR mit rd. 7,5 noch darüber.

2.4 Prognose des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus bis 2010

Der Prognose des SMK zur Entwicklung der Schüler- und Lehrerzahlen an FÖS bis zum Jahr 2010 liegen die Ergebnisse der 8. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes für den Freistaat Sachsen, Variante 2 und für den Haushaltsplan 1999/2000 die regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2010, Variante 2 und die Auswertung der amtlichen Schulstatistik zugrunde.

Der Anteil der Förderschüler an öffentlichen und privaten Schulen stieg vom Schuljahr 1992/1993 bis zum Schuljahr 1998/1999 von 4,2 auf 5,2 % an. Bei einer Prognose sind weitere Unsicherheitsfaktoren zu beachten, wie die Einschätzung der räumlichen Bevölkerungswanderung, die künftige Entwicklung der Geburtenhäufigkeit und für die Prognose der Förderschüler an öffentlichen Schulen die künftige Entwicklung der FÖS in freier Trägerschaft, die gegenwärtig einen Anteil von 3 % an der Schülerzahl haben.

3 Folgerungen

3.1 Im Stellenplan für die Schuljahre 1998/1999 und 1999/2000 wurden weniger Lehrerstellen veranschlagt als nach der VV Bedarf und Schuljahresablauf für die Absicherung des Unterrichts erforderlich waren. Im Schuljahr 1998/1999 hätten 225 und im Schuljahr 1999/2000 282 Lehrerstellen mehr veranschlagt werden müssen.

In den Schuljahren 1998/1999 und 1999/2000 konnte mit den im Stellenplan nicht bedarfsgerecht ausgewiesenen Stellen für PU der Bedarf gemäß Organisationserlass nicht abgesichert werden. Es fehlten 23 bzw. 19 Stellen.

3.2 Die Verringerung der Schülerzahl im Schuljahr 1999/2000 gegenüber dem Vorjahr wurde nicht zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung genutzt, sondern war Anlass für weiteren linearen Stellenabbau.

3.3 Insgesamt konnte mit den vorhandenen Lehrkräften der Unterrichtsbedarf im Grundbereich und für die Anrechnungen/Ermäßigungen/Freistellungen nicht abgedeckt werden und konnten den Schulen Stunden für den Ergänzungsbereich nur in einzelnen Fällen zugewiesen werden.

3.4 Die Richtwerte für die Klassen- und Gruppenbildung waren objektiv bedingt nicht einhaltbar, sodass die Unterrichtsversorgung entsprechend den Stundentafeln und die Zuweisung von Stunden für den Ergänzungsbereich insgesamt nicht gewährleistet werden konnte.

3.5 Da weniger Lehrerstunden verfügbar waren als zur Abdeckung des Unterrichtsbedarfs im Grundbereich gemäß Stundentafeln und für die Anrechnungen/Ermäßigungen/Freistellungen erforderlich, wurde durch Maßnahmen der Unterrichtsorganisation, besonders im Bereich Förderunterricht/Diagnostik/Integration/Klassenteilungen, der Lehrerstundenbedarf dem Lehrerstunden-Ist angepasst. Der Bedarf wurde ausgehend vom individuellen Förderbedarf der Schüler durch entsprechende organisatorische Maßnahmen, wie klassenübergreifende Gruppenbildungen reduziert.

3.6 Entgegen der Vorschrift des SMK zur Erhebung des Unterrichtsausfalls wurde planmäßiger Unterrichtsausfall in den Fächern Ethik und Religion nur teilweise erfasst. Der tatsächliche Ausfall in Ethik und Religion ist folglich noch höher als der in der Ausfallstatistik ausgewiesene.

3.7 Eine bedarfsgerechte Unterrichtsversorgung hätte nur durch entsprechende Einstellungen von Lehrkräften und pädagogischen Unterrichtshilfen abgesichert werden können. Absolventen des Lehramtes für FÖS konnten trotz vorhandenem Bedarfs wegen fehlender Stellen nicht oder nur in geringem Umfang eingestellt werden. Darüber hinaus standen in den betreffenden Schuljahren nur wenig für das Lehramt an FÖS qualifizierte Bewerber zur Einstellung in den Schuldienst zur Verfügung.

3.8 Integrationsmaßnahmen von Förderschülern an allgemein bildenden Schulen konnten wegen fehlender förderpädagogischer Betreuung nicht durchgeführt werden.

3.9 In der festgesetzten SLR von 6,24 sind Lehrkräfte und PU enthalten. Die PU werden in FÖS für die Funktion der Unterrichtsbegleitung eingesetzt, jedoch nicht zur Durchführung des Unterrichts. Der Stundenbedarf für den Einsatz der PU hat keinen Einfluss auf die SLR. Daher sind in die SLR nur die Lehrkräfte einzubeziehen. Dann ist die Kennzahl SLR auch vergleichbar mit der von der Kultusministerkonferenz ausgewiesenen Relation „Schüler je Lehrer“.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Aus den Festlegungen des Gesetzgebers folge die SLR 6,24 einschließlich PU. Diese habe die Staatsregierung umzusetzen.

4.2 Das SMK könne die in der VV Bedarf und Schuljahresablauf angegebenen Richtwerte für die Klassen- und Gruppenbildung nicht ändern, denn mit dieser so vom Gesetzgeber vorgegebenen SLR seien keine kleineren Richtwerte möglich.

4.3 Die Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang der schrittweise Rückgang der Schülerzahlen zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung an sächsischen Schulen genutzt werde, obliege nicht dem SMK, sondern allein dem Haushaltsgesetzgeber.

4.4 In Vorbereitung des Schuljahres 1998/1999 hätten nur vier Absolventen des Staatlichen Seminars für das Lehramt an FÖS des Freistaates Sachsen zur Verfügung gestanden. Nach Kenntnis des SMK seien bis zum 30.09.1998 insgesamt 24 Einstellungen von Lehrkräften und PU zur Absicherung des Unterrichts im Förderschulbereich erfolgt.

4.5 Integrationsmaßnahmen im Sinne der Integrationsverordnung seien nur dann zu genehmigen, wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung die personellen, sächlichen und räumlichen Voraussetzungen bereits vorlägen.

Die Zuweisung von LWS sei im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel unter Berücksichtigung der SLR erfolgt. Da die Integrationsverordnung im laufenden Doppelhaushalt in Kraft gesetzt worden sei, habe der Bedarf für zusätzlich im Rahmen der integrativen Unterrichtung benötigte Lehrkräfte im Vorfeld nicht geplant und berücksichtigt werden können.

4.6 Seien weniger Lehrerstunden verfügbar als zur Abdeckung des Unterrichtsbedarfs erforderlich, werde zuerst auf den Förderunterricht verzichtet. Eine weitere organisatorische Maßnahme im Hinblick auf eine Bedarfsreduzierung sei der Verzicht auf Gruppenbildungen in der Sekundarstufe der FÖS.

In der Bauförderung von Mittelschulen und Gymnasien zeigten sich sowohl in den schulfachlichen Beurteilungen zur Standortsicherheit als auch in den baufachlichen Stellungnahmen erhebliche Mängel.

In einem Fall musste nur vier Jahre nach der Erstbewilligung von Zuwendungen bereits die Aufhebung dieses gymnasialen Standortes zum Schuljahresende 2000/2001 beschlossen werden.

In einem Fall wurden Mittel von über 2,5 Mio. DM in Form einer unzulässigen Mehrfachförderung verwendet.

1 Prüfungsgegenstand

Das StRPrA Chemnitz hat 16 Zuwendungen für Maßnahmen auf dem Gebiet des Schulhausbaus, davon 5 Einzelfallprüfungen aus baufachlicher Sicht geprüft.

Aus 228 im Zeitraum von 1992 bis 1999 geförderten Einzelmaßnahmen an Gymnasien und Mittelschulen im Freistaat Sachsen mit Einzelzuwendungen ab 300 TDM wurden Förderobjekte ausgewählt, deren Gesamtförderung jeweils mehr als 1,5 Mio. DM betrug. Die Bewilligung der Fördermittel erfolgte im Zeitraum von 1994 bis 1999. Dabei interessierte, ob die Investitionssicherheit angesichts der erkennbar abnehmenden Schülerzahlen zum Bewilligungszeitpunkt angemessen berücksichtigt wurde.

Die geplante Gesamtinvestitionssumme der ausgewählten Maßnahmen betrug rd. 225 Mio. DM. Die Zuwendungen für die 16 Schulhausbaumaßnahmen erreichten einen Leistungsumfang von insgesamt rd. 100 Mio. DM.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Investitionssicherheit

Nach dem dramatischen Rückgang der Schülerzahlen nach 1990 wurde auf mögliche Standortgefährdungen seitens der zuständigen unmittelbaren Schulaufsichtsbehörde im Rahmen der Fördermittelbereitstellung nicht rechtzeitig und konsequent genug reagiert. Die vielfach fehlende Schulentwicklungsplanung der kommunalen Träger und die teilweise Nichtbeachtung landesplanerischer Kriterien begünstigte dies.

So legte bei den geprüften Zuwendungsmaßnahmen nach Aktenlage nur ein Schulträger die lt. den Schulbauförderrichtlinien zur Prüfung der Zuwendungsvoraussetzung notwendigen Unterlagen der zu erwartenden durchschnittlichen Schülerzahlen der nächsten 15 Jahre vor. Trotzdem erhielten die geplanten Zuwendungsbaumaßnahmen befürwortende schulfachliche Beurteilungen.

Nur vier Jahre nach der Erstbewilligung von Fördermitteln (02.06.1995) musste für ein Gymnasium bereits die Aufhebung dieses gymnasialen Standortes zum Schuljahresen-

de 2000/2001 beschlossen werden. Im Zeitraum zwischen 1995 bis 1997 wurden für Sanierungs- und Umbauarbeiten an diesem Gymnasium insgesamt 2,76 Mio. DM bewilligt und ausgezahlt.

In einem weiteren Fall kündigte im Jahre 2000 das zuständige Regionalschulamt eine Gefährdung des geförderten gymnasialen Standortes an. Dies erfolgte nur rund zwei Jahre nach der letzten Zuwendungsbewilligung bei einem mit insgesamt 5,46 Mio. DM geförderten Projekt.

Auch wenn es gelingen sollte, eine Weiterverwendung für schulische Zwecke als Berufsschule bzw. als Grund- oder Mittelschule zu erreichen, wird in beiden Fällen trotzdem mit einem teilweise „verlorenen Aufwand“ bzw. zusätzlichen Investitionen zu rechnen sein.

Aufgrund der Schülerzahlen ist für die Mehrzahl der 16 geprüften Fördermaßnahmen darüber hinaus erst einmal von einer grundsätzlichen Standortgefährdung auszugehen.

2.2 Überhöhte Zuwendungen

Bei 6 der untersuchten Schulhausbaufördermaßnahmen ist die lt. den Schulbauförderrichtlinien erforderliche baufachliche Stellungnahme der zuständigen technischen staatlichen Verwaltung erst vorgelegt worden, nachdem bereits Zuwendungen bewilligt wurden.

Hinzu kam, dass in mehreren Fällen die Ermittlung der förderfähigen Kosten bzw. der errechneten Kostenvergleichswerte fehlerhaft waren.

So erfolgte bei verschiedenen Zuwendungsmaßnahmen kein Abzug der nicht genehmigten Programmflächen bei den zuwendungsfähigen Baukosten. Dies führte im Ergebnis dazu, dass bei drei Baumaßnahmen ein überhöhter Zuwendungsbetrag von insgesamt 1.877.183 DM durch die Bewilligungsbehörden ausgereicht wurde.

Des Weiteren versäumten es die Bewilligungsbehörden in mehreren Fällen, die durch die OFD in den baufachlichen Stellungnahmen erlassenen baufachlichen Vorgaben und Auflagen in die Bewilligungsbescheide zu übernehmen.

2.3 Mehrfachförderung

In mehreren Fällen wurden für eine Schulhausbaumaßnahme durch unterschiedliche Zuwendungsgeber Fördermittel bewilligt. Dies geschah ausweislich Aktenlage, ohne dass wie vorgeschrieben (Vorl. VV Nr. 1.4 zu § 44 SäHO) eine gegenseitige Abstimmung stattfand.

Eine Zuwendungsbaumaßnahme ist aus insgesamt sieben „Fördertöpfen“ mit insgesamt 5,06 Mio. DM bezuschusst worden. Anhand der in der Bewilligungsbehörde geführten Unterlagen ergab sich kein umfassender Überblick über die tatsächlich geflossenen Zuschüsse. Im vorliegenden Fall gab es auch innerhalb der Bewilligungsbehörde keinen Überblick, welches Förderreferat Fördermittel in welcher Höhe und für welchen Zeitraum ausgereicht hat. Nach Aktenlage war nur die Bewilligung und Auszahlung der Fördersumme in Höhe von 370.000 DM für die Sanierung eines Seitenflügels baufachlich nachvollziehbar dokumentiert.

Bei einer anderen Zuwendungsmaßnahme führte die Nichtabstimmung zu einer zusätzlichen Finanzierung aus Mitteln der Städtebauförderung in Höhe von 2.549.149 DM.

Hierbei wurde die Herstellung der Außenanlagen und von Teilen der Aula des Gymnasiums sowohl mit Mitteln für den Schulhausbau als auch mit Mitteln der Städtebauförderung entgegen den Bestimmungen (Nr. 7.2 Abschnitt A der VwV-StBauE vom 01.01.1994) in Form einer nicht zulässigen „Doppelförderung“ finanziert.

3 Folgerungen

3.1 Künftig ist im Rahmen der Antragsprüfung durch die Schulverwaltung und die Bewilligungsbehörde auf die strikte Einhaltung der in den Schulbauförderrichtlinien vorgesehenen Zuwendungsvoraussetzungen zu achten. Die Ergebnisse der Antragsprüfungen durch die Bewilligungsbehörden sind dabei ordnungsgemäß (Nr. 3.4 VVK) zu vermerken.

Der SRH geht davon aus, dass durch die Klarstellung im Haushaltsbegleitgesetz 2001 und 2002 vom 14.12.2000 (Art. 6 zur Änderung des Schulgesetzes) Zuwendungen für größere Schulhausbaumaßnahmen künftig nur bewilligt werden, wenn der Schulstandort im Rahmen der regionalen Schulnetzplanung unter Berücksichtigung der zu erwartenden durchschnittlichen Schülerzahlen der nächsten 15 Jahre als gesichert gilt.

Bei der Aufstellung regionaler Schulnetzpläne ist unter Beachtung der Ziele der Raumordnung auch der bisher bereits getätigte Fördermitteleinsatz zu berücksichtigen. Dabei kann ein gemeinschaftliches Herangehen an die Frage künftiger Schulstandorte, insbesondere durch die Zusammenarbeit unterschiedlicher kommunaler Schulträger in regionalen Schulzweckverbänden gefördert werden.

3.2 Die im Zuwendungsverfahren beteiligten staatlichen Verwaltungen tragen mit ihren Beurteilungen oder Stellungnahmen eine hohe Verantwortung für den wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln.

Sofern eine gutachterliche baufachliche Beteiligung der zuständigen technischen staatlichen Verwaltung für die jeweilige Zuwendungsmaßnahme vorgeschrieben ist, sollte eine vorherige Bewilligung durch die Bewilligungsbehörden ausgeschlossen sein.

Die beteiligte technische staatliche Verwaltung hat ihrerseits für eine angemessene, möglichst fehlerfreie, zügige gutachterliche Bearbeitung der Antragsunterlagen Sorge zu tragen.

3.3 Durch geeignete Maßnahmen bei den Bewilligungsbehörden ist darüber hinaus sicher zu stellen, dass eine nicht beabsichtigte Mehrfachförderung ausgeschlossen werden kann.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMK teilte mit, dass die beanstandete Praxis schon teilweise in der Vergangenheit geändert worden sei oder infolge der Prüfungsmitteilung geändert werde.

**Einzelplan 06:
Sächsisches Staatsministerium der Justiz**

14

**Prüfung der Wechselschicht- und Schichtzulagen in den
Justizvollzugsanstalten des Freistaates Sachsen**

Die Festsetzung der Wechselschicht- und Schichtzulagen war überwiegend fehlerhaft. Bei sieben von elf Justizvollzugsanstalten musste jeder geprüfte Fall beanstandet werden.

Die Justizvollzugsanstalten wurden aufgefordert zu prüfen, inwieweit zustehende und bisher nicht abgeleitete Zulagen nachgezahlt werden können.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH prüfte stichprobenartig die Zahlung der Wechselschicht- und Schichtzulagen an die Bediensteten der elf Justizvollzugsanstalten (JVA) des Freistaates Sachsen. Im Schichtdienst arbeiteten zum Zeitpunkt der Prüfung 148 Angestellte und 721 Beamte.

Die Prüfung erstreckte sich auf Zahlungen für 55 Angestellte und 148 Beamte über einen Zeitraum von vier bis zehn Monaten.

2 Prüfungsergebnisse

Die Prüfung des SRH ergab für den 4-Monats-Zeitraum durchschnittliche Fehlzahlungen von rd. 163 DM je Angestellten und rd. 83 DM je Beamten. Bei der Prüfung über einen 10-Monats-Zeitraum in einer JVA betrug die durchschnittliche Fehlzahlung rd. 670 DM je Angestellten und rd. 424 DM je Beamten. Eine Betrachtung der Fehlzahlungen für das gesamte Schichtpersonal der JVA über die vergangenen Jahre lässt auf eine nicht unbeträchtliche Schadenshöhe schließen.

Die Anspruchsvoraussetzungen für die Zulagen wurden nicht - wie das Tarif- und Besoldungsrecht dies fordert - für jeden Monat neu festgestellt, sondern in der Regel einmal zu Beginn der Tätigkeit im Schichtdienst festgelegt und danach nicht mehr verändert. Eine stichprobenartige Überprüfung der einmalig angewiesenen Zulagen, wie durch mehrere JVA erfolgt, genügt nicht. Nur eine JVA setzte die Zulagen monatlich fest.

Vielfach wurden die Zulagen auch bei Erholungsurlaub und Arbeitsunfähigkeit in der einmal festgelegten Höhe weiter gewährt. Eine Vergütung ist jedoch nur zulässig, wenn Wechselschicht- oder Schichtarbeit tatsächlich geleistet wurde.

Schichtzulagen wurden auch Bediensteten gewährt, die über mehrere Monate nur in einer Schichtart (Früh-, Spät- oder Nachtschicht) eingesetzt waren. Um eine abgeltungsfähige Belastung durch Schichtarbeit anerkennen zu können, müssen die Bediensteten spätestens nach einem Monat die Schichtart wechseln.

Den JVA gelang es oft nicht, die Zahlungshöhe nach den relativ komplizierten Vorgaben des Tarif- und Besoldungsrechts manuell richtig zu berechnen. So ist z. B. die Höhe zweier Schichtzulagen abhängig von den Abständen zwischen den Schichten, wobei noch zu berücksichtigen ist, ob sie innerhalb von Wochen und Monaten geleistet werden.

An Bedienstete von neun JVA wurde die Wechselschichtzulage nicht gezahlt, obwohl sie die dafür erforderliche Anzahl von Nachtschichtstunden geleistet hatten. Nach Tarif- und Besoldungsrecht entsteht ein Anspruch auf diese Zulage, wenn die Bediensteten ständig nach einem Schichtplan eingesetzt sind, der Wechselschichten vorsieht und die Bediensteten dabei in je fünf Wochen durchschnittlich 40 Arbeitsstunden in der Nachtschicht erbringen.

Andererseits wurden Wechselschichtzulagen festgesetzt, ohne dass dafür die Voraussetzungen gegeben waren. Die JVA beachteten nicht, dass für die Ermittlung der geleisteten Nachtschichtstunden die dem Monatsende vorausgegangenen zehn Wochen zu betrachten sind.

Auch die Erfordernisse für die nach Tarif- und Besoldungsrecht „höchste“ Schichtzulage wurden nicht beachtet. Die Bediensteten im Wechselschichtdienst, die durchschnittlich 40 Arbeitsstunden in der dienstplanmäßigen Nachtschicht in sieben Wochen leisten, erhalten diese Schichtzulage. Für die Überprüfung sind die dem Anspruchsmonat vorausgehenden 14 Wochen zu betrachten.

Eine Richtlinie, nach der die JVA die Wechselschicht- und Schichtzulagen feststellen können und die den einheitlichen Vollzug erleichtert hätten, hatte das SMJus nicht herausgegeben. Auch die Unterweisung der Dienstplaner verhinderte eine falsche Berechnung nicht.

3 Folgerungen

Der SRH hat bewusst mit seiner detaillierten Darstellung des Berechnungsmodus für die Schichtzulagen aufzeigen wollen, welcher komplizierte Planungs- und Berechnungsaufwand bei der Festlegung notwendig ist. In Zeiten der AIV ist es unverständlich, dass bisher keine Softwarelösung entwickelt oder gekauft wurde, um diesen fehleranfälligen Berechnungsvorgang computergestützt zu erleichtern.

Der SRH empfiehlt dem SMJus, eine Richtlinie für die Festlegung von Wechselschicht- und Schichtzulagen in den JVA zu erarbeiten sowie Schulungen für die zuständigen Bearbeiter der JVA durchzuführen, um die Fehler bei der Anwendung der Rechtsvorschriften auf ein Minimum zu reduzieren.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erklärte, dass die Berechnungen zur Zahlung der ausgewählten Zulagen aufgrund der Prüfungsfeststellungen korrigiert worden seien. Die entsprechenden Buchungen seien in Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Finanzen veranlasst worden.

Die Überzahlungen seien zum größten Teil bei den zahlenmäßig gering vertretenen Angestellten erfolgt. Aufgrund des höheren Personalbestandes an Beamten werde es sich in der Gesamtheit daher eher um eine Unterzahlung handeln.

Das Ministerium habe das Prüfungsergebnis zum Anlass genommen, die IT-unterstützte Dienstplanung und Abrechnung in den Justizvollzugsanstalten voranzutreiben und entsprechende Schulungen der Dienstplangestalter zu veranlassen.

**Einzelplan 07:
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit**

Baumaßnahmen bei Technologie- und Gewerbezentren

15

Wegen vorzeitiger Auszahlung von Fördermitteln in Höhe von 4,5 Mio. DM an einen Zuwendungsempfänger entstanden dem Freistaat Sachsen unnötige Zinsaufwendungen.

Bei der Prüfung der Angemessenheit der bautechnischen Lösungen wurde das Gebot der Sparsamkeit missachtet.

Bauleistungen für eine Kegelbahn und ein Mineralienkabinett wurden zu Unrecht vom Zuwendungsempfänger abgerechnet. Das RP kürzte aber nicht entsprechend die Fördermittel.

Überzahlungen und ein Verzicht auf Skonti ergaben einen Schaden von rd. 176 TDM.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hatte 1999/2000 gemeinsam mit dem StRPrA Chemnitz als Querschnittsprüfung Bauausgaben für die Errichtung oder den Ausbau von Technologiezentren und Gewerbezentren, für die aus GA-Fördermitteln Investitionszuschüsse bewilligt wurden, geprüft (siehe Jahresbericht 2000, Beitrag Nr. 16).

Aufgrund der festgestellten Mängel wurden für drei Baumaßnahmen im Regierungsbezirk Chemnitz eine baufachliche Einzelprüfung angeschlossen.

Für die drei Bauvorhaben wurden insgesamt rd. 35,5 Mio. DM Fördermittel bewilligt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Planung

Es kam z. B. im Heizungs- und Sanitärbereich zu überzogenen bautechnischen Lösungen, die zu vermeidbaren Mehraufwendungen von mehr als 300 TDM führten.

Das RP hatte die ersten Zuwendungsbescheide mit der Auflage erteilt, dass diese Zuwendungen vorbehaltlich der baufachlichen Stellungnahme der OFD ausgereicht würden. Die baufachlichen Stellungnahmen sind bei den geprüften drei Bauvorhaben erst zwischen rd. 12 und 30 Monaten nach der Erstbewilligung fertig gestellt worden.

Die von der OFD geforderten niedrigeren Ausführungsstandards konnten aufgrund des fortgeschrittenen Bauablaufs nicht mehr umgesetzt werden und waren somit auch als Auflagen in den Zuwendungsbescheiden nicht mehr einzuhalten.

2.2 Ausschreibung und Vergabe

Bei einer Maßnahme wurden insgesamt 49 Lose mit Einzelvergabebesummen bis zu 1.465 TDM beschränkt nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb ausgeschrieben. Weitere 62 Bauaufträge im Wertumfang bis zu 105 TDM wurden freihändig vergeben.

Begründete Ausnahmetatbestände, die eine Abweichung von der Öffentlichen Ausschreibung gerechtfertigt hätten, konnten nicht festgestellt werden. Die gesamten Bauleistungen wurden damit ungerechtfertigt dem öffentlichen Wettbewerb entzogen.

Es wurde festgestellt, dass der Zuwendungsempfänger gegen die Einhaltung von § 3 Abs. 3 und 4 VOB/A und damit auch gegen eine im Zuwendungsbescheid enthaltene Auflage entsprechend Nr. 3.1 ANBest-P verstoßen hat.

Bei den anderen beiden Maßnahmen hatte die Öffentliche Ausschreibung Vorrang. Dort war festzustellen, dass bis zu 95 % der Bauaufträge an regionale Firmen vergeben wurden.

In allen drei Technologiezentren kam es bei der Prüfung und Wertung der Angebote zu Verstößen gegen die VOB/A.

Bei einer Maßnahme erhielten zwei Bieter den Auftrag, welche gem. § 25 VOB/A auszuschließen waren. Bei zwei Vergaben wurden unerlaubte Preisverhandlungen nach der Submission durchgeführt.

Bei einer weiteren Maßnahme erhielt in einem Fall der Mindestbieter den Auftrag nicht, da ein Preisnachlass falsch gewertet wurde. Weiterhin kam es zu einer falschen Vergabeentscheidung, da der Vorbehalt der Vergabe von Losen an verschiedene Bieter (§ 10 VOB/A) nicht gemacht wurde. In mehreren Fällen wurden gleichwertige Alternativangebote nicht angenommen. Es kam bei dieser Maßnahme zu Mehrkosten von 416.434 DM.

In zwei Technologiezentren erhielten in mehreren Fällen die Mindestbieter den Auftrag ohne weitere Begründung nicht. Dadurch entstanden weitere Mehrkosten in Höhe von rd. 86.754 DM.

Des Weiteren entstanden bei einer Maßnahme Mehrkosten in Höhe von 102.662 DM wegen Überschreitung der Zuschlagsfristen.

In allen drei Technologiezentren kam es zu nicht hinnehmbaren Einschränkungen des Wettbewerbes aufgrund nicht produktneutraler Ausschreibungen. Ein nicht unbeträchtlicher Anteil an der Gesamtangebotssumme, z. B. der Gewerke Heizung, Lüftung, Sanitär, Bodenbelagsarbeiten und Dachabdichtung, war produktbezogen ausgeschrieben worden.

2.3 Auszahlung der Zuwendungen

Die Zweimonatsfrist, in welcher Zuwendungszahlungen auszugeben sind (Vorl. VwV Nr. 7.1.2 zu § 44 SÄHO), wurde in einem Fall teilweise erheblich überschritten. Obwohl im November 1997 noch Fördermittel in Höhe von rd. 1.600 TDM zur Verfügung standen, wurden weitere Fördermittel in Höhe von 4.500 TDM beantragt und vom RP am 05.12.1997 ausgezahlt. Somit konnten von dem Zuwendungsempfänger Fördermittel angelegt und Zinsen erwirtschaftet werden.

2.4 Abrechnung

Abschlagszahlungen in Höhe von mindestens 3.873 TDM wurden geleistet, ohne dass zumindest ein Teilaufmaß vorhanden war. Erst mit der Schlussrechnung wurden die erbrachten Leistungen in voller Höhe nachgewiesen. In allen diesen Fällen liefen die Zuwendungsempfänger Gefahr, Zahlungen über dem tatsächlichen Bautenstand zu leisten, ohne dass entsprechende Sicherheiten vorlagen.

Skontoangebote in Höhe von 59.273 DM wurden nicht in Anspruch genommen. Weitere Überzahlungen bzw. nicht abgezogene Nachlässe in Höhe von 116.903 DM waren zu verzeichnen.

Durch Abweichungen vom Leistungsverzeichnis bzw. Nachträge auf Wunsch des jeweiligen Zuwendungsempfängers bzw. Mieters kam es zu vermeidbaren Mehrkosten in Höhe von 49.470 DM.

Des Weiteren wurden bei einer Maßnahme zwei Räume für ein Mineralienkabinett ausgebaut und eingerichtet, obwohl dieses Kabinett zu keiner Zeit im Fördermittelantrag vorgesehen war. Bei einer anderen Maßnahme wurden der Rohbau und die sanitären Einrichtungen für eine Kegelbahn zu Unrecht abgerechnet. Das RP zahlte die Fördermittel in beiden Fällen ohne entsprechende Kürzung aus. Diese Investitionen entsprechen nicht dem Zweck der Förderrichtlinie.

2.5 Bauausführung/Standards

Bei einer Maßnahme wurde eine Sonnenschutzeinrichtung für rd. 256 TDM installiert. Variantenuntersuchungen in Bezug auf eine Kostenreduzierung der Gesamtsumme wurden nicht durchgeführt. Nach einem Kostenvergleich mit einer durchaus vertretbaren Alternativlösung wären Mehrkosten in Höhe von rd. 156 TDM zu vermeiden gewesen.

Bei einer weiteren Maßnahme wurde zur Gas-Brennwertkesselanlage ein Blockheizkraftwerk in einem Wertumfang von 83 TDM eingebaut. Der Betrieb dieser Anlage steht im Widerspruch zur Wirtschaftlichkeitsberechnung des freiberuflich Tätigen. Die Notwendigkeit für eine solche Anlage ist nicht gegeben.

3 Folgerungen

3.1 Durch die unzureichend organisierten Verfahrensabläufe bei den Zuwendungsverfahren ist es zu finanziellen Nachteilen für den Freistaat gekommen.

3.2 Der SRH nimmt zur Kenntnis, dass das RP Chemnitz zugesichert hat, nach Möglichkeit im weiteren Verfahren Nachteile für den Freistaat abzuwenden.

3.3 Den baufachlichen Stellungnahmen muss ein höherer Stellenwert beigemessen werden.

Die Verantwortung der OFD bzw. der VHBÄ bei der baufachlichen Prüfung der Zuwendungsanträge erstreckt sich auf die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und Ausführung sowie die Angemessenheit der Kosten.

Dabei ist eine einheitliche Auffassung bei der Beurteilung von Standards entsprechend dem technischen Fortschritt zwischen OFD/VHBÄ und Zuwendungsgeber zu erreichen.

Zuwendungsbescheide dürfen erst nach erstellter baufachlicher Stellungnahme ausgereicht werden, damit von den VHBÄ noch Einfluss auf die Planungs- und Ausschreibungsphase genommen werden kann.

3.4 Die Vergabevorschriften sind unbedingt zu beachten. Insbesondere ist die Öffentliche Ausschreibung zur Regel zu machen und die Forderungen der VOB sind durchzusetzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA teilte mit, dass nach Mitteilung des RP Chemnitz in keinem der geprüften Fälle die Verwendungsnachweisprüfung abgeschlossen sei.

Mängel, die zu finanziellen Nachteilen des Freistaates Sachsen geführt haben könnten, würden mit der Verwendungsnachweisprüfung behoben werden.

Insofern könne auch die Folgerung in Pkt. 3.1 nicht nachvollzogen werden.

5 Schlussbemerkung

Der SRH hält es für nicht ausreichend, wenn sich Behörden im Zuwendungsverfahren darauf verlassen, dass über eine Verwendungsnachweisprüfung evtl. vorherige Fehlentscheidungen korrigiert werden können.

Überdimensionierte, unnötige oder sonst nicht bedarfsgerechte Geh- und Radwege wurden mit GA-Fördermitteln gebaut.

Die Bewilligungsstellen erkannten wegen fehlender Fachkenntnisse die nicht fach- und bedarfsgerechte Ausführung nicht.

Die Durchführung einer baufachlichen Prüfung im Förderverfahren muss gewährleistet sein; ansonsten drohen erhebliche Mehrkosten.

1 Prüfungsgegenstand und -grundlagen

Der SRH hat bei den RP Dresden, Leipzig und Chemnitz als Querschnittsprüfung die Zuwendungen aus GA-Mitteln für die Erschließung von Gewerbe- und Industriegebieten geprüft.

Die Erhebungen umfassten Bewilligungen bis einschließlich 1998.

Der Freistaat Sachsen fördert auf der Grundlage des jeweils geltenden Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ die Erschließung u. a. von Industrie- und Gewerbegebiete. Er hat dazu die Förderrichtlinie (RIFE* 1) vom 03.06.1991 erlassen. Diese wurde durch die Neufassung vom 29.03.1995 (RIFE 2) abgelöst.

Gefördert wird die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebiete sowie die Revitalisierung von Altstandorten. Zur Erschließung zählen vor allem die für die Verkehrs-, Wasser- und Abwassererschließung des Geländes notwendigen Baumaßnahmen.

Insbesondere wurden die bautechnischen Entwurfs Elemente Ausbaubreite, Straßenaufbau, Flächeninanspruchnahme und Materialwahl, also die Art der technischen Lösung und als Folge die Angemessenheit der Kosten, in die stichprobenweise Prüfung einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die bautechnische Prüfung im Förderverfahren

Gemäß Förderrichtlinie haben die LRÄ die bei ihnen eingereichten Anträge, für Kreisfreie Städte die RP selbst, auf Übereinstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften, den Belangen von Raumordnung, Landesplanung und Umweltschutz sowie die Bauleitplanung zu prüfen.

* Richtlinie des SMWA zur Förderung der Erschließung von Industrie-, Gewerbe- und Fremdenverkehrsgelände im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Eine fachtechnische Prüfung auf Übereinstimmung mit den technischen Regelwerken und die funktionell angemessene Ausführung der Erschließungsanlagen ist in den RIFE 1 und 2 nicht geregelt.

Bei der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung sind straßenbaufachliche Aspekte oft nicht einbezogen worden. Dies ist unverständlich, da es sich in der Regel um komplexe Baumaßnahmen handelte, bei denen ganze Gebiete mit mehreren Straßen, Wasser- und Abwasserleitungen entstanden. Entsprechend hoch fielen die Baukosten und anteiligen Fördersummen aus, über die zu entscheiden war. Selbst für einfache nach GVFG zu fördernde Straßenbaumaßnahmen ist die baufachliche Prüfung vorgeschrieben. Für die straßenbaufachlichen Teile der Erschließungsmaßnahmen fehlte die nötige Prüfungscompetenz. Auf eigenes Fachwissen konnte nicht zurückgegriffen werden. Trink- und Abwassererschließung wurden in der Regel durch das StUFA geprüft.

Die RP gaben übereinstimmend an, dass die fehlende Prüfzuständigkeit anderer Behörden Probleme für ihre praktische Arbeit nach sich gezogen hätte. Eine Zuständigkeitsregelung wäre äußerst hilfreich gewesen.

Die RP versuchten auf sich selbst gestellt, baufachliche Beurteilungen zu erlangen. So ließ das RP Dresden angabegemäß in Einzelfällen durch externe Einrichtungen prüfen. Deren Tätigkeit war wiederum anteilig förderfähig. Städten mit eigenem Bauamt wurde zeitweise die baufachliche Prüfung aufgetragen. Damit trat der Sachverhalt einer „Selbstprüfung“ ein.

Dem RP Leipzig stand bis Mitte 1995 keine Hilfe zur Verfügung. Es versuchte, die freiwillige Hilfe der LRÄ in Anspruch zu nehmen. Im Zeitraum 1995 bis 1997 erfolgte gar keine Prüfung, da die LRÄ keine Amtshilfe mehr leisteten. Seit 1997 besteht die Möglichkeit, die Landesentwicklungsgesellschaft in Anspruch zu nehmen. Allerdings ist dies nur möglich, soweit diese freie Kapazitäten hat.

Das RP Chemnitz lässt angabegemäß seit etwa 1994 von den SBÄ Chemnitz und Zwickau baufachliche Stellungnahmen erarbeiten und zieht diese Behörden auch in die Verwendungsnachweisprüfung ein.

Trotz aller Bemühungen der RP konnten sie damit aber nur einen minimalen Teil des Prüfbedarfs abdecken. Der weitaus größte Teil der Vorhaben blieb ungeprüft. Dies hat sich als Ursache vieler kostenträchtiger, vermeidbarer Ausgaben herausgestellt.

2.2 Bautechnische Details und Entwurfsstandard

Die vom SRH bei der Prüfung der bautechnischen Details und Entwurfselemente festgestellten, sich wiederholenden Mängel und Beanstandungen beziehen sich auf Überdimensionierungen von

- Straßenquerschnitten, insbesondere bei Geh- und Radwegen,
- Straßenaufbau und
- Materialwahl.

Die nur den Anliegerverkehr aufnehmenden Erschließungsstraßen des Gewerbegebietes „Strehlaer Straße“ in Riesa weisen beidseitig einen Fußweg von 2,0 m Breite und einen Radweg von 1,0 m Breite auf.

Ausreichend wäre bei diesen Sackgassen ein einseitiger 2,25 m breiter Fußweg gewesen. Rund 295 TDM hätten so eingespart werden können.

Im Altstandort Gewerbe- und Industriegebiet Lauta (1. Bauabschnitt) wurden die Entwässerungsrinnen als dreizeilige Granitnatursteinrinne ausgeführt. Funktional ausreichend wäre eine wesentlich billigere Betonsteinrinne gewesen.

Im Gewerbegebiet Dresden Coschütz-Gittersee (1. Bauabschnitt) hätten einseitige 2,25 m breite Gehwege in den Anliegerstraßen und beidseitige je 2,50 m breite kombinierte Geh-/Radwege entlang der Haupteinfahrstraße ausgereicht. Rund 1.250 TDM Baukosten und damit rd. 525 TDM Fördermittel hätten für andere GAMA-Maßnahmen zur Verfügung stehen können.

Im Gewerbegebiet „Ranstädter Mark“ in Markranstädt wären bei angemessener Dimensionierung des Straßenaufbaus rd. 626 TDM und bei funktional ausreichender Querschnittsgestaltung rd. 503 TDM einsparbar gewesen.

Ähnliche Feststellungen mit weiteren hohen Einsparmöglichkeiten zeigten auch die anderen geprüften Objekte.

Häufigste Mängel und Beanstandungen waren in allen drei RP-Bereichen

- beidseitige Geh- und Radwege statt funktionell ausreichender Anordnung eines einseitigen Gehweges oder kombinierten Geh-/Radweges,
- Wahl einer über die tatsächliche Verkehrsbelastung hinausgehenden Bauklasse,
- Einsatz von hochwertigem Natursteinmaterial anstelle von Betonsteinen.

Bei einer von Fachleuten vorgenommenen Prüfung hätten diese Mängel und Überdimensionierungen erkannt und korrigiert werden können.

Die fachkompetente Prüfung durch ein LRA zeigte so z. B. auf, dass bei einem möglichen geringeren Fahrbahnaufbau erhebliche Kosten einzusparen gewesen wären.

3 Folgerungen

3.1 Es ergibt sich ein Überarbeitungsbedarf bei den bestehenden Regelungen zur GAMA-Förderung für die Erschließung und Revitalisierung von Gewerbestandorten.

3.2 Die Prüfungsfeststellungen bezüglich der Überdimensionierung von Wegbreiten, -aufbau und Materialwahl zeigen, dass die Erarbeitung einheitlicher Vorgaben, die sich an einem für die Funktion ausreichenden Baustand orientieren müssen, sinnvoll und notwendig wären.

3.3 Der Regelungsbedarf betrifft insbesondere die Festschreibung einer baufachlichen Prüfung als Bestandteil der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung im Förderverfahren.

3.4 Für die Zugriffsmöglichkeit der Bewilligungsbehörden auf den nötigen Sachverstand ist Sorge zu tragen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA hat gegen die Sachdarstellung des SRH keine Einwände erhoben.

Es sei zutreffend, dass bis Anfang 1998 baufachliche, insbesondere straßenbaufachliche Aspekte im Bewilligungsverfahren nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Dies habe mit dem in den Förderreferaten nicht ausreichend vorhandenem Fachpersonal und nicht in ausreichendem Maße erfolgter fachlicher Unterstützung, insbesondere von Bauämtern der Landkreise oder der OFD zusammengehungen.

Die Förderung von Erschließungsmaßnahmen sei nunmehr in der Förderrichtlinie GA-Infra* vom 11.12.2000 neu geregelt.

Die Notwendigkeit der „Dokumentation“ einer baufachlichen Prüfung als Bestandteil der Antragsprüfung und des Verwendungsnachweisverfahrens, wie vom SRH gefordert, würde nicht gesehen.

Die Bündelungsfunktion der RP erlaube es diesen, die notwendigen Stellungnahmen einzufordern. Die Zuständigkeiten seien inzwischen geklärt. Die Einhaltung der „üblichen“ bautechnischen Standards dürfte heute gesichert sein.

5 Schlussbemerkung

Der SRH begrüßt den Ansatz des SMWA, künftig der baufachlichen Prüfung mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Es ist allerdings fraglich, ob dafür auch in den RP die erforderlichen personellen Voraussetzungen gegeben sind.

* Förderrichtlinie des SMWA zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Erhebliche zuwendungs- und haushaltsrechtliche Verstöße waren bei der Bewilligung von Maßnahmen zur Förderung des ÖPNV feststellbar.

Das RP Chemnitz hat einen unrealistisch kurzen Bewilligungszeitraum vorgegeben, um den Verfall der Fördermittel zu verhindern.

Der Höchstfördersatz wurde zu Unrecht bewilligt.

Bei der Verwendungsnachweisprüfung hat das RP Chemnitz erkennbar unrichtige Angaben nicht beanstandet.

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat Sachsen gewährt zur Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) Zuschüsse für Investitionen an private und öffentliche Unternehmen.

Bewilligungsbehörden sind die RP entsprechend ihrer örtlichen Zuständigkeit.

Das StRPrA Chemnitz hat im Bereich des RP Chemnitz Baumaßnahmen im Straßennetz zweier Städte geprüft:

In Plauen die Maßnahme „Ausbau der Strecke Stadtwald - Plamag für höhere Geschwindigkeit und Anordnung einer neuen Haltestelle zur Anbindung Vogtlandstadion mit Sportstätten“ und in Chemnitz die Maßnahme „Chemnitzer Modell - Gleisbauertüchtigung Annaberger Straße zwischen der Erdmannsdorfer Straße und der Uhlestraße“.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das ursprüngliche Gesamtvorhaben in Plauen wurde während des Antragsverfahrens in zwei Maßnahmen aufgeteilt, die nach verschiedenen Vorschriften zu fördern waren:

- a) „Grundhafter zweigleisiger Ausbau der Straßenbahnstrecke Stadtwald - Plamag“ mit bewilligten Zuwendungen nach GVFG von höchstens 1.438.065 DM.
- b) „Neubau der Haltestelle ‚Essigsteig‘ mit Anbindung des Sportplatzes“ mit bewilligten Zuwendungen nach dem Regionalisierungsgesetz von höchstens 480.600 DM.

Zuwendungsempfänger war eine Eigengesellschaft der Stadt Plauen.

2.2 Durch den Neubau der Haltestelle sollte eine kürzere Wegeverbindung an das Vogtlandstadion mit weiteren Sportstätten geschaffen werden. Dies erforderte den Bau einer Fußgänger- und Radfahrerbrücke über die Gleisanlagen.

Dafür sowie für die Wegeanbindung zwischen dem Haltestellenbereich und Vogtland-

stadion mit der dazugehörigen Wegebeleuchtung wurden Fördermittel in Höhe von rd. 325.000 DM bewilligt und verbraucht.

Der Zuwendungsempfänger trägt lt. vertraglicher Bestimmung nicht die Last für das Betreiben und die Unterhaltung der geförderten Bauobjekte, sondern die Stadt Plauen. Dies steht im Widerspruch zu Nr. 3.2 der Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides, der von einer Unterhaltungslast des Zuwendungsempfängers ausgeht.

2.3 Der Zuwendungsbescheid für den Neubau der Haltestelle über 480.600 DM wurde mit einem unrealistisch kurzen Bewilligungszeitraum erlassen. Dieser begann am 21.10.1997 und endete am 31.12.1997.

Bei der Antragsprüfung hätte der Bewilligungsbehörde auffallen müssen, dass in Anbetracht von Umfang und Kompliziertheit der zu erbringenden Bauleistungen und der jahreszeitbedingten Witterung die Baumaßnahme in diesem kurzen Zeitraum nicht zu realisieren ist.

Tatsächlich wurden bis 31.12.1997 nur rd. 20 % der Bauleistungen erbracht.

2.4 Der Zuwendungsempfänger beantragte bereits am 07.11.1997, vor Beginn der Bauarbeiten, die Auszahlung der gesamten Zuwendungssumme in Höhe von 480.600 DM, was einem Bauvolumen von 640.800 DM entsprach.

Insgesamt wurden für rd. 380.000 DM der Zuwendungen in der Zweimonatsfrist bis zum 02.02.1998 keine Leistungen erbracht.

Der Zuwendungsempfänger unterrichtete die Bewilligungsbehörde nicht darüber, dass der ausgezahlte Betrag nicht innerhalb von zwei Monaten verbraucht werden konnte.

2.5 Am 18.12.1997 stellte der Auftragnehmer an den Zuwendungsempfänger eine Schlussrechnung in Höhe von 582.049 DM (netto) zur Maßnahme „Neubau der Haltestelle“. Die Bezahlung der Schlussrechnung durch den Zuwendungsempfänger erfolgte am 16.01.1998 in voller Höhe, obwohl zum Abrechnungszeitpunkt Bauleistungen in diesem Umfang nicht erbracht waren.

Die Fußgänger- und Radfahrerbrücke wurde erst im August 1998 fertig gestellt.

2.6 Unverständlicherweise beanstandete die Bewilligungsbehörde bei der Verwendungsnachweisprüfung unrichtige Angaben, z. B. zur Ausführungszeit und den tatsächlich verausgabten Fördermitteln nicht.

2.7 Der Zuwendungsempfänger erbrachte bei der Maßnahme „Ausbau der Straßenbahnstrecke Stadtwald - Plamag“ Eigenleistungen in Höhe von 163.984,64 DM. Diese waren weder bei der Bewilligungsbehörde beantragt noch im Zuwendungsbescheid ausgewiesen. Dennoch wurden sie bei der Verwendungsnachweisprüfung von der Bewilligungsbehörde anerkannt.

2.8 Bei der Vergabe der Maßnahme wurden abweichend von der vorgeschriebenen Öffentlichen Ausschreibung vom Zuwendungsempfänger ohne triftigen Grund zwei Weichen und eine Kreuzung zum Warenwert von (netto) 215.710 DM durch Freihändige Vergabe beschafft. Bei der im Übrigen öffentlich ausgeschriebenen Maßnahme wurde vom Auftragnehmer ein Preisnachlass von 4 % gewährt. So entging dem Zuwendungsempfänger ein Preisvorteil von 8.628 DM. Fördermittel in Höhe von 6.471 DM hätten eingespart werden können.

2.9 Zur Maßnahme „Chemnitzer Modell“ erfolgte die Vergabe der Bauleistungen abschnittsweise durch vier Ausschreibungen. Bei zwei Ausschreibungen war die Frist zwischen der Bekanntmachung und dem Termin, an dem die Verdingungsunterlagen spätestens angefordert werden können, unangemessen kurz. Dies hatte zur Folge, dass sich nur eine sehr geringe Anzahl von Bewerbern beteiligte. Eine Begründung für die kurze Frist von zwei bzw. drei Arbeitstagen gab es nicht.

2.10 Die Baumaßnahme „Chemnitzer Modell“ wurde als Anteilsfinanzierung aus Zuwendungen gem. § 8 Abs. 2 Gesetz zur Regionalisierung des ÖPNV (Regionalisierungsgesetz) mit einem Fördersatz von 90 % gefördert. Die Zuwendungen betragen dabei 1.617.034 DM.

Durch das so genannte „Chemnitzer Modell“ sollen umsteigefreie Direktverbindungen zwischen dem Oberzentrum und der Region Chemnitz entstehen. Dabei beruht das Verkehrskonzept darauf, dass im Stadtkern die Straßenbahngleise und im Umland die Eisenbahngleise befahren werden.

Als Pilotstrecke für das „Chemnitzer Modell“ dient die jetzige Straßenbahnlinie Chemnitz Hbf. - Altchemnitz über die Annaberger Straße und in Fortführung die nicht elektrifizierte Eisenbahnlinie nach Stollberg.

In begründeten Einzelfällen ist entsprechend Nr. 5.4.2 VwV-ÖPNV eine Förderung bis zu 90 % möglich.

Der Höchstfördersatz war hier unzulässig, da bis auf einen 1,5 km langen Abschnitt von insgesamt 5,0 km der geförderte Streckenabschnitt überwiegend von einer innerstädtisch verkehrenden Straßenbahnlinie genutzt wird, die nicht zum „Chemnitzer Modell“ gehört. Der Bau von Straßenbahnlinien wird in der Regel nach GVFG mit maximal 75 % bezuschusst.

2.11 Die Eigenleistungen des Zuwendungsempfängers betragen beim „Chemnitzer Modell“ 304.740 DM bzw. 17 % der zuwendungsfähigen Gesamtkosten. Das RP Chemnitz setzte mit Änderungsbescheid vom 16.03.2000 die Höchstgrenze von Eigenleistungen in dieser Höhe fest. Es ließ dabei zu, dass neue Deckungsmittel durch höhere Eigenleistungen des Zuwendungsempfängers hinzutraten. Der Finanzierungsplan blieb jedoch unverändert, sodass die Zuwendung nicht anteilig vermindert wurde (Vorl. VwV Nr. 2.2.2 zu § 44 SÄHO).

3 Folgerungen

3.1 Das RP Chemnitz hat seine Sorgfaltspflicht und seine Aufsichtspflicht als Bewilligungsbehörde verletzt.

3.2 Die konsequente Einhaltung der Förderrichtlinien ist vom RP sicherzustellen.

3.3 Rückforderungen sind zu prüfen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA hat keine grundsätzlichen Einwände erhoben und sich im Rahmen des Prüfungsschriftwechsels eine ergänzende Stellungnahme vorbehalten.

Auszahlung von Fördermitteln an Unternehmen im Gesamtvollstreckungsverfahren

Fördermittel für Dauerarbeitsplätze wurden noch ausbezahlt, obwohl Konkursausfallgeld gezahlt wurde und Arbeitnehmern gekündigt worden war.

1 Prüfungsgegenstand

Das SMWA förderte im Rahmen des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes der Europäischen Union auf der Grundlage der Richtlinie für die Förderung von Maßnahmen, die aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanziert werden, u. a. die Einstellung von Arbeitslosen in Dauerarbeitsverhältnisse. Hierbei erhielten Unternehmen in Sachsen für die zusätzliche Einstellung je eines Arbeitslosen Lohnkostenzuschüsse bis zu 15.600 DM für den Zeitraum eines Jahres dauerhafter Beschäftigung.

Bewilligungsbehörden waren die jeweiligen RP. Für die technische Durchführung des Förderprogramms hat das SMWA für jeden Regierungsbezirk ein Consultbüro als Verwaltungshelfer (VH) sowie zusätzlich einen VH als zentrale Controllingstelle verpflichtet.

Der SRH hat das Förderverfahren und dabei insbesondere die Rolle der VH geprüft. In diesem Zusammenhang wurden auch einzelne Förderakten stichprobenweise betrachtet. Wegen ihrer Bedeutung berichtet der SRH über einzelne Feststellungen gesondert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das RP Dresden hat am 26.03.1998 Lohnkostenzuschüsse an zwei Gesellschaften einer Unternehmensgruppe bewilligt.

In einem Fall wurde die Einstellung von zehn Arbeitnehmern in „zusätzliche Dauerarbeitsverhältnisse“ im Zeitraum 10.06.1997 bis 10.08.1998 mit 141.584 DM gefördert. Im anderen Fall wurden 122.034 DM für die Einstellung von neun arbeitslosen Personen in zusätzliche Dauerarbeitsverhältnisse für den Zeitraum 06.01.1997 bis 02.11.1998 zugewendet.

Die Auszahlungen sollten jeweils in Raten, nach Vorlage der Zwischen- bzw. Endverwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger, erfolgen. Außerdem wurde in den Zuwendungsbescheiden u. a. festgelegt, dass „bei Ausscheiden einer geförderten Person aus dem Betrieb vor Ablauf von zwölf Monaten nach Ende des Bewilligungszeitraumes der Zuwendungsbescheid widerrufen werden kann“. Diese Möglichkeit des Widerrufs der Fördermittel sollte die Zuwendungsempfänger verpflichten, nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes den eingestellten Arbeitslosen mindestens noch ein Jahr weiter zu beschäftigen (Nachbeschäftigungspflicht).

Die Gesellschaften hatten zunächst in einfachen Zwischenverwendungsnachweisen die Beschäftigung der geförderten Arbeitnehmer bis März 1998 angegeben und daraufhin jeweils zwei Tranchen ausgezahlt bekommen.

2.2 Über das Vermögen beider Unternehmen wurde am 01.10.1998 ein Gesamtvollstreckungsverfahren eröffnet. Eine entsprechende Mitteilung der Zuwendungsempfän-

ger war in den Förderakten nicht enthalten.

In den Endverwendungsnachweisen vom Februar bzw. März 1999 haben die beiden Gesellschaften angegeben, dass von Juli bis September 1998 Konkursausfallgeld gezahlt wurde. In einem Förderfall teilte die Gesellschaft mit, dass zwei Arbeitnehmern und im anderen Förderfall fünf Arbeitnehmern bereits gekündigt worden war.

Das als VH eingesetzte Consultbüro veranlasste daraufhin, trotz des Wissens um die eröffneten Gesamtvollstreckungsverfahren und die bereits erfolgten Kündigungen mehrerer Arbeitnehmer, in beiden Fällen die Auszahlung der gesamten restlichen Fördermittel, obwohl geförderte zusätzliche Dauerarbeitsverhältnisse nicht mehr vorlagen.

2.3 Das RP Dresden zahlte in beiden Fällen ohne weitere Prüfung die jeweils letzte Rate - rd. 42 TDM am 22.02.1999 und rd. 53 TDM am 03.05.1999 - aus.

Das RP hat dem SRH mitgeteilt, dass das betreffende Förderverfahren mit dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung weitgehend auf den VH übertragen worden sei. Faktisch obläge diesem die Verantwortung für die Entscheidungserarbeitung, den Erlass der Zuwendungsbescheide und die Verwendungsnachweisprüfung.

Die Bewilligungsbehörde habe sich aufgrund der vorhandenen Personalausstattung des zuständigen Fachreferats auf Anleitungs- und Überwachungsaufgaben beschränkt.

Die durch den externen VH erzielten Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfung seien ohne detaillierte Tiefenprüfung übernommen worden. Die Auszahlung der Fördermittel nach der Eröffnung des Gesamtvollstreckungsverfahrens habe auf einer irrtümlichen Annahme des VH beruht, eine Rückforderung der Fördermittel sei lediglich bei einer Kündigung des Arbeitnehmers während des Bewilligungszeitraumes vorzunehmen, nicht jedoch während der darauf folgenden Nachbeschäftigungspflicht. Gängige Verwaltungspraxis sei bisher gewesen, dass der Zuschuss nur bei Ausscheiden des Arbeitnehmers im Förderzeitraum anteilig zurückgefordert wurde.

Diesen Irrtum des VH habe die Bewilligungsbehörde bisher nicht erkannt. Erst mit SRH-Bericht habe sie Kenntnis von dieser Auszahlungspraxis erhalten. Deshalb habe sie auch nicht die Anmeldung der Forderungen im Gesamtvollstreckungsverfahren rechtzeitig veranlassen können.

Das RP habe bereits Anregungen des SRH zum Anlass genommen, die Überwachung des externen VH für den ESF zu intensivieren. Dabei sei zunächst ein Stichprobenverfahren zur Kontrolle der Entscheidungen des VH eingeführt und ein Mitarbeiter für die 100 %ige Überprüfung der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit der Entscheidungen in diesem Programm eingesetzt worden. Für sämtliche Zahlungsverfahren werde ein Abgleich mit den Angaben der Gerichtstafel Sachsen eingeführt.

Die Entwicklung einer eindeutigen Entscheidungspraxis im Hinblick auf den Widerruf von Zuwendungsbescheiden bei Nichterfüllung der Nachbeschäftigungspflicht solle in Zusammenarbeit mit dem SMWA und den anderen RP veranlasst werden.

3 Folgerungen

3.1 Der Zuwendungszweck, zusätzliche Dauerarbeitsplätze zu schaffen, war nach den Kündigungen der Arbeitnehmer nicht mehr realisierbar. Deshalb hätten keine Auszahlungen mehr erfolgen dürfen. Stattdessen hätte das RP den Widerruf der Zuwen-

ungsbescheide und die Rückforderung der Fördermittel prüfen müssen.

3.2 Der Zuwendungsempfänger war nach Nr. 5.1.5 ANBest-P verpflichtet, der Bewilligungsbehörde unverzüglich anzuzeigen, wenn ein Konkurs- oder Vergleichsverfahren gegen ihn beantragt oder eröffnet wird. Bei einem Verstoß gegen die Mitteilungspflicht kann der Zuwendungsbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden.

3.3 Das RP hat unverzüglich den Widerruf der Zuwendungsbescheide zu prüfen und ggf. den Erstattungsanspruch im Rahmen des Gesamtvollstreckungsverfahrens anzu-melden.

Sollten die Rückforderungen nicht durchsetzbar sein, so hat das SMWA Schadenser-satzansprüche gegen den VH zu prüfen.

3.4 Das SMWA hat für seine Förderprogramme über die Bewilligungsbehörden si-cherzustellen, dass an Unternehmen in Insolvenzverfahren keine Fördermittel mehr ausbezahlt werden. Stattdessen sind im Rahmen des Zulässigen die Zuwendungsbe-scheide zu widerrufen, die Fördermittel zurückzufordern und die Ansprüche des Frei-staates im Insolvenzverfahren geltend zu machen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Praxis der VH, bei Kündigung der Arbeitnehmer während der Nachbeschäftigungs-pflicht nicht die Rückforderung der Fördermittel vorzuschlagen, sei aufgrund der ge-setzlichen Regelungen über die Entreicherung nicht zu beanstanden. Falsch sei jedoch die vom VH daraus gezogene Schlussfolgerung, noch nicht ausgezahlte Fördermittel auch bei Kenntnis von der Kündigung der Arbeitnehmer noch vollständig auszuzahlen. Diesen Irrtum habe die Bewilligungsbehörde beim VH mittlerweile ausgeräumt.

Die Einhaltung der Nachbeschäftigungspflicht habe nach Kündigung der Arbeitnehmer teilweise nicht mehr realisiert werden können. Jedoch sei die Eröffnung eines Gesamt-vollstreckungsverfahrens nicht mit der Kündigung der Arbeitnehmer gleichzusetzen. Auch nach Eröffnung eines Gesamtvollstreckungs- bzw. Insolvenzverfahrens könne durch den Verwalter der Betrieb mit dem Ziel der Sanierung noch viele Monate, wenn nicht sogar dauerhaft weitergeführt werden und es müsse nicht zwangsläufig zur Kün-digung der Arbeitnehmer kommen. In solchen Fällen sei eine Rückforderung von För-dermitteln nicht nur kontraproduktiv im Hinblick auf die Erhaltung von Arbeitsplätzen, sondern - bei Einhaltung der Regelungen des Zuwendungsbescheides - auch rechtlich nicht möglich.

Die grundsätzliche Nichtauszahlung von Fördermitteln an Unternehmen, gegen die ein Insolvenzverfahren beantragt bzw. eröffnet wurde, sei nicht zulässig und auch nicht zweckmäßig.

Soweit bei der Förderung von zusätzlichen Arbeitsverhältnissen Kündigungen der Ar-beitnehmer erfolgen, sei der Widerruf der Zuwendungsbescheide und die Rückforde-rung bereits getätigter Auszahlungen durch die Bewilligungsbehörden im Rahmen die-ses Programms gerechtfertigt.

5 Schlussbemerkungen

Die Rückforderung von Zuwendungen ist immer dann zu prüfen und im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens vorzunehmen, wenn der Zuwendungsempfänger Auflagen und Bestimmungen der Bewilligung verletzt hat. Nicht maßgeblich ist, ob er die erhaltenen Mittel schon verbraucht hat.

Die Ausführungen des SMWA zur Einhaltung der Nachbeschäftigungspflicht gehen ins Leere, weil vorliegend geförderte Arbeitnehmer bereits gekündigt worden waren und der Zuwendungszweck, Dauerarbeitsverhältnisse zu schaffen, für diese nicht mehr erreichbar war.

Im Übrigen dient das Insolvenzverfahren in erster Linie der Befriedigung der Gläubiger durch Verwertung und Verteilung des Erlöses (vgl. § 1 InsO). Der Insolvenzverwalter ist nicht gehalten, die Verpflichtungen des Schuldners aus Verträgen oder Bescheiden zu erfüllen. Deshalb ist bei Auszahlung von Fördermitteln im Gesamtvollstreckungs- bzw. Insolvenzverfahren nicht sichergestellt, dass diese Mittel tatsächlich für den geförderten Zweck eingesetzt werden. Darüber hinaus kann der Zuwendungsgeber am Insolvenzverfahren nur teilnehmen, wenn er seine Erstattungsansprüche geltend gemacht hat.

Der SRH bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass die Bewilligungsbehörde, wenn sie von der Eröffnung eines solchen Verfahrens erfährt, verpflichtet ist, keine weiteren Auszahlungen in die „Insolvenzmasse“ vorzunehmen und evtl. Rückforderungsansprüche des Freistaates geltend zu machen.

Förderung der Niederlassung Dresden des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung e. V.

Die institutionelle Förderung ist unzulässig. Ihre sachliche Notwendigkeit ist nicht nachgewiesen. Sie ist deshalb einzustellen.

1 Prüfungsgegenstand

Das ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (im Weiteren: Institut) mit Sitz in München ist eine selbstständige Forschungseinrichtung. Seit 1993 ist das Institut mit einer rechtlich unselbstständigen Außenstelle, genannt Niederlassung Dresden (im Weiteren: Niederlassung), in Dresden tätig.

Das SMWA hat das Institut für die Niederlassung seit 1994 institutionell im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung gefördert und darüber hinaus Forschungsaufträge erteilt und finanziert. Insgesamt hat das SMWA bis 1999 Ausgaben in Höhe von rd. 9,4 Mio. DM dafür aufgewandt.

Gegenstand der Prüfung waren diese Ausgaben mit Schwerpunkt der institutionellen Förderung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgaben und Organisation der Niederlassung

Die Niederlassung hat den Status einer Abteilung des Instituts. Sie beschäftigt sich insbesondere mit Fragen der Bewältigung des Systemwandels in Ostdeutschland, speziell im Freistaat Sachsen. Dabei werden insbesondere Veränderungen der sektoralen und regionalen Strukturen der sächsischen und ostdeutschen Wirtschaft sowie relevante Arbeitsmärkte untersucht. Seit 1999 hat die Niederlassung den Bereich „Osteuropafor- schung“ von der Zentrale in München übernommen. Sie ist darüber hinaus in der wirtschaftspolitischen Beratung tätig.

Die Niederlassung kann die ihr übertragenen Aufgaben nach eigenem Bekunden nur in enger Zusammenarbeit mit der Zentrale bewältigen.

Im September 2000 verfügte die Niederlassung über zwölf Mitarbeiter.

2.2 Erhebliches Landesinteresse

Das für die Veranschlagung der Mittel für die institutionelle Förderung notwendige erhebliche Landesinteresse begründete das SMWA damit, dass in Sachsen kein überre- gional bedeutsames wirtschaftswissenschaftliches Forschungsinstitut existierte und die Gründung eines eigenständigen neuen Instituts mit internationalem Renommee deswe- gen auszuschließen sei, weil „vor allem nach Auffassung des Bundes der notwendigen Ausstattung der neuen Länder in diesem Bereich durch die Neuerrichtung des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung in Halle inzwischen ausreichend Rechnung ge- tragen worden“ sei.

Das SMWA hat die Förderung der Niederlassung insbesondere wie folgt begründet:

1. Nutzung der Erfahrungen, des Qualitätsstandards und des gesamten Know-hows des Instituts.
2. Schaffung eines allgemeinen Standortvorteils für Sachsen.
3. Möglichkeit des Einsatzes sächsischer Absolventen in der Forschung des Instituts.
4. Möglichkeit der kurzfristigen Erteilung von Sonderaufträgen für aktuelle wirtschaftspolitische Fragestellungen.
5. Sicherstellung von „Grundleistungen“ des Instituts für die Sächsische Staatsregierung, wie z. B. die Lieferung von Veröffentlichungen und statistischen Daten.

Auf Nachfrage des SRH, welche dieser Erwartungen die Niederlassung erfüllt habe, nannte das SMWA im Juli 2000 die unter den Nrn. 4 und 5 genannten Leistungen.

2.3 Finanzierung und Rechnungswesen des ifo Instituts

2.3.1 Das Institut ist eine wissenschaftliche Forschungseinrichtung mit überregionaler Bedeutung im Sinne des Art. 91 b GG. Die Finanzierung derartiger Institute (so genannte „Blaue-Liste-Institute“) erfolgt durch Bund und Länder entsprechend der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung. Dementsprechend erfolgt die Grundfinanzierung des Instituts zu 50 % durch den Bund und 50 % durch den Freistaat Bayern als Sitzland im Wege der institutionellen Förderung. Diese Grundfinanzierung und die daraus zu tragenden Ausgaben werden in den Stammhaushalt des Instituts eingestellt.

Eine darüber hinausgehende, gesonderte institutionelle Förderung durch Dritte, wie sie das SMWA seit 1994 für die Niederlassung gewährt, ist nach der Rahmenvereinbarung nicht zulässig.

2.3.2 Das Institut erzielt daneben auch Einnahmen aus Forschungsaufträgen. Zu den Auftraggebern gehören auch Ministerien des Freistaates Sachsen.

Diese Einnahmen und die entsprechenden Ausgaben werden in den Drittmittelhaushalt des Instituts eingestellt. Das Institut stellt auch die institutionellen Fördermittel des Freistaates Sachsen in diesen Drittmittelhaushalt ein. Damit wird deutlich, dass es diese Förderung nicht als institutionelle Förderung betrachtet, sondern als Auftragsvergütung.

2.3.3 Das Rechnungswesen des Instituts wird nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung geführt. Der Jahresabschluss wird um einen Jahresabschluss auf Einnahmen und Ausgaben ergänzt.

Die Prüfung der Jahresabschlüsse auf Einnahmen und Ausgaben und deren Abstimmung mit dem jeweiligen kaufmännischen Abschluss erfolgt entsprechend den Auflagen von Bund und Freistaat Bayern im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung diesen Zuwendungsgebern gegenüber. Die Jahresabschlüsse enthalten keine gesonderten Abschlüsse nach Einnahmen und Ausgaben für die Niederlassung.

2.3.4 Das Institut verfügt über keine Kosten- und Leistungsrechnung. Die Niederlassung wird zwar als eigene Kostenstelle geführt, es werden aber keine Vollkosten verrechnet. Erträge werden grundsätzlich nicht der Niederlassung gesondert zugeordnet.

Der SRH hat festgestellt, dass z. B. im Hj. 1997 rd. 1,2 Mio. DM aus Vergütungen für Auftragsforschungen der Niederlassung zuzurechnen waren. Welche Ausgaben, die der

Niederlassung zuzurechnen sind, hierfür entstanden, konnte wegen des Rechnungswesens des Instituts nicht ermittelt werden.

2.4 Förderung der Niederlassung Dresden

2.4.1 Das SMWA förderte das Institut institutionell. Die Mittel waren ausschließlich für die Niederlassung Dresden bestimmt.

Gefördert werden im Wesentlichen die Personalausgaben für zehn Stellen zzgl. Sach- und Investitionsausgaben.

2.4.2 Das Institut legte im Antragsverfahren dem SMWA einen auf die Einnahmen und Ausgaben der Niederlassung beschränkten Haushaltsplan vor, der ebenfalls in einen Stamm- und einen Drittmittel-(Auftrags-)Haushalt getrennt war. Der Stammbhaushalt wies nur Einnahmen aus der institutionellen Förderung des Freistaates auf, der Drittmittelhaushalt die Einnahmen aus den durchzuführenden Aufträgen.

2.4.3 Die institutionell geförderten Mitarbeiter der Niederlassung waren nicht nur im Rahmen auftragsfreier Forschung tätig, sondern teilweise auch auftragsgebunden. Soweit sie auftragsgebunden tätig waren, wurden insbesondere ihre Personalkosten entsprechend dem Zeitaufwand in die zu zahlende Auftragsvergütung einberechnet. Damit wurden dem Institut die Personalausgaben der Niederlassung teilweise doppelt finanziert: Zum einen wurden die Personalausgaben der entsprechenden Mitarbeiter voll über die institutionelle Förderung des Freistaates finanziert, zum anderen wurden sie teilweise zusätzlich aus den Entgelten für die durchgeführten Aufträge finanziert.

In dem Maße, wie die Personal- und Sachausgaben für die geförderten Mitarbeiter durch auftragsbezogene Vergütungen finanziert wurden, bestand kein durch institutionelle Förderung zu deckender Finanzierungsfehlbedarf für die Niederlassung.

Das SMWA hat dies weder bei der Antragsprüfung durch Minderung der beantragten Förderung noch bei der Verwendungsnachweisprüfung durch Anrechnung auftragsbezogener Vergütungen als neu hinzugetretene Deckungsmittel berücksichtigt. Insoweit ist es deshalb zu einer Überfinanzierung der Niederlassung gekommen.

2.5 Zuwendungsverfahren

Das SMWA hat wiederholt und z. T. schwer wiegend gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften verstoßen. So erfolgten z. B. Auszahlungen an das Institut ohne Bescheid und damit ohne Rechtsgrundlage. Wegen des Fehlens eines zur Niederlassung abgegrenzten Rechnungswesens kann der Zuwendungsgeber SMWA bisher weder die zuwendungsfähigen Ausgaben der rechtlich unselbstständigen Niederlassung ermitteln noch die zweckentsprechende Verwendung der bewilligten Zuschüsse prüfen. Über eine Sichtung bzw. Schlüssigkeitskontrolle der vorgelegten Verwendungsnachweise hinaus hat das SMWA bisher auch keine eigene Prüfung der Nachweise des Instituts für die Niederlassung nach Vorl. VwV Nr. 11 zu § 44 SÄHO vorgenommen. Die vorgeschriebene Dokumentierung des Verwaltungshandels ist lückenhaft oder fehlt ganz.

3 Folgerungen

3.1 Die institutionelle Förderung der Niederlassung des Instituts durch den Freistaat Sachsen in der gegenwärtig praktizierten Form muss umgehend aufgegeben werden, da sie gegen die Bund-Länder-Rahmenvereinbarung Forschungsförderung verstößt.

Zudem führen sowohl die Finanzierungsstruktur und Rechnungslegung des Instituts als auch die rechtliche Konstruktion seiner Niederlassung zwangsläufig zu Verstößen gegen das Haushalts- und Zuwendungsrecht.

3.2 Der Finanzbedarf des Instituts zur Erfüllung seines Satzungszwecks, der gemeinnützigen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschung, wird im Rahmen der Forschungsförderung nach Art. 91 b GG durch den Bund und das Sitzland Freistaat Bayern finanziert. Für die Niederlassung als Bestandteil eines Instituts der „Blauen Liste“ ist die auf der Grundlage des Art. 91 b GG in der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung bestimmte Finanzierung durch den Bund und den Freistaat Bayern maßgeblich. Mit dem Beitritt zur Rahmenvereinbarung Forschungsförderung hat der Freistaat Sachsen dieses Finanzierungssystem akzeptiert. Eine ohne Abstimmung mit den anderen Bundesländern darüber hinausgehende Parallelförderung im Wege einer institutionellen Förderung verstößt gegen die Rahmenvereinbarung Forschungsförderung.

3.3 Eine Fehlbedarfsfinanzierung dient dazu, den Fehlbedarf zu decken, der insoweit verbleibt, als der Zuwendungsempfänger zuwendungsfähige Ausgaben nicht durch eigene oder sonstige fremde Mittel decken kann.

Das Rechnungswesen des Instituts erlaubt es nicht, die Einnahmen und Ausgaben der Niederlassung gesondert festzustellen. Damit sind im Rahmen der Antragsprüfung weder die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben noch die Höhe der eigenen oder der sonstigen fremden Mittel feststellbar, sodass der bestehende und zuzuwendende Fehlbetrag nicht ermittelbar ist. Ebenso wenig ist prüfbar, ob die Mittel nur zweckentsprechend verwendet werden und ob neue Deckungsmittel hinzugetreten sind. Unter diesen Umständen ist die Gewährung einer Zuwendung unzulässig.

3.4 Hinsichtlich der Abwicklung der bereits gewährten Zuwendungen hat das SMWA die zuwendungsrechtlichen Vorschriften strikt einzuhalten. Insbesondere sind die seit 1994 ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen unverzüglich nachzuholen und ggf. erforderliche Rückforderungen geltend zu machen. Die Mitfinanzierung von Auftragsforschungen des Instituts aus der institutionellen Förderung des Freistaates Sachsen ist dabei auszuschließen.

3.5 Sollte das SMWA beabsichtigen, sich künftig an der Grundfinanzierung des Instituts im Rahmen der Forschungsförderung nach Art. 91 b GG im Wege einer institutionellen Förderung zu beteiligen, ist das nur auf der Grundlage der in der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung getroffenen Absprachen sowie den dazu geschlossenen Zusatzvereinbarungen möglich und bedarf danach einer Vereinbarung des Freistaates Sachsen mit dem Bund und dem Sitzland des Instituts, dem Freistaat Bayern. Insbesondere ist der Finanzierungsschlüssel zu bestimmen. Gegenstand der zu schließenden Vereinbarung könnte auch die Bindung der finanziellen Beteiligung des Freistaates Sachsen an die Vorhaltung einer Außenstelle des Instituts in Dresden sein. Allerdings dürfte eine derartige Lösung schon deshalb schwierig werden, weil sich der Bund zu 50 % an den Mehrausgaben für eine Außenstelle Dresden beteiligen müsste.

3.6 Eine Förderung des Instituts allein mit dem Ziel, in Sachsen eine Niederlassung zu unterhalten, erscheint unnötig und unwirtschaftlich. Sinn und Zweck der Bundesländer-Rahmenvereinbarung Forschungsförderung ist es gerade, den Aufbau entsprechender Forschungskapazitäten in jedem Bundesland wegen der damit verbundenen finanziellen Kosten für den jeweiligen Staatshaushalt zu vermeiden. Deswegen hat eben nicht jedes Bundesland ein eigenes wirtschaftswissenschaftliches Forschungsinstitut der „Blauen Liste“. Selbst finanzstarke Länder wie Baden-Württemberg und Hes-

sen haben auf die Errichtung und Unterhaltung solcher „Blauen-Liste-Institute“ oder ihrer Niederlassungen verzichtet und nutzen, soweit notwendig, den Sachverstand der bestehenden „Blauen-Liste-Institute“ in anderen Bundesländern. Mit dem Beitritt zur Bund-Länder-Rahmenvereinbarung Forschungsförderung hat der Freistaat Sachsen diese Verfahrensweise akzeptiert.

Mit dem DIW in Berlin und dem IWH in Halle stehen zudem zwei renommierte Wirtschaftsforschungsinstitute der „Blauen Liste“ zur Verfügung, die sich im besonderen Maße der wissenschaftlichen Aufarbeitung ökonomischer Probleme in den neuen Ländern und Osteuropas widmen.

3.7 Hält das SMWA einen weiteren Politikberatungsbedarf über die allgemeine empirisch-wissenschaftliche Forschung hinaus für notwendig, ist dieser grundsätzlich im Rahmen von Auftragsforschungen abzudecken und öffentlich auszuschreiben. Dabei sollten die Leistungsanforderungen genau bestimmt werden. In Betracht kommen könnte, ein Institut z. B. durch einen Rahmenvertrag zu binden. Sofern überhaupt erforderlich, könnte die Unterhaltung einer Außenstelle am Standort Dresden zum Vertragsinhalt gemacht werden. Hierdurch könnten die verfügbaren knappen Haushaltsmittel entsprechend dem Bedarf des SMWA zielgerichtet eingesetzt und der Verwaltungsaufwand durch den Wegfall des komplizierten Zuwendungsrechts verringert werden.

4 Stellungnahmen des Ministeriums und des Zuwendungsempfängers

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit

Die Folgerung des SRH, dass eine gesonderte, über die Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Forschung nach Art. 91 b GG (RV-Fo) hinausgehende institutionelle Förderung des ifo Instituts durch den Freistaat Sachsen nicht zulässig sei, treffe nicht zu. Wie aus der Protokollnotiz zu Art. 2 der RV-Fo hervorgehe (Text der Protokollnotiz: „Die gemeinsame Förderung erstreckt sich nicht auf Forschungseinrichtungen und Forschungsvorhaben der Ressortforschung und der Industrieforschung“), seien solche speziellen Förderungen durch die Rahmenvereinbarung ausdrücklich offen gehalten worden. Entgegen der Auffassung des SRH seien für die institutionelle Förderung der Niederlassung Dresden des ifo Instituts demzufolge keine besonderen Vereinbarungen mit dem Bund bzw. dem Sitzland erforderlich gewesen.

Das SMWA habe dem SRH die Grundfinanzierung einer Niederlassung an einem sächsischen Standort und die Notwendigkeit der institutionellen Förderung ausführlich begründet.

Der Einsatz von Landesmitteln zur institutionellen Förderung des ifo Instituts beruhe auf einer jährlichen Entscheidung des Gesetzgebers. Es handele sich hierbei nicht um einen (verdeckten) Leistungsaustausch. Das SMWA halte es im Übrigen weder für möglich noch für wirtschaftlich, seinen Forschungsbedarf ausschließlich über eine Auftragsforschung abzudecken.

Die Verbuchung der Fördermittel im ifo-Drittmittelhaushalt sei Folge der rechtlichen Unselbstständigkeit der Niederlassung Dresden. Es sei beabsichtigt, die bereits eingeleitete Trennung der Finanzströme zwischen ifo München und ifo Dresden konsequent fortzuführen. Das Problem einer ungenügenden Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben zwischen der Niederlassung Dresden und ifo München werde durch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Institut behoben werden.

4.2 ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Das ifo Institut müsse als einheitliches gemeinnütziges Forschungsinstitut verstanden werden, bei dem alle Einkünfte, ob institutionell oder sonstige Einkünfte, zur Deckung aller Ausgaben verwendet würden.

Der Haushalt des Instituts werde in eine Grundfinanzierung nach Art. 91 b GG und einen Drittmittelhaushalt geteilt. Nur für den grundfinanzierten Teil (Stammhaushalt) würden die Fehlbedarfsgrundsätze gelten. Der Drittmittelhaushalt enthalte neben der Auftragsforschung auch alle zweckgebundenen Zuwendungen öffentlicher und privater Stellen, wie die des SMWA für die Niederlassung.

Nach den Bewirtschaftungsgrundsätzen des ifo Instituts würden im Rahmen des Ressourcenaustausches zwischen institutionell geförderter Forschung und Drittmittelforschung Ausgaben gegenseitig vorfinanziert. Das bedeute insbesondere, dass institutionell finanziertes Personal an Drittmittelforschung und drittmittelfinanziertes Personal an institutionell geförderten Aufgaben mitwirke. Es erfolgten in diesen Fällen insoweit Vorfinanzierungen aus dem jeweiligen Haushalt. Eine Quersubventionierung zugunsten der Drittmittelforschung sei aber nicht erfolgt.

Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung für die Niederlassung und alle anderen Abteilungen des Instituts solle 2001 abgeschlossen werden.

5 Schlussbemerkungen

Die Stellungnahmen des Ministeriums und des Zuwendungsempfängers bestätigen überwiegend die Ausführungen des SRH.

Die vom SMWA zitierte Protokollnotiz unterstützt die Rechtsauffassung des SRH. Da das ifo Institut eine gemeinsam finanzierte Einrichtung ist, fällt sie gerade nicht unter die in dieser Protokollnotiz genannten Forschungseinrichtungen, für die eine eigenständige institutionelle Förderung durch das SMWA zulässig sein könnte, sodass diese Förderung unzulässig ist.

Die Ausführungen des ifo Instituts zur Struktur seines Stamm- und des Drittmittelhaushaltes und der damit im Zusammenhang stehenden Finanzierungsformen bestätigen, dass die Ermittlung der Einnahmen und Ausgaben der Niederlassung Dresden im Rahmen der Fehlbedarfsfinanzierung aufgrund des derzeitigen Rechnungswesens unmöglich ist.

Die gegenwärtige Förderpraxis des SMWA verstößt gegen das Haushalts- und Zuwendungsrecht und muss eingestellt werden.

Die gesetzlichen Aufgaben der Hafenbehörde können bislang nicht ausgeübt werden, da die erforderliche Rechtsverordnung fehlt und die privatrechtlich beauftragte Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH wegen fehlender Beleihung nicht hoheitlich tätig werden kann.

Eine Hafenverordnung ist unverzüglich zu erlassen. Mit den Aufgaben der Hafenbehörde könnten die unteren Wasserbehörden beauftragt werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der Sächsischen Binnenhäfen Oberelbe GmbH Dresden (SBO) sollten nach den Erläuterungen im Haushaltsplan 1998 Kap. 0704 Aufgaben der Landeshafenbehörde übertragen werden, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit (des Verkehrs und des Betriebes) auf den Verkehrs- und Wirtschaftsflächen zu gewährleisten. Für die Aufgabenwahrnehmung sollten der SBO die Personal- und Sachkosten erstattet werden. Hierfür waren im StHpl. 190 TDM für 1999 und 180,5 TDM für 2000 veranschlagt. Der SRH hat diese Ausgaben des SMWA geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH

Die SBO wurde kraft Treuhandgesetz aus einem ehemaligen volkseigenen Betrieb umgewandelt. Die Abtretung sämtlicher Geschäftsanteile an den Freistaat Sachsen erfolgte am 30.10.1991 unentgeltlich. Alleiniger Gesellschafter der SBO ist der Freistaat Sachsen. Sitz der Gesellschaft ist Dresden.

Die SBO betreibt auf eigenen Grundstücken die Hafenanlagen in Dresden, Riesa und Torgau. Gegenstand des Unternehmens ist Umschlag, Lagerung und Transport von Gütern auf Anschlussbahnen und öffentlichen Straßen einschließlich des Betriebes von Hafenanlagen, Verwaltung von Grundstücken und Gebäuden sowie die Erfüllung aller damit zusammenhängenden Aufgaben.

2.2 Fehlende vertragliche Regelung

Gemäß Bekanntmachung des SMWA zur kommissarischen Wahrnehmung von Aufgaben der Landeshafenbehörde als Träger öffentlicher Belange vom 11.05.1993 nimmt die SBO die Aufgaben einer Landeshafenbehörde wahr. In der Bekanntmachung wird mitgeteilt, dass „bis zur Erstellung und Inkraftsetzung einer Landeshafenordnung des Freistaates Sachsen alle mit der Wahrnehmung und Beauftragung ordnungsamtlicher Aufgaben in den Häfen zusammenhängenden Fragen“ durch die SBO wahrgenommen werden.

Dieser Bekanntmachung lag kein Vertrag zwischen SMWA und SBO zugrunde, der die Übernahme von Aufgaben der Landeshafenbehörde durch die SBO regelte. Einer juris-

tischen Person des Privatrechts kann nicht allein durch eine Bekanntmachung des SMWA die Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe übertragen werden. Hierzu hätte es zumindest auch entsprechender vertraglicher Regelungen zwischen dem SMWA und der SBO über Rechte und Pflichten der Beteiligten bedurft.

Weil entsprechende vertragliche Regelungen fehlten, konnte das SMWA seine Rechts- und Fachaufsicht nicht ausüben. Ebenso wenig waren Sanktionsmöglichkeiten für den Fall einer nicht ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung durch die SBO gegeben.

2.3 Interessenkonflikt

Erst mit Datum vom 27.01.2000 wurde ein Vertrag (Geschäftsbesorgungsvertrag) zwischen dem Freistaat Sachsen, vertreten durch das SMWA, und der SBO geschlossen, der die o. g. Bekanntmachung bis zum In-Kraft-Treten einer Hafenverordnung ergänzt.

Die SBO ist auf den Hafenanlagen selbst unternehmerisch tätig. Soweit die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung des Verkehrs und des Betriebs in den Häfen (Verkehrseinschränkungen, Transport und Umschlag gefährlicher Güter, Großraum- und Schwerguttransporte etc.) betroffen ist oder Genehmigungen zur Nutzung der Verkehrsflächen und -wege in den Häfen durch die Verkehrsträger und Anlieger oder für die Durchführung von Baumaßnahmen in den Häfen durch Anlieger und sonstige Nutzer zu erteilen sind, kann die SBO selbst Objekt und Adressat entsprechender Maßnahmen der Hafenbehörde sein.

Dies kann zu einem Interessenkonflikt führen.

2.4 Fehlende Rechtsverordnung

Nach § 36 Abs. 3 SächsWG haben die zuständigen Ministerien SMWA, SMI und SMUL die Aufgaben einer Hafenbehörde in einer Rechtsverordnung zu regeln, „soweit das Wohl der Allgemeinheit, die Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit und Eigentum, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ... es erfordern.“

Eine derartige Rechtsverordnung ist bislang nicht erlassen worden. Damit fehlt es an einer Ermächtigung, aus der sich ergibt, wie die Verwaltung tätig werden darf.

2.5 Fehlende Beleihung

Die Übertragung von Aufgaben der Hafenbehörde durch das SMWA auf eine juristische Person des Privatrechts ist nach § 36 Abs. 4 SächsWG möglich.

Für den Fall, dass die hoheitlichen Aufgaben durch eine juristische Person des Privatrechts wahrgenommen werden sollen, bedarf es jedoch eines ausdrücklichen Beleihungsaktes in Form eines Verwaltungsaktes oder öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen beleihenden Verwaltungsträger und dem Beliehenen. Mit der Beleihung ist der Umfang der übertragenen staatlichen Aufgaben im Einzelnen festzulegen, wonach der Private Rechte und Pflichten wie eine staatliche Behörde wahrzunehmen hat.

Mit dem o. g. Geschäftsbesorgungsvertrag liegt keine Beleihung der SBO vor. Die in dem Geschäftsbesorgungsvertrag festgelegten hoheitlichen Aufgaben darf die SBO als juristische Person des Privatrechts wegen fehlender Beleihung nicht erfüllen, sodass die Ausgaben des SMWA für die Personal- und Sachkosten der SBO für eine subjektiv unmögliche Leistung erfolgt. Die derzeitige privatrechtliche Zwischenlösung kann die

gesetzlichen Erfordernisse, fehlende Rechtsverordnung und Beleihung, nicht ersetzen.

2.6 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Aus den Akten war nicht ersichtlich, warum die Wahrnehmung der Aufgaben der Hafenbehörde auf die SBO übertragen wurde. Ebenso fehlte eine Analyse, aus der ersichtlich ist, dass die Übertragung der Aufgaben der Hafenbehörde auf die SBO für den Freistaat Sachsen die wirtschaftlichste Lösung ist.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit verpflichtet die Staatsregierung, finanzwirksame Maßnahmen gründlich und umfassend vorzubereiten (§ 7 SäHO). Die konkret angestrebten Ziele und die wirtschaftlichsten Instrumente zu ihrer Erreichung sind zu ermitteln und zu dokumentieren. Diese gesetzliche Bestimmung ist auch bei der Umsetzung von politischen Vorgaben wie dem „Privatisierungsziel“ einzuhalten.

Aufgabe der Verwaltung wäre es daher auch gewesen, Alternativen zu prüfen - Beleihung einer juristischen Person des Privatrechts oder z. B. die Übertragung der Aufgaben auf die untere Wasserbehörde (§ 118 Abs. 1 Nr. 3 SächsWG) -, deren jeweilige finanzielle Auswirkungen zu ermitteln und das Ergebnis dem Kabinett zur Vorbereitung einer Entscheidung vorzulegen.

Offenbar war für das SMWA zur Organisationsform der Aufgabenerfüllung ausschließlich der Privatisierungsgedanke - ohne Rücksicht auf die Frage der Wirtschaftlichkeit dieser Lösung - maßgeblich.

3 Folgerungen

3.1 Wenn der Staat hoheitliche Aufgaben auf private Dritte übertragen will, bedarf es entsprechender vertraglicher Regeln, um gegenüber dem Vertragspartner im Wege der Rechts- und Fachaufsicht tätig werden zu können und um die vertraglichen Pflichten durchzusetzen.

3.2 Wenn der Staat in Umsetzung des politischen Zieles der Privatisierung einem Privaten hoheitliche Aufgaben überträgt, hat er die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze des § 7 SäHO zu beachten. Im Vorfeld der Entscheidung hat die Verwaltung die jeweiligen finanziellen Auswirkungen alternativer Organisationsformen unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen zu ermitteln.

Das SMWA hat künftig die notwendigen Wirtschaftlichkeits- oder Kosten-Nutzen-Untersuchungen durchzuführen, bevor private Dritte mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben betraut werden, und die Ergebnisse dieser Untersuchungen sowie andere Gründe aktenkundig zu machen.

3.3 Bei der Übertragung von staatlichen Aufgaben auf juristische Personen hat der Staat die Grundsätze des § 20 VwVfG zu beachten. Eine Beteiligtenidentität in einem Verwaltungsverfahren ist auszuschließen, damit der mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattete Unternehmer nicht ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen sich selbst vornehmen muss. Aus diesem Grund ist die Bekanntmachung vom 11.05.1993 unverzüglich aufzuheben und der zum 31.12.2000 abgelaufene Geschäftsbesorgungsvertrag nicht zu verlängern.

3.4 Das SMWA und die anderen zuständigen Ministerien haben unverzüglich die notwendige Rechtsverordnung zu erlassen und die Aufgaben einer Hafenbehörde zu

regeln. Für den Fall der Übertragung dieser Aufgaben auf eine juristische Person des Privatrechts ist ein Beleihungsakt unter Beachtung von § 20 VwVfG vorzunehmen.

3.5 Zur Vermeidung einer Interessenkollision regt der SRH allerdings an, die Aufgaben der Hafenbehörde gem. §§ 118, 119 SächsWG auf die untere Wasserbehörde zu übertragen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA erhebt gegen die Sachdarstellung keine Einwände. Es teilte mit, dass der Erlass der Sächsischen Hafenverordnung im Entwurf vorliege und in Kraft gesetzt werde, sobald das Einvernehmen mit dem SMUL und dem SMI hergestellt worden sei.

Institutionelle Förderung, Projektförderung und Geschäftsbesorgung wurden im Verwendungsnachweis entgegen früheren Zusagen nicht klar getrennt. Die Ausreichung der Mittel des SMWA für die Messeaktivitäten der Gesellschaft erfolgte ohne Rechtsgrundlage.

1 Prüfungsgegenstand

Die Ausgaben des SMWA für die Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH (WFS) waren bereits 1998 Gegenstand der Berichterstattung. Dabei hatte der SRH u. a. bemängelt, dass sich die Finanzierung der WFS mittels institutioneller Förderung nach §§ 23, 44 SÄHO nicht bewährt hat. Das SMWA hatte u. a. zugesagt, dass die Verwendungsnachweise zur institutionellen Förderung künftig so gestaltet würden, dass die Verwendung dieser Mittel zweifelsfrei erkennbar und nachvollziehbar sei.

Das StRPrA Dresden hat im Rahmen einer Nachprüfung stichprobenweise die Haushalts- und Wirtschaftsführung, dabei insbesondere die Ausgaben für Reisekosten in den Hj. 1998 und 1999, und die Einhaltung bestimmter Zusagen des SMWA bezüglich vorgenannter Prüfung untersucht.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Überleitungsrechnung

Auch bei der erneuten Prüfung durch das StRPrA Dresden lag seitens der WFS keine Überleitungsrechnung vor, aus der die entsprechenden jährlichen Ausgaben und Einnahmen ersichtlich waren, obwohl dies vom SMWA im Zuwendungsbescheid gefordert war.

Die WFS hat dem SMWA für das Hj. 1998 ihren kaufmännisch erstellten Jahresabschluss sowie eine „Überleitungsrechnung“ - die einem Plan-Ist-Vergleich ihrer Erträge und Aufwendungen entspricht - als Nachweis der Verwendung der Zuwendungen zur institutionellen Förderung in Höhe von 9.914,3 TDM vorgelegt. Die zweckentsprechende Verwendung wurde durch das SMWA mit Prüfvermerk vom 23.11.1999 bestätigt.

In der „Überleitungsrechnung“ werden die Erträge und Aufwendungen der institutionell geförderten Geschäftstätigkeit dargestellt. Ergänzend wurden die Aufwendungen für Projekte und Geschäftsbesorgungen hinzugefügt.

Ein Vergleich der Gesamtaufwendungen der institutionellen Förderung lt. Jahresabschluss (9.585,9 TDM) und dieser „Überleitungsrechnung“ (9.794,9 TDM) ergab eine Differenz in Höhe von 209 TDM. In der „Überleitungsrechnung“ wurden vier von verschiedenen Zuwendungsgebern finanzierte Projekte der institutionell geförderten Geschäftstätigkeit der WFS zugerechnet.

Das SMWA hatte seinerzeit zugesagt, dass die WFS künftig eine „Überleitungsrechnung“ im Sinne der Vorl. VwV zu § 23 SÄHO erstellen werde.

2.2 Reisekosten

Die WFS hat in der „Überleitungsrechnung“ Reisekosten in Höhe von rd. 574 TDM ausgewiesen (Plan: 400 TDM). Der Betrag wurde lediglich durch Differenzrechnung aus den Gesamtreisekosten abzüglich Reisekosten für Projekte und der Reisekosten für die Geschäftsbesorgung ermittelt.

Die Erhebungen des StRPrA Dresden ergaben institutionell förderfähige Reisekosten in Höhe von rd. 483 TDM.

Durch Vermischung bzw. fehlerhafte Zuordnung von Projekt- und institutioneller Förderung hat die WFS Reisekosten in Höhe von rd. 91 TDM, die Projekte und Geschäftsbesorgungen betrafen, zu Lasten der institutionellen Förderung verausgabt.

So hat die WFS beispielsweise Reisekosten in Höhe von 39 TDM, die im Rahmen der Messtätigkeit (Projekte) anfielen, aber vom SMWA nicht erstattet wurden, der allgemeinen Geschäftstätigkeit der WFS zugeordnet und aus institutionellen Fördermitteln finanziert. Dies war unzulässig und stellt eine zweckwidrige Mittelverwendung dar.

2.3 Übernahme von Reisekosten von Mitarbeitern des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Die WFS hat auch 1998 Reisekosten für Mitarbeiter des SMWA übernommen und aus Projektförderung bezahlt. Die Ausgaben der WFS für eine Verbraucherausstellung in Düsseldorf durch das SMWA (StHpl. Kap. 0703 Tit. 685 03) umfasste eine Hotelrechnung für drei Mitarbeiter des SMWA. Aufgrund einer Zahlungsaufforderung des SMWA hat die WFS aus gleichem Anlass Flugkosten und Tagegelder für eine Mitarbeiterin des SMWA übernommen, als eigene Ausgaben deklariert und aus Zuwendungen finanziert.

2.4 Auszahlungen ohne Rechtsgrundlage

Für die Durchführung und Beteiligung an Messen hat das SMWA an die WFS im Hj. 1998 Haushaltsmittel aus Kap. 0703 Tit. 685 81 in Höhe von 1.214,2 TDM ohne rechtliche Grundlage ausgezahlt. Es wurden weder ein Auftrag auf der Basis eines Angebotes angenommen noch ein schriftlicher Vertrag geschlossen, noch ein Antrag zur Bewilligung von Fördermitteln gestellt. In Form von Ausgangsrechnungen mit Einzelbelegnachweis wurden die finanziellen Mittel in mehreren Teilbeträgen vom SMWA angefordert und auf der Basis dieser „Anträge“ auch gezahlt.

In der „Überleitungsrechnung“ wurden die Aufwendungen hierfür als „Messen Freistaat Sachsen“ gesondert dargestellt.

Der SRH hatte bereits in seiner Prüfungsmitteilung vom April 1998 den Abschluss von schriftlichen Verträgen für Projekte und Geschäftsbesorgungen der WFS gefordert.

3 Folgerungen

3.1 Das SMWA hat - wie zugesagt - von der WFS für die Hj. 1998 und 1999 einen Verwendungsnachweis zu fordern, der eine Überleitungsrechnung einschließt, aus der eine klare Trennung nach Einnahmen und Ausgaben zwischen institutioneller Förderung, Projektförderung und Geschäftsbesorgungen hervorgeht.

3.2 Der SRH hat in seinem Jahresbericht 1998 die Auffassung vertreten, dass die Finanzierung der WFS-Aktivitäten über institutionelle Förderung, Projektförderungen und Geschäftsbesorgungsaufträgen nahezu zwangsläufig zu Verstößen gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften führt und vorgeschlagen, künftig eine einheitliche Finanzierung - z. B. über Gesellschafterzuschüsse des Kap. 1521 - vorzunehmen.

Die neuerlichen Prüfungsergebnisse bestätigen, dass trotz der damaligen Zusage des SMWA, die seinerzeit aufgezeigten Mängel abzustellen, diese nach wie vor vorhanden sind.

Nachdem das SMWA und das SMF sich in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Sächsischen Landtags vom 28.02.2001 hinsichtlich der Sächsischen Entwicklungsgesellschaft für Telematik mbH - einer 100 %igen Tochter der WFS - grundsätzlich darauf geeinigt haben, diese Gesellschaft künftig - soweit überhaupt noch erforderlich - nicht mehr über institutionelle Zuwendungen, sondern aus Kap. 1521 zu finanzieren, ist es nur folgerichtig, auch die WFS künftig so zu finanzieren.

3.3 Sollte dieser Weg nicht gegangen werden, so hält der SRH es für unabdingbar, die „interne“ Kostenstellenrechnung der WFS so aufzubauen, dass eine klare Trennung zwischen institutioneller Förderung, Projekten und Geschäftsbesorgung möglich ist. Damit kann die „interne“ Kostenstellenrechnung eine Grundlage für den Nachweis der Verwendung der Fördermittel bilden. Dies wäre in künftigen Zuwendungsbescheiden als Auflage/auflösende Bedingung aufzunehmen.

3.4 Soweit Reisekosten für Projekte, Geschäftsbesorgungen sowie für Messetätigkeiten aus Haushaltsmitteln der institutionellen Förderung finanziert wurden, wurden sie zweckwidrig verwendet. Die Zuwendungen sind anteilig zurückzufordern.

3.5 Das SMWA hatte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung des SRH vom April 1998 versichert, dass seit 1997 konsequent die Reisekosten von Mitarbeitern des SMWA, auch wenn sie in unmittelbarem Zusammenhang mit satzungsgemäßen Aufgaben der WFS stehen, vom SMWA getragen werden. Diese Versicherung ist unzutreffend. Die von der WFS für Mitarbeiter des SMWA verwendeten Fördermittel wurden zweckwidrig eingesetzt. Das SMWA hat sie von der WFS zurückzufordern.

3.6 Die Ausreichung der Haushaltsmittel für die Messeaktivitäten der WFS ist durch das SMWA unverzüglich rechtlich zu regeln.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Für den Nachweis des Einsatzes von Mitteln aus der institutionellen Förderung und der Projektmittel sei ausschließlich der Einzelbelegnachweis maßgeblich. Zu einer Vermischung von institutioneller Förderung und Projektförderung könne es daher nicht gekommen sein. Die WFS habe zwischenzeitlich ihre Kostenstellenrechnung so aufgebaut, dass eine Trennung zwischen institutioneller Förderung, Geschäftsbesorgungen und Projekten einschließlich Messen möglich sei.

4.2 Bei der Bezahlung von Reisekosten für Mitarbeiter des SMWA aus Fördermitteln handele es sich um einen Einzelfall.

4.3 Der Entwurf eines Messevertrages befinde sich in Vorbereitung und solle demnächst abgeschlossen werden.

5 Schlussbemerkungen

5.1 Die Auffassung des SMWA, „zu einer Vermischung von institutioneller Förderung und Projektförderung“ habe es nicht kommen können, stellt lediglich eine Vermutung des SMWA dar. Wie dieses selbst begründet hat, seien für den Nachweis der Mittelverwendung aus der institutionellen Förderung ausschließlich die Einzelbelege maßgeblich. Diese wurden von der WFS aber im Rahmen des Verwendungsnachweises nicht dem SMWA vorgelegt und konnten deshalb von diesem bei der Verwendungsnachweisprüfung auch nicht berücksichtigt werden. Das SMWA wird diese Einzelbelegprüfung nachzuholen haben.

5.2 Der SRH hatte bereits 1998 den Abschluss eines Messevertrages gefordert. Unverständlich ist, weswegen nach wie vor ohne solchen Vertrag Haushaltsmittel ausgezahlt werden.

5.3 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, die WFS künftig über Zuschüsse und Kapitalzuführungen aus Kap. 1521 - Betriebe und Beteiligungen - zu finanzieren. Dem steht die fachliche Zuständigkeit des SMWA nicht entgegen, da diesem hinsichtlich der für die WFS vorgesehenen Mittel Bewirtschaftungsbefugnis erteilt werden kann. Damit verblieben die finanzielle und fachliche Verantwortung in einer Hand.

Förderung eines Bildungsträgers für Weiterbildungsmaßnahmen für Führungskräfte aus mittel- und osteuropäischen Staaten sowie dynamischen Entwicklungsländern

Die Gesamtfinanzierung war häufig nicht gesichert. Der Erfolg der Förderung konnte nicht belegt werden.

1 Prüfungsgegenstand

Das SMWA fördert die Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen für Führungskräfte aus mittel- und osteuropäischen Staaten sowie dynamischen Entwicklungsländern. Ziel der Förderung ist, wirtschaftliche Kontakte mit den Staaten Mittel- und Osteuropas zu erhalten und auszubauen. Hierfür hat das SMWA in den Jahren 1997 und 1998 aus Kap. 0703 Tit. 683 78-0 insgesamt rd. 4,3 Mio. DM ausgezahlt.

Das SMWA hat sich zur Erfüllung seiner Aufgaben als Bewilligungsbehörde einer privaten Einrichtung - im Folgenden Verwaltungshelfer (VH) genannt - bedient, die im Vorfeld der hoheitlichen Entscheidungen und im Zuwendungsverfahren tätig wurde.

Der SRH hat stichprobenweise die Förderung eines Bildungsträgers geprüft, der im Zeitraum 1997 und 1998 rd. 530 TDM Fördermittel erhielt.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Verwaltungshelfer

Das SMWA hat den VH beauftragt, ohne zuvor entsprechend § 7 SäHO eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen, aus der ersichtlich ist, dass die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf einen Privaten wirtschaftlicher ist als die behördeninterne Aufgabenerledigung.

Eine Ausschreibung erfolgte nicht. Der Vertrag wurde vielmehr ohne ein förmliches Verfahren im Wege der Freihändigen Vergabe abgeschlossen.

Die Gründe für diese Verfahrensweisen waren nicht aktenkundig gemacht worden.

Das SMWA hat die Mittel zur Vergütung des Sach- und Personalaufwandes des VH aus Kap. 0703 Tit. 683 78 bezahlt, obwohl es sich bei der Vergütung von VH um sächliche Verwaltungsausgaben handelt, die aus Mitteln der HGr. 5 zu bestreiten gewesen wären (vgl. Jahresbericht 1999 des SRH, Beitrag Nr. 21).

2.2 Förderrichtlinie

Die Förderung erfolgte auf der Grundlage der Förderrichtlinien des SMWA für die Gewährung von Zuwendungen zu Weiterbildungsmaßnahmen von Führungskräften aus den Ländern Ost- und Mitteleuropas vom 10.04.1995 und ihrer Erweiterung auf dynamische Entwicklungsländer vom 09.07.1999. Beide Richtlinien sahen eine Projektförderung mit Anteilsfinanzierung von 60 % vor. Die Förderrichtlinie vom 09.07.1999 verlangte zusätzlich und ausdrücklich einen Eigenanteil des Zuwendungsempfängers von mindestens 10 %.

Die Förderrichtlinie vom 09.07.1999 sieht in Nr. 7.3 vor, dass die Verwendungsnachweisprüfung vom VH vorzunehmen ist.

Entsprechend wurde der mit dem VH am 06.04.1998 geschlossene Geschäftsbesorgungsvertrag, der nur eine Vorprüfung der Verwendungsnachweise durch den VH vorsah, am 14.10.1999 dahingehend geändert, dass der VH nun auch für die Verwendungsnachweisprüfung selbst zuständig ist.

Bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen handelt es sich um eine hoheitliche Aufgabe, die nur von einer Behörde oder einem beliehenen Privaten wahrgenommen werden kann (vgl. Jahresbericht 1996 des SRH, Beitrag Nr. 24). Der eingeschaltete VH ist nicht beliehen, sodass er auch nicht hoheitlich handeln kann.

2.3 Sicherung der Gesamtfinanzierung, Bonitätsprüfung des Zuwendungsempfängers

Das SMWA hat vor der Bewilligung der Fördermittel an die Bildungseinrichtung nicht ausreichend geprüft, ob die Gesamtfinanzierung der Maßnahmen gesichert war. Es hat weder einen Jahresabschluss noch einen Geschäftsbericht vom Zuwendungsempfänger verlangt, aus dem hervorgeht, ob der Zuwendungsempfänger überhaupt die notwendigen Eigenmittel aufbringen konnte.

Wiederholt gab es bei der Finanzierung von Fördermaßnahmen seitens der Bildungseinrichtung Probleme, sodass z. B. bei Beibehaltung des Zuschussbetrages in Absprache mit dem SMWA die Teilnehmerzahl und die Dauer der Fortbildungsmaßnahme gekürzt werden mussten, um die Durchführung der Maßnahme zu sichern, was einer Erhöhung des Fördersatzes gleich kommt.

Sowohl gegenüber dem VH als auch gegenüber dem SMWA teilte der Geschäftsführer des Bildungsträgers mit, dass nach seiner Meinung die Seminare bei einer 60 %-Förderung nicht oder nur schwer zu finanzieren seien. Die sächsische Wirtschaft beteilige sich nicht im ausreichenden Maße an den 40 % Eigenanteil des Bildungsträgers. „Da wir keine Gewinne erwirtschaften, können wir auch keine Eigenmittel zum Ausgleich fehlender Mittel im Sinne der so genannten Fehlbedarfsfinanzierung einsetzen.“

Entgegen der Aussagen des Zuwendungsempfängers weist der Bericht des Wirtschaftsprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses 1998 des Bildungsträgers einen Jahresüberschuss von rd. 4 Mio. DM auf.

Die Vorl. VwV Nr. 1.2 zu § 44 SÄHO sieht eine so genannte Bonitätsprüfung des Zuwendungsempfängers durch die Bewilligungsbehörde vor mit der festgestellt werden soll, ob der Zuwendungsempfänger über eine ordnungsgemäße Geschäftsführung verfügt, eine zweckmäßige Verwendung der Haushaltsmittel gesichert erscheint und sichergestellt ist, dass der Zuwendungsempfänger seinen Eigenmittelanteil aufbringen kann. Ohne einen Jahresabschluss oder einen Geschäftsbericht kann die Bewilligungsbehörde die erforderliche Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers nicht feststellen.

2.4 Aufbringung der Mittel Dritter

2.4.1 Die Zuwendungsbescheide ergingen mit der Bedingung, „dass die in diesem Finanzierungsplan genannten Eigenmittel/Mittel Dritter aufgebracht werden“. In den Verwendungsnachweisen hat der Bildungsträger als Mittel Dritter unbare „Eigenleistun-

gen“ von Unternehmen und natürlichen Personen abgerechnet. Diese Leistungen waren auf Vordrucken bestätigt worden, die der Bildungsträger den Unternehmen und natürlichen Personen vorgelegt hatte. Die Vordrucke endeten mit der Formulierung: „Wir bitten, diesen Betrag als Eigenleistung zur Unterstützung der Weiterbildung von Führungskräften aus den Ländern Mittel- und Osteuropas in Anrechnung zu bringen.“

So hat der Bildungsträger bei verschiedenen Maßnahmen seminarbezogene Preisnachlässe, die Busunternehmen für die Fahrten mit dem Reisebus und die Hotels für Unterkunft, Verpflegung und Miete für den Seminarraum gewährt haben, im Verwendungsnachweis als Sponsorleistungen abgerechnet. Die Preisnachlässe betragen in der Regel 30 bis 40 % der Gesamtkosten der Übernachtung. Auf diese Weise wurden in den Jahren 1997 und 1998 Preisnachlässe von Hotels von über 57 TDM abgerechnet.

Des Weiteren hat der Bildungsträger „Eigenleistungen“ von sächsischen Unternehmen, wie z. B. Personal- und Sachkosten für Unternehmenspräsentationen, in den Verwendungsnachweisen für 1997 und 1998 von insgesamt rd. 11 TDM als Sponsorleistungen/Mittel Dritter geltend gemacht.

Auch Referenten aus staatlichen und kommunalen Einrichtungen, die im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit Vorträge hielten, erstellten Belege über derartige „Eigenleistungen“. Beträge von insgesamt rd. 13 TDM wurden bei der Verwendungsnachweisprüfung für die Jahre 1997 und 1998 als Sponsorleistung/Mittel Dritter durch den VH anerkannt.

2.4.2 Der Bildungsträger hat im Verwendungsnachweis Personalkosten seiner Mitarbeiter durch so genannte Eigenbelege als Eigenleistungen/Eigenmittelerersatz abgerechnet. Darin enthalten sind auch Überstunden sowie Sonn- und Feiertagsarbeit, die lt. Arbeitsverträgen der Mitarbeiter nicht gesondert vergütet wurden. Der VH hat dies bei der Verwendungsnachweisvorprüfung nicht beanstandet.

2.5 Mittelabruf und Auszahlung der Fördermittel

In den Zuwendungsbescheiden wurden sowohl die ANBest-P als auch die Förderrichtlinie und damit sich z. T. widersprechende Bestimmungen zum Bestandteil der Zuwendungsbescheide gemacht. In Nr. 7.4 der Richtlinie ist festgelegt, dass grundsätzlich erst zu Beginn der Weiterbildungsmaßnahmen die Zuwendungen auszuzahlen sind. Diese Festlegung soll bei Terminverschiebungen das komplexe Zuwendungsverfahren vereinfachen und z. B. die erforderlichen Rücknahmen von Zuwendungsbescheiden und Rückforderungen der Fördermittel vermeiden. Nach der ANBest-P dagegen kann der Zuwendungsempfänger Fördermittel für Zahlungen abrufen, die innerhalb von zwei Monaten fällig werden.

Das SMWA hat im Geschäftsbesorgungsvertrag mit dem VH vereinbart, dass die Fördermittel nicht direkt an den Zuwendungsempfänger ausgezahlt werden, sondern über den VH.

Auf Antrag des Zuwendungsempfängers zahlte das SMWA die Fördermittel in voller Höhe - teilweise bis zu vier Monate vor Beginn der Maßnahme - über den VH aus. Die Fördermittel verblieben bis zur zweckentsprechenden Verwendung z. T. über mehrere Wochen oder sogar Monate entweder beim VH oder beim Zuwendungsempfänger. Hierdurch entstand und entsteht dem Freistaat ein vermeidbarer Zinsschaden. Eine

Verzinsung der zu früh ausgezahlten Mittel haben weder das SMWA noch der VH verlangt.

2.6 Erfolgskontrolle

Wirtschaftliche Kontakte sollen letztlich dazu dienen, Absatzmärkte zu gewinnen oder zu erhalten, um Unternehmensumsätze zu steigern.

Der Bildungsträger hat in den dem Verwendungsnachweis beigefügten Sachberichten Übersichten über angebahnte Wirtschaftskooperationen beigefügt. Sie enthielten im Wesentlichen Angaben über Interessenbekundungen zu den Kooperationen mit den betreffenden Unternehmen (z. B. Interesse an ..., Prüfung von ..., Unterstützung bei ..., Gespräch bei/mit ...). Angaben über Anzahl abgeschlossener Kooperationen, Aussagen zum Umsatzvolumen etc. waren den Sachberichten nicht zu entnehmen.

3 Folgerungen

3.1 Die Übertragung der hoheitlichen Aufgabe der Verwendungsnachweisprüfung auf einen nicht beliehenen VH ist unzulässig.

Bei Beibehaltung des Förderprogramms hat das SMWA die Förderrichtlinie unverzüglich zu korrigieren. Die Verwendungsnachweisprüfung darf nur durch eine Behörde vorgenommen werden, solange das SMWA den VH nicht beliehen hat. Der Geschäftsbesorgungsvertrag vom 14.10.1999 ist entsprechend zu ändern, die Vergütung wegen der geringeren Aufgaben des VH anzupassen.

3.2 Das SMWA hat künftig Vergütungen, die Dritte für die Durchführung des Förderverfahrens erhalten, als Ausgaben in HGr. 5 zu veranschlagen.

Vor einer Entscheidung über die Aufgabenverlagerung an Externe hat das SMWA nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine angemessene Wirtschaftlichkeits- oder Kosten-Nutzen-Untersuchung gem. § 7 SäHO durchzuführen. Weil dies im vorliegenden Fall unterblieb, wurde gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen.

Bei einer Aufgabenverlagerung an Externe hat das SMWA künftig vor dem erneuten Abschluss eines weiteren Vertrages rechtzeitig eine Öffentliche Ausschreibung vorzunehmen.

3.3 Der SRH empfiehlt grundsätzlich, vor der Gewährung von Zuwendungen im Rahmen der Bonitätsprüfung und der ordnungsgemäßen Geschäftsführung die Berichte über die Prüfung der Jahresrechnung und/oder Geschäftsberichte der Zuwendungsempfänger - soweit vorhanden - anzufordern und entsprechend auszuwerten. Sobald bei Fördermaßnahmen die Gesamtfinanzierung nicht gesichert erscheint, ist die Förderung abzulehnen bzw. unverzüglich einzustellen, bereits erteilte Zuwendungsbescheide sind zu widerrufen und Fördermittel zurückzufordern.

3.4 Sollte die Aufbringung der erforderlichen Eigenmittel und/oder Mittel Dritter grundsätzlich auch für alle übrigen Zuwendungsempfänger problematisch sein, so muss das SMWA die Förderung insgesamt und die Höhe des Fördersatzes im Besonderen überdenken. Gegebenenfalls könnte eine Lösung analog zu der Regelung der Vorl. VwV Nr. 15.2 zu § 44 SäHO in Frage kommen, wonach die zuwendungsfähigen

Ausgaben ausnahmsweise voll vom Staat finanziert werden, falls die zuwendungsfähigen Ausgaben durch freiwillige, unentgeltliche Leistungen und Nutzungen in angemessenem Umfang nachweislich vermindert werden und die Inanspruchnahme solcher Leistungen förderpolitisch geboten erscheint.

3.5 Die Auflagen im Zuwendungsbescheid, die Verwendung der Fördermittel mittels Einnahme- und Ausgabebelege nachzuweisen, knüpfen an tatsächliche Zahlungsvorgänge mit Dritten an. Sie erfordern daher den Nachweis eines tatsächlichen Geldflusses mit Einnahmen und Ausgaben. Unbare Eigenleistungen Dritter und des Zuwendungsempfängers stellen lediglich fiktive Größen dar, ohne dass kassenmäßige Einnahmen beim Zuwendungsempfänger entstehen. Sie führen im Ergebnis zu einer Minderung der zuwendungsfähigen Ausgaben, die bei einer Anteilsfinanzierung eine Senkung des Zuwendungsbetrages nach sich zieht. Die Anerkennung von unbaren Eigenleistungen sieht die Förderrichtlinie im Übrigen nicht vor.

Das SMWA hat daher für sämtliche Zuwendungen die Verwendungsnachweise nach Vorl. VwV Nr. 8.2.1 zu § 44 SÄHO zu prüfen und soweit erforderlich, anteilig die Zuwendungen unverzüglich zurückzufordern, da die „Eigenleistungen“ nach Nr. 2 ANBest-P zu einer Ermäßigung der Ausgaben führten.

3.6 Der gewählte umständliche Ablauf der Fördermittelauszahlung ist zu ändern. Die Fördermittel sollten direkt - ohne Einschaltung eines VH - vom Zuwendungsgeber an den Zuwendungsempfänger ausgezahlt werden. Widersprüchliche Auszahlungsmodalitäten im Zuwendungsbescheid sind künftig zu vermeiden.

3.7 Ein Förderprogramm, dessen Erfolg und Wirkung/Wirksamkeit nicht messbar sind, ist grundsätzlich in Frage zu stellen. Zur Durchführung einer Erfolgskontrolle empfiehlt der SRH, die Zuwendungsempfänger im Zuwendungsbescheid zu verpflichten, zu einem späteren Zeitpunkt - z. B. zwei Jahre nach Beendigung der Fortbildung - Angaben über die Anzahl der zustande gekommenen Kooperationsvereinbarungen und der durch die Weiterbildungsmaßnahme erzielten Umsatzvolumina zu ermitteln und an den Zuwendungsgeber weiterzuleiten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Die Förderrichtlinie werde überarbeitet. Dem VH solle künftig nur noch die Vorprüfung der Verwendungsnachweise übertragen werden.

4.2 Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die Beauftragung des VH sei durchgeführt, aber nicht ausreichend aktenkundig gemacht worden.

4.3 Geschäftsberichte oder Jahresrechnungen der Zuwendungsempfänger würden künftig in die Prüfung der Antragsunterlagen einbezogen.

4.4 Das SMWA habe bisher keinen Anlass gesehen, an der Richtigkeit der Erklärungen des Zuwendungsempfängers zur Beteiligung an den zuwendungsfähigen Ausgaben mit Eigen- und Drittmitteln zu zweifeln.

4.5 Da es beabsichtigt gewesen sei, die sächsische Wirtschaft als Begünstigte dieser Förderung in die Finanzierung einzubeziehen, seien die unentgeltlichen Leistungen von Unternehmen (Betriebsführungen, Vorträge) als Drittmittel anerkannt worden. Die Empfehlungen des SRH würden geprüft, die Förderrichtlinie werde überarbeitet.

4.6 Der Tatbestand des vorzeitigen Fördermittelabrufs durch den VH oder den Zuwendungsempfänger sei dem SMWA bisher nicht bekannt gewesen. Dies werde bei der noch ausstehenden erneuten Verwendungsnachweisprüfung Berücksichtigung finden und ggf. Zinsen hierfür erhoben.

4.7 Viele Unternehmen hielten sich mit Angaben von konkreten Ergebnissen über die akquirierten Wirtschaftskooperationen zurück.

5 Schlussbemerkung

Der SRH empfiehlt dem SMWA zu überprüfen, ob ein Förderprogramm, dessen Erfolg und Wirksamkeit nicht feststellbar ist, grundsätzlich weitergeführt werden sollte, zumal die geforderten Eigenmittel/Mittel Dritter durch den Zuwendungsempfänger nicht erbracht werden.

Die Tatsache, dass die sächsische Wirtschaft nicht bereit ist, liquide Drittmittel zur Verfügung zu stellen, lässt auch Rückschlüsse auf das Interesse der sächsischen Wirtschaft am Förderprogramm zu. Eine mögliche Aufstockung der Förderung auf 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben hält der SRH deshalb in keiner Weise für gerechtfertigt.

Der SRH empfiehlt, die Förderung einzustellen, um die Mittel in Programmen mit gleicher Zielsetzung effizienter einzusetzen.

Die Einschaltung eines Verwaltungshelfers, der zugleich Zuwendungsempfänger war, führte zu Rechtsverstößen.

1 Prüfungsgegenstand

Das SMWA fördert im Rahmen seines arbeitsmarktpolitischen Programms und seit 1997 auf der Grundlage der Richtlinie „für die Förderung zielorientierter Qualifizierungsmaßnahmen und anschließender Übernahme in Dauerarbeitsverhältnisse“ (Z-ABS) vom 17.07.1997 Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitslosen und deren anschließende Übernahme in Dauerarbeitsverhältnisse.

Bei der technischen Durchführung des Programms bedient sich das SMWA einer GmbH als Verwaltungshelfer (VH).

Der SRH hatte bereits im Jahresbericht 1999, Beitrag Nr. 23, über das Ergebnis einer Prüfung aus diesem Bereich berichtet.

Der SRH hat das Förderverfahren und dabei insbesondere die Rolle des VH geprüft. In die Prüfung wurden auch die Förderkonzeption und die Erfolgskontrolle einbezogen. Die Prüfung erfolgte stichprobenweise vorwiegend für die Jahre 1997 und 1998.

Die Verwendung der Fördermittel durch die Zuwendungsempfänger - ausgenommen die GmbH - war nicht Gegenstand der Prüfung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das Z-ABS-Programm

Ziel des Z-ABS-Programms ist es, Arbeitslose in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse zu bringen. Hierzu sollen Akquisiteure sowohl einstellungswillige Unternehmen als auch geeignete Arbeitslose finden. Dem Unternehmensbedarf entsprechend, also zielorientiert, sollen diese Arbeitslosen dann ggf. mit Praktikum im Unternehmen qualifiziert werden, um anschließend zu einer Festeinstellung in diesem Unternehmen zu kommen. Das SMWA fördert die Durchführung der Praktika und die anschließende Übernahme in eine Festanstellung.

Bewilligungsbehörden sind die RP.

Zuwendungsempfänger sind die „Zielorientierten Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften“ (Z-ABS) und für Lohnkostenzuschüsse Unternehmen mit Firmensitz im Freistaat Sachsen.

Die Z-ABS wurden als Dienstleister durch Stammkräftefinanzierung der Akquisiteure und durch Sachkostenzuschüsse für Ausgründungen/Profitcenter gefördert. Ferner erhielten sie nach der Richtlinie zur Durchführung der Praktika für die Praktikanten Unterhaltsgeld (analog Arbeitsförderungsgesetz), Fahrtkosten und pauschaliertes Tagegeld. Die einstellenden Unternehmen erhielten Lohnkostenzuschüsse bei anschließender Festeinstellung der qualifizierten Arbeitnehmer. Sie verpflichteten sich gleichzeitig zu einer Nachbeschäftigung dieser Arbeitnehmer, die mindestens dem Förderzeitraum entspricht.

Das SMWA ist der Fondsverwalter. Seine Aufgabe ist die Erarbeitung der Richtlinien und deren Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen, die Erarbeitung von Vorgaben zur Umsetzung der Richtlinie sowie die Anleitung der RP und des VH.

In den Jahren 1997 bis 1999 wurden folgende Zuwendungen aus dem Z-ABS-Programm bewilligt:

	1997	1998	1999
Anzahl der Zuwendungsbescheide	2.138	665	299
Zuwendungsvolumen in Mio. DM	32,7	12,0	15,2

2.2 Mittelveranschlagung

Im StHpl. waren Fördermittel von 25 Mio. DM für 1997 und von 20 Mio. DM für 1998 in Kap. 0703 Tit. 893 78 und von jeweils 16,5 Mio. DM für 1999 und 2000 in Kap. 0707 Tit. 893 01 veranschlagt.

Nach dem Gruppierungsplan sind in HGr. 8 „Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“ zu veranschlagen. Der Gruppierungsplan gab hierzu folgende Erläuterungen:

„Wegen der überragenden finanz- und wirtschaftspolitischen Bedeutung der Ausgaben für Investitionen sind diese in besonderen Hauptgruppen zusammengefasst. Ausgaben für Investitionen sind Ausgaben, die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vergrößern oder verbessern. ... Die Ausgaben für Investitionen sind grundsätzlich ... einer Kreditfinanzierung zugänglich. Sie sind überwiegend auch vermögenswirksam.“

Die Veranschlagung der Fördermittel in HGr. 8 war unzulässig, da es sich nicht um Ausgaben für Investitionen handelte. Dies erhöhte rechnerisch in den StHpl. die Investitionsausgaben und die Investitionsquote sowie die Kreditobergrenze, obwohl tatsächlich keine Investitionen vorlagen.

2.3 Verwaltungshelfer

2.3.1 Aufgabenübertragung

Dem SMWA ging es 1996 darum, die Fortführung der vom Aufbauwerk Sachsen GmbH (AWS) administrativ betreuten Förderprogramme bei Auflösung des AWS zu sichern.

Mit einem kurzen Schreiben übertrug das SMWA im Juli 1996 einer Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft (ABS) „die technische Vorbereitung und das Controlling“ für das Z-ABS-Programm. Die Finanzierung, weitere Bedin-

gungen und die genaue Beschreibung der zu erbringenden Leistungen sind im Schreiben nicht geregelt. Ein gesonderter Vertrag wurde im Anschluss hieran zunächst auch nicht geschlossen.

Die beauftragte ABS firmiert seit 1997 als Dienstleistungs-GmbH, die sich zu einem großen Teil aus Fördermitteln der verschiedensten Zuwendungsgeber finanziert.

Im Rahmen des Z-ABS-Förderverfahrens hat der VH die Förderfälle von der Entgegennahme und Prüfung der Anträge über die Vorbereitung von Zuwendungsbescheiden und Auszahlungsanordnungen (AAO) bis zur Entgegennahme und Prüfung von Verwendungsnachweisen und ggf. Vorbereitung von Widerrufsbescheiden bearbeitet.

2.3.2 Verfehlte Finanzierung über Zuwendungen

Die GmbH erhielt für die technische Durchführung des Z-ABS-Förderprogramms, bei der es sich um eine Geschäftsbesorgung handelte, für den Zeitraum Juli 1996 bis Februar 1998 Zuwendungen. Diese wurden vom RP Dresden als Projektförderung für die „Sicherstellung der technischen Bearbeitung und des Controllings für das Förderprogramm Z-ABS durch 10 Arbeitnehmerinnen entsprechend Festlegung des SMWA vom 29.07.1996“ vergeben. Eine nähere Beschreibung der Aufgaben der GmbH in diesem Zusammenhang enthielten die Zuwendungsbescheide nicht.

Im Rahmen seiner Aufgaben im Z-ABS-Förderverfahren bearbeitete der VH auch diese Zuwendungen. Er bereitete u. a. seine eigenen Bewilligungsbescheide vor und führte auch die Prüfung seiner Verwendungsnachweise selbst durch. Obwohl die Verwendungsnachweise fehlerhaft waren, gab es keine Beanstandungen. Eine Verwendungsnachweisprüfung durch das RP hat nicht stattgefunden.

2.3.3 Geschäftsbesorgungsvertrag ohne Wirtschaftlichkeitsvergleich und Ausschreibung

Im Mai 1998 schloss das SMWA mit der GmbH einen Geschäftsbesorgungsvertrag, indem erstmals die vom VH konkret zu erfüllenden Aufgaben (z. B. Beratung zu Fördermitteln des arbeitsmarktpolitischen Programms, Entgegennahme, Vorprüfung von Anträgen, Vorbereitung von Zuwendungsbescheiden, AAO und Widerrufsbescheiden sowie Vorprüfung von Verwendungsnachweisen) vereinbart wurden.

Die dem VH zu zahlende Vergütung wurde aus den jeweiligen Fördertiteln entnommen.

Zu keinem Zeitpunkt hat das SMWA analysiert, ob die Übertragung der Aufgaben aus dem öffentlichen in den privaten Bereich wirtschaftlicher ist als die Durchführung des Förderprogramms durch die Landesverwaltung selbst. Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 7 SäHO ist aber vor der Ausgliederung staatlicher Aufgaben eine Einzelfallprüfung erforderlich, ob diese gegenüber der Erbringung der Leistung in Eigenregie wirtschaftlicher ist.

Eine Öffentliche Ausschreibung, die gem. § 55 SäHO dem Abschluss von Leistungsverträgen vorausgehen muss, ist für die technische Bearbeitung des Z-ABS-Programms ebenfalls unterblieben.

2.4 Die Durchführung des Förderprogramms

2.4.1 Verwaltungshelfer ist gleichzeitig größter Zuwendungsempfänger

Die GmbH hat nicht nur für ihre Tätigkeit als VH Zuwendungen erhalten, sondern war auch Zuwendungsempfänger für Maßnahmen im Rahmen des Z-ABS-Programms. Das RP Dresden bewilligte dem Unternehmen Zuwendungen für Stammkräfte, für Lohnkostenzuschüsse und für Praktikumsförderung wie folgt:

	1997	1998	1999
Betrag	17,2 Mio. DM	5,7 Mio. DM	10,6 Mio. DM
Anteil an den gesamten Z-ABS-Mitteln (rd.)	54 %	47 %	70 %
Anteil an den Bewilligungen des RP Dresden (rd.)	82 %	90 %	94 %

Wie bei allen Förderfällen bearbeitete der VH auch seine eigenen Förderfälle selbstständig: Er prüfte seine eigenen Anträge, bereitete die Zuwendungsbescheide vor und legte sie dem RP zur Unterschrift vor, bereitete entsprechende AAO vor, zeichnete sachlich richtig und legte diese dem RP zur Anordnung der Auszahlung vor. Ferner prüfte er die von ihm für die erhaltenen Zuwendungen erstellten Zwischen- und Endverwendungsnachweise selbst. Eine besondere Kontrolle durch das RP Dresden fand nicht statt.

Ein Interessenkonflikt ist vorprogrammiert, wenn ein Zuwendungsempfänger seine eigenen Anträge und Verwendungsnachweise im Verwaltungsverfahren bearbeitet und stellt einen Verstoß gegen § 20 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG (Verbot der Beteiligtenidentität) dar. Allein die Möglichkeit von Manipulationen und unkontrolliertem Verbrauch staatlicher Mittel ist von vornherein auszuschließen.

SMWA und RP ließen die Bearbeitung eigener Angelegenheiten durch den VH zu.

2.4.2 Unzureichende Kontrolle durch die Regierungspräsidien

Das SMWA hat 1995 die Aufgaben der Bewilligungsbehörde für dieses Förderprogramm auf die RP delegiert. Dabei hat es die Aufgaben der RP im Wesentlichen auf die „Aufgaben der Bewilligungsbehörde mit haushaltsmäßiger Abwicklung“ sowie auf „Kontrollen im wirtschaftlich gebotenen Umfang“ beschränkt. Diese Aufgabenzuweisung des SMWA hatte zur Folge, dass die RP ihre hoheitlichen Aufgaben als Bewilligungsbehörden nicht ausreichend wahrnahmen. Sie fühlten sich ausschließlich für die Bewilligung und Auszahlung zuständig, nicht aber für die Prüfung der Verwendungsnachweise.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise nahm allein der VH wahr. Er kontrollierte den ordnungsgemäßen Eingang in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel und ob die Mittel dem Zuwendungsempfänger belassen oder zurückgefordert werden sollten.

Die Verwendungsnachweise hat der VH den RP regelmäßig nicht vorgelegt, sie wurden grundsätzlich auch nicht verlangt. Dies betrifft sowohl die Verwendungsnachweise über Zuwendungen an andere als auch an die GmbH selbst. Nur wenn der VH der Auffassung war, dass Rückforderungen geltend zu machen waren, legte er dem RP auch den

Verwendungsnachweis zusammen mit einem vorbereiteten Widerrufsbescheid zur abschließenden Entscheidung vor.

Dieses Verfahren widerspricht dem Zuwendungsrecht. Die Prüfung der Verwendungsnachweise ist eine hoheitliche Aufgabe, die von einem nicht beliehenen Privaten nicht vorgenommen werden darf.

2.4.3 Unzulässige Ausgaben bei der Praktikumsförderung

Den Z-ABS-Gesellschaften wurden neben Stammkräften für die Betreuung von Praktika auch so genannte „Regiekosten“ gefördert. Diese Förderung kam im erheblichen Ausmaß dem VH selbst zugute, da er als Z-ABS-Gesellschaft auch einen großen Anteil der geförderten Praktika selbst betreute.

Die Förderung von „Regiekosten“ ist in der Förderrichtlinie nicht vorgesehen. Der VH, der die Bezuschussung von „Regiekosten“ in die Bewilligungsbescheide aufgenommen hatte, hat angegeben, diese Förderung beruhe auf einer Absprache zwischen seinem Geschäftsführer und dem SMWA. Sowohl das SMWA als auch die RP bestätigten, dass diese Absprache lange vor Inkrafttreten der Förderrichtlinie getroffen worden war und seither ohne Nachfragen und Änderungen danach verfahren wird. Über diese oder spätere Absprachen hierzu gäbe es keinerlei schriftliche Unterlagen. Dass die Richtlinie eine derartige Förderung nicht vorsehe, sei bekannt.

Der VH legte der Förderung der „Regiekosten“ in den Regierungsbezirken unterschiedliche Berechnungssätze - zwischen 30 und 135 DM je Praktikant und Monat - zugrunde.

Vorgaben für die Berechnung der förderfähigen „Regiekosten“ haben nach Aktenlage weder das SMWA noch die RP, die die Bewilligungsbescheide unterzeichnet und damit letztlich zu verantworten hatten, nicht gemacht. Das SMWA gab an, es sei davon ausgegangen, dass die Berechnungen in den drei Regierungsbezirken einheitlich sei.

2.4.4 Vorzeitige Mittelauszahlung

Nach Nr. 1.2 der Richtlinie sind bei der Praktikumsförderung die Z-ABS-Gesellschaften Zuwendungsempfänger.

Die Auszahlungen wurden regelmäßig in wenigen großen Raten vorgenommen.

Dies führte in der Praxis oft dazu, dass Mittel an die Z-ABS-Gesellschaften ausgezahlt wurden, obwohl sie für das jeweilige Praktikum noch nicht benötigt wurden, z. B. weil Ausgaben von den qualifizierenden Unternehmen vorfinanziert worden sind. Folge war, dass erhebliche Mittel vom Haushalt des Freistaates abflossen und sich in den Z-ABS-Gesellschaften so genannte „Schattenhaushalte“ von teilweise erheblichen Dimensionen bildeten. Diese führten bei diesen Gesellschaften zu erheblichen Zinseinnahmen. Dies betraf in großem Umfang auch den VH selbst in seiner Eigenschaft als Z-ABS-Gesellschaft. Dem Freistaat entstanden Zinsverluste, in einem Förderfall z. B. allein rd. 24 TDM.

2.4.5 Fehler bei Antragsprüfung, Auszahlung und Verwendungsnachweisprüfung

Die Prüfung einzelner Förderakten hat vielfach Verstöße gegen das Zuwendungsrecht aufgedeckt.

So hat der VH nur eine mangelhafte Antragsprüfung durchgeführt. Insbesondere ging

die Prüfung der Fördervoraussetzungen nicht ausreichend aus den Förderakten hervor. Die Zuwendungsbescheide ergingen vielfach rückwirkend, ihre Bestimmungen wichen teilweise unzulässig von den ANBest-P und der Förderrichtlinie ab.

Fördermittel wurden oft in größeren Raten, nicht entsprechend ANBest-P, und ohne Nachweis und Prüfung der Notwendigkeit ausgezahlt.

In den Verwendungsnachweisen fehlten mehrfach notwendige Belege, trotzdem hat der VH die „ordnungsgemäße Abrechnung bestätigt und Förderfälle abgeschlossen“, meist ohne Prüfung der notwendigen Nachbeschäftigungspflicht.

2.4.6 Konzentration der Förderung

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass ein Großteil der geförderten Maßnahmen in wenigen Großunternehmen stattfand. So betrug z. B. 1998 der Anteil der Praktikaförderung in einem Unternehmen rd. 96 % der gesamten Praktikaförderung im Regierungsbezirk Chemnitz. Im Regierungsbezirk Dresden machte die Förderung von Praktika in einem anderen Unternehmen 1997 rd. 68 % und 1998 rd. 97 % des gesamten Fördervolumens für Praktika des RP aus.

Dabei wurden vielfach die Fördervoraussetzungen missachtet. Zum Beispiel wurde die Arbeitslosigkeit der geförderten Arbeitnehmer nicht nachgewiesen, der Höchstförderzeitraum um 100 % überschritten, rückwirkend gefördert, nicht förderfähige Ausgaben bezuschusst, abweichendes Praktikumsentgelt festgelegt und auf die notwendigen Nachweise im Verwendungsnachweis verzichtet.

Die Förderung dieser Maßnahmen entsprach im Wesentlichen nicht der Richtlinie. Im Vordergrund der Förderung stand offenbar der Wille der Staatsregierung, diese Großunternehmen zu fördern. Bei den Unternehmen ist davon auszugehen, dass sie wegen der Neuansiedlung sowieso entsprechende Arbeitskräfte hätten einstellen und unternehmensbezogen ausbilden müssen, sodass hier weitgehend nur Mitnahmeeffekte auftraten.

2.5 Fehlende Förderkonzeption und Erfolgskontrolle

Das SMWA konnte weder eine Förderkonzeption noch eine aussagefähige Isterfassung des erreichten Erfolges vorlegen.

Die Anzahl der Förderfälle und das Fördervolumen sind in den vergangenen Jahren erheblich und ständig zurückgegangen. Als Gründe dafür wurden neben der begrenzten Aufnahmekapazität der sächsischen Wirtschaft besonders anderweitige lukrativere Förderangebote vom Arbeitsamt und Europäischen Sozialfonds genannt.

Das SMWA hat den Fördererfolg im Wesentlichen an den verausgabten Mitteln und der Anzahl der geförderten Arbeitnehmer, nicht aber an der Zielstellung der Richtlinie - die Übernahme Arbeitsloser nach erfolgreicher zielorientierter Qualifizierung in Dauerarbeitsverhältnisse - gemessen.

3 Folgerungen

3.1 Die Beauftragung der GmbH zum VH verstieß gegen § 20 VwVfG (Verbot der Beteiligtenidentität), da die GmbH selbst aus dem Förderprogramm erhebliche Zuwendungen erhielt und sie mithin in eigenen Angelegenheiten tätig war.

Der SRH hat das SMWA aufgefordert, unverzüglich den Geschäftsbesorgungsvertrag mit dem VH zu kündigen oder ihm künftig im Rahmen dieses Förderprogramms keine Zuwendungen mehr zu gewähren.

3.2 Es verstieß gegen Haushaltsrecht, den VH im Juli 1996 mit der Geschäftsbesorgung zu beauftragen, ohne zuvor die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung zu untersuchen, ohne auszuschreiben und ohne konkrete Einzelheiten wie die zu erledigenden Aufgaben und die zu zahlende Vergütung schriftlich zu vereinbaren.

3.3 Die RP haben unverzüglich ihre hoheitlichen Aufgaben wahrzunehmen und alle Verwendungsnachweise - auch rückwirkend - zu prüfen, die sie bislang noch nicht geprüft haben sowie die ggf. notwendigen Widerrufe und Rückforderungen zu veranlassen.

3.4 Die zurückgehende Anzahl der Förderfälle sowie der große Anteil nicht richtlinienkonformer Förderungen zeigt, dass die Förderung von zielorientierten Qualifizierungsmaßnahmen und anschließender Übernahme der Arbeitnehmer in ein Dauerarbeitsverhältnis inzwischen ihre Notwendigkeit, jedenfalls aber ihre Wirksamkeit verloren hat. Die konkurrierenden Förderangebote der Arbeitsämter und des Europäischen Sozialfonds lassen - auch im Hinblick auf den hohen Verwaltungsaufwand - ein eigenes Landesförderprogramm ineffizient und unnötig erscheinen. Der SRH empfiehlt deshalb die Einstellung des Förderprogramms.

3.5 Sollte die Förderung nach durchgeführter Erfolgskontrolle und Vorliegen eines Förderkonzeptes künftig dennoch weitergeführt werden, ist das Förderverfahren in „eine Hand zu geben“. Eine Beteiligtenidentität im Zuwendungsverfahren ist dabei auszuschießen.

Der SRH hält es aufgrund seiner Feststellungen sowie wegen der zu erwartenden Verwaltungsvereinfachung und der zu erwartenden Synergieeffekte für zweckmäßig, das gesamte Förderverfahren dann in die Zuständigkeit der RP zu geben. Dabei wären die RP durch personalwirtschaftliche Maßnahmen bedarfsgerecht mit dem erforderlichen Personal auszustatten.

3.6 Bei Fortsetzung der Förderung wären die Fördermittel künftig nicht mehr als Investitionsausgaben in HGr. 8 zu veranschlagen.

3.7 Die an die GmbH für deren Geschäftsbesorgung gezahlten Zuwendungen/Vergütungen stellen ebenfalls keine Investitionsausgaben dar. Sie hätten nicht zu Lasten von Titeln der HGr. 8 verausgabt werden dürfen. Vielmehr hätten sie der HGr. 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben) entnommen und dort veranschlagt werden müssen. Auf dieses Erfordernis hat der SRH bereits in seinem Jahresbericht 1998, Beitrag Nr. 21 hingewiesen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Der Freistaat Sachsen habe an der angebotenen Leistung der ABS zur Qualifizierung von Arbeitnehmern ein erhebliches Interesse gehabt. Deshalb sei die Finanzierung über Zuwendungen ursprünglich als sachgerecht erachtet worden.

4.2 Das SMWA habe von einer korrekten und wirtschaftlich zweckmäßigen Aufgabenerfüllung durch den gewählten VH ausgehen können und dürfen, weil die zuvor beim AWS mit der Bearbeitung befassten Mitarbeiter vom VH übernommen worden

seien. Eine Öffentliche Ausschreibung der Geschäftsbesorgung habe kein wirtschaftlicheres Ergebnis bringen können, da nur die ABS wegen ihrer Erfahrungen für die Leistungserbringung in Betracht gekommen sei.

4.3 Soweit die GmbH zugleich VH und Zuwendungsempfänger gewesen sei, habe die GmbH vorsorglich die Zuständigkeiten in unterschiedlichen Abteilungen organisiert, um soweit wie möglich Interessenkollisionen zu vermeiden. Die abschließende Zeichnung habe das zuständige RP vorgenommen. Bei künftigen Zuwendungen aus dem Z-ABS-Programm an die GmbH bzw. bei laufenden Projekten würden behördliche Tätigkeiten vollständig vom zuständigen RP wahrgenommen werden.

4.4 Eine vollständige Verwendungsnachweisprüfung durch die Bewilligungsbehörde sei aufgrund der knappen Personalausstattung nicht leistbar gewesen, jedoch seien Stichprobenkontrollen erfolgt.

4.5 Regiekosten halte das SMWA für erforderlich und angemessen.

4.6 Durch die Ratenzahlungen seien nicht nur Zinsschäden entstanden, sondern die Zuwendungsempfänger auch in Vorleistung gegangen.

4.7 Bei Antragsprüfung, Auszahlung und Verwendungsnachweisprüfung seien umfangreiche Prüfungen zwar nicht aktenkundig, aber doch durchgeführt worden. In Einzelfällen sei in Abweichung von der Richtlinie eine Förderung bewilligt worden, um die Ansiedlung von Unternehmen zu erreichen oder den Erhalt von Arbeitsplätzen zu sichern. Die Stichprobenprüfung der Verwendungsnachweise und der Nachbeschäftigungspflicht sei zulässig gewesen und auch praktiziert worden.

4.8 Die Feststellungen über die Konzentration der Förderung auf wenige große Vorhaben seien aus arbeitsmarktpolitischer Sicht nicht nachvollziehbar, da gerade hier eine Vielzahl dauerhafter Arbeitsplätze entsteht. Die Ansiedlung von Großunternehmen sei vorrangig auch von der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte abhängig.

4.9 Bezüglich der fehlenden Förderkonzeption werde u. a. angemerkt, dass nicht vorgebar sei, wie viele Arbeitsplätze in welchem Zeitraum gefördert werden sollten. Die Vielzahl der Nachfragen von Unternehmen nach Z-ABS-Förderungen sei im Übrigen ein Beleg für die hohe Akzeptanz dieses Förderprogramms.

5 Schlussbemerkungen

5.1 Bei der von der ABS angebotenen Leistung handelte es sich nicht um Qualifizierung von Arbeitnehmern, sondern um eine Geschäftsbesorgung für die Verwaltung, die nicht aus Zuwendungen zu finanzieren war.

5.2 Das SMWA hat zu keiner Zeit geprüft, wie der VH seine Aufgaben wahrnahm. Ein anderer Auftragnehmer konnte nie ein Angebot abgeben. Insofern ist die Aussage des SMWA, eine Ausschreibung habe kein wirtschaftlicheres Ergebnis bringen können, nicht belegt.

5.3 Es ist unerheblich, wie die GmbH intern ihre Zuständigkeiten organisiert. Maßgeblich ist allein, dass sie als Rechtsperson sowohl VH wie auch selbst Zuwendungsempfänger war. Der SRH erwartet, dass die GmbH keine Förderfälle mehr bearbeitet, in denen sie selbst Zuwendungsempfänger ist. Alle noch nicht geprüften Verwendungsnachweise sind umgehend von den Bewilligungsbehörden zu prüfen.

5.4 Es ist unerheblich, ob das SMWA die Regiekosten für erforderlich und angemessen hält. Sie sind nach der Richtlinie nicht förderfähig. Wenn das SMWA auch Regiekosten hätte fördern wollen, dann hätte diese Förderung in die Förderrichtlinie aufgenommen werden müssen.

5.5 Die Behauptung, die Zuwendungsempfänger seien auch in Vorleistung gegangen, ist unbelegt. Im Übrigen rechtfertigt dies auch keine „Schattenhaushalte“ außerhalb der parlamentarischen Kontrolle.

5.6 Solange Umfang und Ergebnis der Prüfungen nicht aktenkundiger Bestandteil der Förderakten sind, sind die Aussagen des VH zum Umfang seiner Prüfungen lediglich Behauptungen. Eine ordnungsgemäße Prüfung der Erreichung des Zuwendungszweckes lag ohne Prüfung der Nachbeschäftigungspflicht nicht vor.

5.7 Der SRH hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass ein Förderprogramm eine klare Zielstellung haben muss, um seinen Erfolg kontrollieren zu können. Der Abfluss von Haushaltsmitteln ist kein aussagekräftiges Kriterium über die Zielerreichung.

Einzelplan 08:
Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie

**Organisation und Wirtschaftlichkeit des
Sächsischen Landesamtes für Familie und Soziales**

24

Weiterer Personalabbau durch straffere Organisation ist nötig.

Mehr Bürgernähe kann durch Dezentralisierung der Serviceleistungen erreicht werden.

Haushaltstransparenz ist nicht gegeben, wenn Personal für eine Stiftung über sächliche Ausgaben finanziert wird.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Organisation und Wirtschaftlichkeit des Sächsischen Landesamtes für Familie und Soziales (SLFS) Chemnitz geprüft. Das SLFS ist als obere Landesbehörde in Chemnitz eingerichtet. Es übt die Dienst- und Fachaufsicht über die Ämter für Familie und Soziales (ÄFS) in Chemnitz, Leipzig und Dresden aus, die ihm direkt nachgeordnet sind. Das SLFS ist gemeinsam mit den ÄFS in der Landesverwaltung des Freistaates Sachsen für die Aufgabenbereiche Soziale Entschädigung, Schwerbehindertenleistungen, Erziehungsgeld, Familienförderung, Jugendhilfe, Rehabilitation und Gräbergesetz zuständig.

Das SLFS war zum Zeitpunkt der örtlichen Prüfung, Herbst 2000, in sechs Abteilungen gegliedert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufbauorganisation

Die sechs Abteilungen sind in 21 Sachgebiete aufgeteilt. Vier Abteilungen bestehen aus jeweils drei Sachgebieten. Die Gliederung der Abteilungsaufgaben erfolgte nicht nach dem Grundsatz des organisatorischen Minimums. Die untere Grenze für die Leitungsspanne liegt bei fünf und die obere Grenze bei elf Sachgebieten.

Sechs Sachgebiete hatten eine Personalstärke von weniger als 10 Vollzeitkräften (VK). Auch bei diesen Organisationseinheiten wurde das organisatorische Minimum nicht beachtet. Der SRH empfiehlt eine Neugliederung des SLFS mit vier Abteilungen und 15 Sachgebieten.

2.2 Ablauforganisation

Im SLFS werden in den Fachabteilungen Aufgaben mit einem hohen Anteil an Ausführungstätigkeiten wahrgenommen, wie sich aus schriftlichen Zuarbeiten des SLFS ergibt, obwohl dem SLFS die ÄFS als untere Behörden direkt nachgeordnet sind. Zum Beispiel beträgt in den Abteilungen 2 und 3 der Anteil der Ausführungstätigkeiten je-

weils rd. 79 %. Dem SRH konnte nicht dargelegt werden, warum solche Aufgaben nicht auf der nachgeordneten Ebene bearbeitet werden sollten.

Querschnittsaufgaben wurden nicht genügend zentral zusammengefasst. Im Sachgebiet 31 der Hauptfürsorgestelle werden z. B. Tätigkeiten wie AIV, Vordruckgestaltung und Statistik bearbeitet. Diese sollten in der Abteilung 1 zentral für das SLFS wahrgenommen werden.

Der SRH hält es aus Effizienzgründen für geboten, dem SLFS vornehmlich koordinierende und steuernde Aufgaben vorzubehalten. So ist nicht einzusehen, warum z. B. im SLFS Fachdienste wie Technischer Beratungsdienst und Psychosoziale Dienste zentral für den Freistaat Sachsen bearbeitet werden.

2.3 Abteilung 1 - Verwaltung

Die Stellenpläne zu den Haushaltsplänen weisen von 1995 bis 2000 eine Verringerung im Personalsoll des SLFS und der ÄFS von 1.220 auf 921 Stellen aus. Das entspricht einem Rückgang um 14,5 %. Im gleichen Zeitraum verminderte sich die Stellenausstattung in der Personalverwaltung nur um etwa 10 %. Es ergibt sich schon hiernach ein Rationalisierungspotenzial von mindestens 1,5 VK.

Der SRH hatte 2000 im Rahmen einer Querschnittsprüfung Aufwand und Organisation der Personalverwaltung in der Landesverwaltung geprüft. Eine VK der Personalverwaltung im Ressort des SMS bearbeitet danach durchschnittlich 78 Personalfälle. Das SLFS liegt mit 44,5 bzw. 38,8 Personalfällen deutlich darunter.

Die vom SLFS praktizierte zentralisierte Stellenbewirtschaftung und Personalverwaltung sollte auch organisatorisch vollzogen werden. Die Aufgaben der Personalverwaltung in den ÄFS, die diese ohne Entscheidungsbefugnis ausführen, sollten im SLFS konzentriert werden.

Der prozentuale Rückgang der im Sachgebiet Haushalt durchgeführten Buchungen seit 1997 ist vom SLFS nur teilweise im Personalabbau nachvollzogen worden. Es ergibt sich aus der jüngsten Entwicklung noch weiteres Rationalisierungspotenzial.

Für 31 Haushaltstitel haben Abteilungen bzw. Sachgebiete außerhalb des Sachgebietes Haushalt die Titelverantwortlichkeit. Die Titelverwalter haben keinen Zugriff auf das HISMBS. Alle Titelverwalter sollten entsprechend ihrer Verantwortung Zugriff auf HISMBS erhalten und Einbuchungen selbst vornehmen können. So kann zusätzlicher Verwaltungsaufwand, wie Führen interner Dateien oder Monatsabgleiche, vermieden werden.

2.4 Abteilung 2 - Landesversorgungsamt

Die Personalbemessung erfolgt nicht immer auf der Grundlage des tatsächlichen Aufgabenanfalls. Für Aufgaben, wie Einzelfallbearbeitung im Sachgebiet 21 oder der Medizinischen Dienste im Sachgebiet 22, hatte das SLFS die Arbeitsergebnisse quantitativ nicht erfasst. Für Verwaltungsaufgaben der orthopädischen Versorgung ist das SLFS auf der Grundlage des tatsächlichen Aufgabenanfalls mit rd. 6,5 VK überbesetzt.

Die abnehmende Anzahl von Leistungsempfängern im BVG-Bereich hat einen Rückgang des Aufgabenanfalls zur Folge. Dem wurde beim Personaleinsatz nicht ausrei-

chend Rechnung getragen. Dies betrifft vor allem Aufgaben der orthopädischen Versorgung, der Heil- und Krankenbehandlung sowie die Einzelfallbearbeitung/Rechtsbeihilfe.

Die möglichen Vorteile des SLFS als Integrationsbehörde werden nur unzureichend für Synergieeffekte genutzt. So sind z. B. die Versorgungsberechtigten für orthopädische Hilfsmittel auch Leistungsempfänger nach dem sozialen Entschädigungsrecht. Die Stammdatenverwaltung für die dazugehörigen AIV-Verfahren erfolgt im SLFS aber getrennt.

Für die Aufgabenwahrnehmung des Landesversorgungsamtes sind statt derzeit drei zukünftig zwei Sachgebiete ausreichend. Die Personalausstattung - ohne Abteilungsleiter und Serviceteams - sollte von rd. 49 VK auf rd. 23 VK reduziert werden. Die Aufgaben und Personalstellen für 12,5 VK sollten den ÄFS zugewiesen werden. Außerdem sollten die Aufgaben für 3,6 VK privatisiert oder den ÄFS zugewiesen werden.

2.5 Abteilung 3 - Hauptfürsorgestelle

Die Fachdienstaufgaben des Sachgebietes 33 der Hauptfürsorgestelle können in den ÄFS wirksamer bearbeitet werden. In der Hauptfürsorgestelle sollten hierfür nur noch Fachaufsicht, Grundsatzarbeit sowie die Steuerung und Koordinierung der Fachdienste verbleiben. Der Technische Beratungsdienst sollte, analog zum Psychosozialen Dienst, unter Beteiligung externer Leistungserbringer aus Mitteln der Schwerbehindertenausgleichsabgabe finanziert werden.

In der Hauptfürsorgestelle werden Vollzugsaufgaben, wie Ausgleichsabgabe und Fahrgelderstattung, auf verschiedene Sachgebiete verteilt wahrgenommen. Eine dezentrale Bearbeitung dieser Aufgaben in den ÄFS wäre nicht wirtschaftlich. Der SRH regt jedoch an, solche Aufgaben künftig in einem Sachgebiet des SLFS zu konzentrieren.

Die Aufgaben der Hauptfürsorgestelle können zukünftig mit 19,1 VK - ohne Abteilungsleiter und Serviceteams - verteilt auf zwei Sachgebiete bei gleichzeitiger Verlagerung von Tätigkeiten an die ÄFS oder einer durchzuführenden Privatisierung bearbeitet werden. Dies würde ein Abbaupotenzial von 1 VK ergeben.

2.6 Abteilung 4 - Familienhilfe

Die Bearbeitung der Anträge für Bundes- und Landeserziehungsgeld erfolgt in den Sachgebieten Familienhilfe der ÄFS. Widersprüche, denen die ÄFS nicht abhelfen können, werden im SLFS bearbeitet. Der SRH empfiehlt zu prüfen, inwieweit durch Einrichten von Widerspruchseinheiten als Außenstellen des SLFS am jeweiligen AFS ein Effizienzfortschritt erzielt werden könnte. Erfahrungen der hessischen Sozialverwaltung ergaben Einsparungen von 20 %.

Das SLFS muss Medienbrüche vermeiden, um effizient arbeiten zu können. Die Daten der Antragsteller für Leistungen des ersten Stiftungszwecks der Stiftung „Hilfe für Familien, Mutter und Kind“ werden auf Karteikarten geführt. Obwohl jeder Arbeitsplatz mit PC ausgestattet ist, wird für jeden Antrag eine Karteikarte angelegt. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren rd. 3.000 Karteikarten vorhanden. Auswertung und Terminüberwachung sind aufwändig und fehleranfällig.

Der SRH empfiehlt, das Sachgebiet 41 der Abteilung 2 zuzuordnen. Die in der Abteilung 4 eingerichteten zehn Stellen für die Stiftungen sind lt. Stellenabbaubericht der Staatsregierung bei Privatisierung zu streichen. Sie werden jedoch nun aus den sächli-

chen Verwaltungsausgaben des SLFS finanziert. Das SLFS begründete diese Verfahrensweise unter Hinweis auf die fehlende Arbeitgeberfähigkeit der Stiftungen. Angesichts der mangelnden Haushaltstransparenz bei der gewählten Lösung regt der SRH an, nach Möglichkeiten zu suchen, das Personal den Stiftungen zuordnen zu können. Die Finanzierung könnte dann durch Zuwendungen an die Stiftungen sichergestellt werden. Damit wäre auch dem Erfordernis der Haushaltsklarheit Rechnung getragen.

Die Aufgabe „Freiwilliges Ökologisches Jahr“ sollte der Abteilung 4 - neu - zugewiesen werden. Für die Aufgabe „Bearbeitung von Fördermaßnahmen“ sollte der Anteil an Ausführungstätigkeiten einem oder mehreren Ämtern übertragen werden.

Der SRH empfiehlt, aufgrund der Aufgabenumgliederung, der Privatisierung der Stiftungen und der geringen Leitungsspanne die Abteilung 4 - alt - aufzulösen. Dies ergibt ein Einsparpotenzial von 3 VK.

2.7 Abteilung 5 - Landesjugendamt

Am Entwurf einer Empfehlung zur Kooperation von Jugendhilfe und Schule im Freistaat Sachsen wird seit Dezember 1995 gearbeitet. Fachliche Empfehlungen sollten zeitnah verabschiedet werden. Dies gilt insbesondere im Zuständigkeitsbereich des Landesjugendamtes, da sich spezifische Problemlagen und Rahmenbedingungen der jungen Menschen in der Regel kurzfristig ändern. Bearbeitungszeiten von über fünf Jahren sind nicht hinzunehmen.

Ein Großteil der Ende 2000 noch vorliegenden, unerledigten Anträge im Erstverfahren zur Betriebserlaubnis für Kinderkrippen, Kindergärten und Schulhorte war vor fünf Jahren und früher gestellt worden. Für diese Einrichtungen hat das SLFS bisher keine Betriebserlaubnis erteilt. Eine örtliche Prüfung durch das SLFS fand nicht statt. Eine derartige Verfahrensweise, die lange Bearbeitungszeit und das Hinnehmen des Übergangsweisen Betriebes lässt die Frage nach der Sinnhaftigkeit des Erlaubnisverfahrens des SLFS stellen.

Der SRH regt an, im Rahmen der Verwaltungsreform zu prüfen, das Betriebserlaubniswesen für Kindertageseinrichtungen auf die Landkreise und Kreisfreien Städte zu übertragen. Sie haben die örtliche Nähe, nehmen jetzt bereits an den Ortsterminen in den Kindertageseinrichtungen teil, beraten die Träger der Einrichtungen und erbringen bereits jetzt Planungsleistungen. Bei Umsetzung dieser Empfehlung ergibt sich ein Einsparpotenzial von rd. 3 VK im SLFS sowie je 2 VK in den ÄFS Leipzig und Dresden. Ein finanzieller Ausgleich für die Landkreise und Kreisfreien Städte wäre vorzusehen.

2.8 Abteilung 6 - Rehabilitierungsbehörde

Das Aufgabengebiet der Rehabilitierungsbehörde verringert sich wegen der Befristung der Antragstellung sowohl für Bürger als auch für Behörden. Das SLFS hat dem seit 01.01.2001 durch eine neue Struktur der Abteilung 6 Rechnung getragen, indem es ein Sachgebiet Antragsbearbeitung aufgelöst hat.

Der SRH empfiehlt, wegen des zu erwartenden weiteren Rückgangs der Anzahl eingehender Anträge und Widersprüche die Sachgebiete von drei auf zwei zu reduzieren und die Abteilung 6 aufzulösen.

3 Folgerungen

Über den bereits erfolgten Personalabbau hinaus kann weiteres Personal eingespart werden. Eine Bezahlung des Stiftungspersonals aus Sachmitteln stellt keinen hauswirtschaftswirksamen Personalabbau dar.

Zur Stärkung der Bürgernähe sollte das SLFS seine Ansätze zur Dezentralisierung der ihm übertragenen Aufgaben weiter ausbauen. So sollte überlegt werden, inwieweit den bestehenden Außenstellen des SLFS auch die Widerspruchsbearbeitung übertragen werden kann. Angesichts des hohen Anteils an Ausführungstätigkeiten in der Integrationsbehörde SLFS sollte eine Arbeitsverlagerung von Teilen dieser Tätigkeiten auf die nachfolgenden Behörden erwogen werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erklärte, die Organisationsstruktur des SLFS werde ständig den Anforderungen angepasst. Die Empfehlung, Querschnittsaufgaben zu zentralisieren, werde unterstützt.

Der hohe Personaleinsatz für die Personalverwaltung sei in den hohen Anteilen von Teilzeitbeschäftigten, befristeten Arbeitsverhältnissen und Altersteilzeitverhältnissen sowie dem Vollzug der Bezirkstarifverträge in den Ämtern begründet.

Die vom SRH festgestellte Überbesetzung bei Verwaltungsaufgaben der orthopädischen Versorgung werde geprüft. Der Bereich Grundsatzfragen habe in Sachsen deutlich mehr Bedeutung als in den alten Ländern. Der Rückgang von Fallzahlen allein sei kein geeignetes Kriterium für einen Personalabbau.

Der Hinweis hinsichtlich einer einheitlichen Stammdatenverwaltung werde bei der Neugestaltung des AIV-Verfahrens berücksichtigt.

Die empfohlene Finanzierung des Technischen Beratungsdienstes aus Mitteln der Schwerbehindertenausgleichsabgabe würde den Regelungen des § 31 Schwerbehindertengesetz widersprechen.

Das Ministerium erklärte, dass die Geschäftsstellen der Stiftungen zukünftig durch Zuwendungen finanziert werden sollen. Die Abteilung 4 des SLFS werde zum 30.06.2001 aufgelöst.

Der größte Teil der unerledigten Anträge im Erlaubnisverfahren betreffe Schulhorte. Ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren bedeute aber nicht, dass der Antrag nicht bearbeitet worden sei. Viele Verfahren würden sich z. B. wegen struktureller und organisatorischer Probleme einiger Stadtverwaltungen verzögern.

Der Empfehlung des SRH, im Rahmen der Verwaltungsreform zu prüfen, das Betriebsurlaubswesen für Kindertageseinrichtungen auf die Landkreise und Kreisfreien Städte zu übertragen, könne nicht gefolgt werden. Dies widerspräche den Vorschriften des § 85 SGB VIII.

Die Organisationsstruktur der Rehabilitierungsbehörde zu verändern sei wegen der zeitlichen Begrenzung der Aufgabe nicht mehr sinnvoll. Die funktionale Trennung zwi-

schen Antrags- und Widerspruchsverfahren entspreche dem Sinn und Zweck des Widerspruchsverfahrens.

Das Ministerium macht darauf aufmerksam, dass es sich noch eine weitere Stellungnahme im Rahmen des Prüfungsschriftwechsels vorbehält.

5 Schlussbemerkung

Für die Verwendung von Mitteln der Schwerbehindertenausgleichsabgabe an externe Leistungserbringer des Technischen Beratungsdienstes enthält das Schwerbehindertengesetz keinen Ausschlussstatbestand. Die Leistungen des Technischen Beratungsdienstes sind keine Verwaltungstätigkeit im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 2 Schwerbehindertengesetz. Auch bei dieser Form der Wahrnehmung der Aufgaben bleibt die Letztverantwortung bei der Hauptfürsorgestelle. Jedoch könnte diese Aufgabe dann mit erheblich weniger Personal erledigt werden.

Die vom SLFS erstellte Einschätzung zur Entwicklung des Antragsaufkommens der Rehabilitierungsbehörde prognostiziert auch für die Jahre nach 2006 Antragsbearbeitungen. Eine Anpassung der Organisationsstruktur und der Mitarbeiterzahl ist damit notwendig.

Der Einwand gegen die vom SRH empfohlene Integration der Rehabilitierungssachgebiete in die Abteilung 3 kann nicht mit dem Hinweis auf die notwendige Aufteilung der Antrags- und Widerspruchsbearbeitung begründet werden. Auch bei der Integration in die Abteilung 3 ist eine solche funktionale Trennung möglich, indem z. B. das jeweilige andere Sachgebiet die Zuständigkeit für die Erledigung der Widersprüche erhält.

Bei den in den Jahren 1996 und 1997 gezahlten Zuschüssen für Maßnahmen der Jugendberufshilfe und für Modellprojekte berücksichtigten die Bewilligungsbehörden die Finanzkraft der Träger nicht ausreichend. Kommunale und freie Träger der Jugendhilfe beteiligten sich nicht oder nur geringfügig an der Finanzierung. Einige freie Träger verfügten über Jahresüberschüsse von insgesamt rd. 2 Mio. DM und Festgeldanlagen von rd. 3,8 Mio. DM.

1 Prüfungsgegenstand

Das SMS veranschlagte für das Hj. 1996 1,4 Mio. DM und für das Hj. 1997 9 Mio. DM zur Förderung von Maßnahmen der Jugendberufshilfe und für Modellprojekte nach Kap. 0804 Tit. 685 73. Davon wurden 1996 und 1997 insgesamt rd. 6 Mio. DM ausgezahlt. Gegenstand der Förderung sind z. B. Jugendberatungsstellen, sozialpädagogisch begleitete Beschäftigungsmaßnahmen wie Jugendwerkstätten u. a. Das Sächsische Landesamt für Familie und Soziales (SLFS) erließ 1996 und 1997 insgesamt 107 Bewilligungsbescheide, von denen von uns 56 geprüft wurden.

Gegenstand der Prüfung war vor allem, ob die Richtlinie des SMS zur Gewährung von Zuwendungen im Bereich der Jugendhilfe vom 25.05.1992 sowie die ab 01.01.1997 für den geprüften Bereich geltende Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen der arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit-Jugendberufshilfe vom 10.06.1997 bestimmungsgemäß angewendet wurden und ob die Verwendung von Zuwendungen des Landes gem. §§ 23 und 44 SäHO zweckentsprechend erfolgte.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Beteiligung der Kommune und Dritter

Bei mehreren Zuwendungsempfängern beteiligte sich die Kommune als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht oder nur geringfügig an der Förderung. Zu mehreren Anträgen auf Erhöhung der Zuwendungen im Wege der Nachbewilligung erließ das SLFS Änderungsbescheide ohne eine Beteiligung Dritter zu prüfen. Zumindest wird aus Antragsprüfvermerken des SLFS nicht deutlich, ob die Finanzierungsbeteiligung der Kommune geprüft wurde.

2.2 Förderung durch mehrere Behörden

Mehrere Zuwendungsempfänger wurden durch verschiedene Zuwendungsgeber gefördert, wie z. B. Bund (Arbeitsamt), Land (RP, SLFS) und durch die Kommune (Jugendamt, Sozialamt). Die beteiligten Behörden bewilligten die Fördermittel nach unterschiedlichen Richtlinien ohne vorherige Abstimmung untereinander. Dies führte bei sämtlichen Verfahrensbeteiligten zu einem erheblichen Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand.

2.3 Anerkennung unterschiedlicher Ausgabearten als zuwendungsfähig

In der Förderrichtlinie und auch in Zuwendungsbescheiden wird der Umfang der zuwendungsfähigen Sachausgaben nicht genau festgelegt. Einzelne Ausgabearten erkannte das SLFS mit den Zuwendungsbescheiden z. T. als zuwendungsfähige Ausgaben an, bei anderen Zuwendungsempfängern nicht. Das betrifft vor allem Personalkosten, Fachliteratur, Supervision/Fortbildung und Kosten für Hilfskräfte. In den Antragsprüfvermerken wurden oft die von der Bewilligungsbehörde getroffenen Entscheidungen hinsichtlich Art und Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht begründet.

2.4 Personalkostenförderung

Nach der Förderrichtlinie können Personalkostenzuschüsse gewährt werden für sozialpädagogische Fachkräfte, Anleiter mit berufsspezifischen Qualifikationen und Stützlehrer. Die Bemessungsgrundlage beträgt für die vollzeitlich tätige Fachkraft je nach Eingruppierung bis zu 36.000 DM pro Kalenderjahr. Das SLFS gewährte zehn Zuwendungsempfängern Personalkostenzuschüsse für Mitarbeiter, die überwiegend Sekretariats- und Verwaltungsaufgaben wahrgenommen haben. Zum Teil bewilligte das SLFS höhere Personalkostenzuschüsse als nach der Richtlinie vorgesehen.

2.5 Höhe der Eigenmittel und Überschüsse

Nach der Förderrichtlinie sollte der Träger mindestens 10 % als Eigenanteil aufbringen. Die Höhe der eingesetzten Eigenmittel lag jedoch ausweislich der Verwendungsnachweise oft unter 10 %. Den Verwendungsnachweisen waren Überschüsse von insgesamt 101 TDM zu entnehmen. Nach den Jahresabschlüssen einiger Zuwendungsempfänger wurden sogar Jahresüberschüsse von insgesamt rd. 2 Mio. DM erzielt. Festverzinsliche Geldanlagen der geprüften Zuwendungsempfänger betrugen insgesamt 3,8 Mio. DM.

Zehn Zuwendungsempfänger setzten insgesamt 156 TDM mehr an Eigenmitteln ein als im Zuwendungsbescheid genannt.

2.6 Prüfung der Verwendungsnachweise

In 48 Fällen reichten die Zuwendungsempfänger die Verwendungsnachweise gegenüber dem SLFS verspätet ein. Verwendungsnachweise, die das Hj. 1997 betreffen, wurden vom SLFS bis Mai 2000 noch nicht geprüft. Daher hat das SLFS bis Mai 2000 keine Zuwendungen zurückgefordert. Das SLFS hat 1996 und 1997 auch nicht geprüft, ob der mit der Förderung beabsichtigte Erfolg erreicht wurde.

3 Folgerungen

3.1 Beteiligung der Kommune

Bei Überarbeitung der Förderrichtlinie sollte die angemessene Beteiligung der Kreise und Kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe geregelt werden.

3.2 Förderung durch mehrere Behörden

Das SMS sollte darauf hinwirken, dass bei Förderung durch mehrere Stellen die Bewilligung unter Federführung der Behörde erfolgt, die die höchste Zuwendung bewilligt oder die dem Sitz des Zuwendungsempfängers am nächsten liegt. Der Verwen-

dungsnachweis sollte möglichst nur gegenüber dieser Stelle erbracht werden. Der bisher entstandene Verwaltungsaufwand war z. T. unnötig und sollte künftig möglichst vermieden werden. In jedem Fall sollten die Bewilligungsbehörden Fördermaßnahmen, die Höhe der Zuwendungen und die Finanzierungsarten untereinander abstimmen (vgl. Vorl. VwV Nr. 1.4.5 zu § 44 SÄHO i. d. F. vom 29.09.1999).

3.3 Anerkennung unterschiedlicher Ausgabearten als zuwendungsfähig

Wir empfehlen, in der Förderrichtlinie eine klare Regelung über Art und Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben vorzunehmen und künftig die Zuwendungsbescheide nach einheitlichen Kriterien zu erlassen. Art und Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben sollten im Zuwendungsbescheid ausreichend begründet werden.

3.4 Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben

Die 1996 und 1997 ausgezahlten Fördermittel waren der Höhe nach nicht notwendig. Dies wird deutlich anhand der festgestellten Überschüsse in den Verwendungsnachweisen von insgesamt 101 TDM, den Jahresüberschüssen von insgesamt rd. 2 Mio. DM und anhand der Festgeldanlagen von rd. 3,8 Mio. DM.

Künftig muss die Bewilligungsbehörde auf angemessene Eigenmittel der Zuwendungsempfänger achten. Bei Bemessung der Höhe der Zuwendungen sollte die unterschiedliche Finanzkraft und das Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger berücksichtigt werden.

3.5 Prüfung der Verwendungsnachweise

Das SLFS muss bei den für 1996 und 1997 vorgelegten Verwendungsnachweisen prüfen, in welcher Höhe nicht zuwendungsfähige Personal- und Sachausgaben abgerechnet wurden und ggf. in welcher Höhe Rückforderungsansprüche bestehen.

Künftig sollte das SLFS auf die rechtzeitige Vorlage der Verwendungsnachweise verstärkt hinwirken. Nach Eingang der Verwendungsnachweise muss das SLFS unverzüglich prüfen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen bestehen. Im Übrigen sollte das SLFS nach Vorl. VwV Nr. 11.1 zu § 44 SÄHO eine Auswahl von zu prüfenden Verwendungsnachweisen vornehmen. Das Ergebnis der Prüfung ist zu vermerken.

Nach Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung sollten künftig Erfolgskontrollen (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen) nach Vorl. VwV Nr. 6.2 zu § 7 SÄHO durchgeführt werden. Wir empfehlen zu prüfen, ob die mit der Förderrichtlinie verfolgten Ziele erreicht wurden und wie die Förderrichtlinie ggf. verbessert werden kann. Dafür ist die Erhebung von Daten zur Infrastruktur, Inanspruchnahme, Wirksamkeit, Erfolg und Wechselwirkungen der geförderten Angebote erforderlich.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Ab 1998 werde in Zuwendungsbescheiden festgelegt, dass eine angemessene Beteiligung der Kommunen in Höhe von mindestens 50 % der Landeszuwendungen erwartet werde. Eine Arbeitsgruppe zur Koordinierung der Förderungen sei gebildet worden, um eine bessere Abstimmung der Förderung durch mehrere Behörden zu erreichen und um den Verwaltungsaufwand zu verringern. Die Empfehlungen des SRH zum Förder-

verfahren würden bei den für 2002 geplanten Erlass neuer Förderrichtlinien berücksichtigt.

Personalkosten von Führungskräften seien letztmalig 1997 gefördert worden. Seit 1998 beruhe die Fachkraftförderung auf Tätigkeitsbeschreibungen. Im Übrigen seien die Prüfungen zur Höhe der Eigenmittel und der Überschüsse, zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben sowie zu Verwendungsnachweisen nicht abgeschlossen.

SMK und LJA hatten keine ausreichenden Kenntnisse über den Zuwendungsbedarf. Eine Erfolgskontrolle wurde nicht durchgeführt.

Mehrere Richtlinien sind im Hinblick auf den Zweck deckungsgleich.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die im Hj. 1997 vom Landesjugendamt (LJA) gewährten Zuschüsse zur Förderung von strukturbildenden Projekten der Jugendarbeit aus dem Programm „Stätten der Jugendarbeit“ geprüft.

Rechtsgrundlagen für die Bewilligung waren Nr. 2.2 der Richtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen aus dem Programm zur Verbesserung der Struktur der Jugendarbeit im Freistaat Sachsen sowie zur Fachkrafftörderung der Jugendarbeit vom 03.06.1996 und 28.05.1997 sowie §§ 23, 44 SÄHO und die Vorl. VwV zu § 44 SÄHO. Gefördert wurden vor allem Jugendzentren, Freizeit- und Jugendbegegnungsstätten sowie Jugendklubs.

Im Haushaltsplan waren im Hj. 1997 1 Mio. DM veranschlagt. Das LJA förderte im Hj. 1997 insgesamt 51 Projekte mit einem Fördervolumen von insgesamt 2,5 Mio. DM. Die Überschreitung des Einzelansatzes wurde im Rahmen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit ausgeglichen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das SMK und das LJA hatten im Prüfungszeitraum keine genauen Kenntnisse über den tatsächlichen Zuwendungsbedarf.

2.2 Eine Erfolgskontrolle haben weder das SMK noch das LJA durchgeführt. Ein hinreichendes regelmäßiges Berichtswesen über die Wirksamkeit der Förderung zwischen SMK und LJA besteht nicht.

2.3 Das SMK hat keine hinreichende Abgrenzung:

- zur Förderrichtlinie des SMS über die Gewährung investiver Zuwendungen mit einem Fördervolumen von 9.241 TDM,
- zur Förderrichtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen im Bereich Jugendarbeit/Jugendverbandsarbeit mit einer Förderung von 2.103 TDM und
- zur Förderrichtlinie des SMK über die Gewährung von Zuwendungen im Bereich präventive Jugendarbeit mit einem Fördervolumen von 4.455 TDM vorgenommen.

Diese Richtlinien sind teilweise im Hinblick auf den Zweck deckungsgleich, da sie den Bau, die Sanierung, Instandsetzung oder Erweiterung von Stätten der Jugendarbeit zum Fördergegenstand haben.

Außerdem erfolgte keine Abstimmung mit dem SMI, das im Rahmen des Landessanierungsprogramms zweckgebundene Zuweisungen für den Bau und die Sanierung von Jugendeinrichtungen in Höhe von 8.171 TDM zur Verfügung stellte.

2.4 Die Anträge der Zuwendungsempfänger waren häufig nicht mit begründenden Unterlagen, wie Kostenangeboten und Kostenvoranschlägen, unterlegt. Das LJA hat es versäumt, diese Unterlagen nachzufordern.

2.5 Das LJA hat den Beginn des Bewilligungszeitraumes oft auf einen Zeitpunkt vor Erlass des Bewilligungsbescheides festgelegt. Anträge auf vorzeitigen Maßnahmebeginn lagen nicht vor.

Das LJA begründete die Zuwendungsbescheide nicht oder nicht ausreichend, wenn den Anträgen der Zuwendungsempfänger nicht oder nicht vollständig entsprochen wurde.

Das LJA hat Eigenleistungen als zuwendungsfähig anerkannt, obwohl diese nicht förderfähig sind.

2.6 Das LJA hat die Zuwendungen häufig erst kurz vor Jahresende mit Ende des Bewilligungszeitraumes zum 31.12. des Haushaltsjahres bewilligt. Die Zuwendungsempfänger hatten daher erhebliche Schwierigkeiten, die Zuwendungen entsprechend den Anforderungen des Zuwendungsbescheides, z. B. zur Durchführung einer Ausschreibung nach VOB, innerhalb des Bewilligungszeitraumes zu verbrauchen. Von sechs geprüften Zuwendungsempfängern erhielten zwei eine Zuwendung in Höhe von insgesamt 50 TDM im November des Hj. 1997.

2.7 Das LJA hat häufig die Allgemeinen Nebenbestimmungen der NBest-Bau zum Bestandteil des Bescheides erklärt obwohl dies nicht notwendig war.

Die Zuwendungsempfänger haben bei der Durchführung des Ausschreibungsverfahrens Regelungen der VOB in wesentlichen Punkten nicht beachtet, obwohl diese nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid anzuwenden waren. So sind die Zuwendungsempfänger häufig vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung abgewichen, ohne dies zu begründen. Außerdem wurde die Baurechnung oft nicht korrekt geführt.

Das LJA hat die ordnungsgemäße Durchführung des Ausschreibungsverfahrens nicht geprüft.

2.8 Die Verwendungsnachweise sind bis auf wenige Ausnahmen fristgerecht beim LJA eingegangen. Eine Prüfung erfolgte jedoch bei fast allen Verwendungsnachweisen erst vier Monate, bei 19 weiteren Verwendungsnachweisen sogar erst ein Jahr nach deren Eingang. 14 Verwendungsnachweise sind noch ungeprüft.

3 Folgerungen

3.1 Aus einer Analyse des Ist-Zustandes der Stätten der Jugendarbeit sollte das nunmehr zuständige SMS eine Förderkonzeption entwickeln.

3.2 Das SMS muss Erfolgskontrollen durchführen. Dazu sollte das SMS Kriterien zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen im Rahmen der Erfolgskontrolle

entwickeln. Außerdem muss das SMS das Berichtswesen verbessern, indem es sich vom LJA zumindest jährlich über den Erfolg der Förderung unterrichten lässt.

3.3 Es sollte die verschiedenen Förderrichtlinien, soweit der Förderzweck identisch ist, bündeln.

Das SMS muss sich künftig mit dem SMI über die Förderung von Jugendeinrichtungen abstimmen, um eine Doppelförderung einzelner Vorhaben zu vermeiden.

3.4 Das LJA hat bei der Bewilligung der Zuwendungen künftig zu prüfen, ob die beantragte Zuwendung zur Erfüllung des Förderzweckes tatsächlich notwendig ist. Zur Prüfung der Angaben im Kosten- und Finanzierungsplan sind begründende Unterlagen nachzufordern.

3.5 Das SMS sollte sicherstellen, dass das LJA künftig die Anforderungen der Vorl. VwV zu § 44 SäHO im Rahmen des Antrags- und Bewilligungsverfahrens sowie der Verwendungsnachweisprüfung beachtet.

3.6 Das LJA hat die Bewilligungszeiträume zukünftig unter Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Verpflichtungsermächtigungen so festzulegen, dass die Maßnahme in diesem Zeitraum bei realistischer Planung abgeschlossen werden kann.

3.7 Das LJA sollte im Rahmen des Antrags- und Bewilligungsverfahrens zukünftig genau prüfen, ob die Anwendung der VOB aufgrund der Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben sinnvoll erscheint. Wenn das LJA die Anwendung der VOB festlegt, hat es bei der Verwendungsnachweisprüfung die ordnungsgemäße Anwendung der Regelungen der VOB zu prüfen.

3.8 Die Verwendungsnachweise sind unverzüglich nach deren Eingang vom LJA zu prüfen. Soweit die Zuwendungsempfänger gegen Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides verstoßen haben, ist eine Rückforderung der Zuwendung und deren Verzinsung zu prüfen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Richtlinien würden überarbeitet und zusammengefasst. Eine Förderkonzeption zur Jugendarbeit, Jugendhilfe und Jugendverbandsarbeit, bei der die Hinweise des SRH beachtet würden, werde derzeit erstellt. Auf die ordnungsgemäße Durchführung des Bewilligungsverfahrens und der Verwendungsnachweisprüfung werde hingewirkt. Das Berichtswesen werde verbessert.

Das SMS hatte keine ausreichende Kenntnis über Anzahl, Ausstattung und baulichen Zustand der Einrichtungen und damit über den tatsächlichen Fördermittelbedarf. Eine Erfolgskontrolle fand nicht statt.

Die Pauschalierung der Förderung würde die Verwaltung erheblich entlasten.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat zusammen mit dem StRPrA Leipzig die in den Hj. 1997/1998 vom Landesjugendamt (LJA) gewährten Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Zuschüsse für Investitionen an Sonstige im Rahmen der Jugendhilfe geprüft.

Rechtsgrundlage für die Bewilligung waren § 82 SGB VIII, die Förderrichtlinie des SMS über die Gewährung investiver Zuwendungen für Jugendeinrichtungen vom 10.06.1997 sowie die §§ 23, 44 SÄHO und die dazu erlassenen Vorl. VwV. Gefördert wurden vor allem Jugendzentren, Freizeit- und Jugendbegegnungsstätten sowie Jugendklubs.

Im Haushaltsplan waren im Hj. 1997 8 Mio. DM und im Hj. 1998 6,7 Mio. DM und für die Hj. 1999 und 2000 jeweils 6,7 Mio. DM veranschlagt. Die Zuschüsse wurden überwiegend aus Mitteln des Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des Wachstums in den neuen Ländern (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost) vom 23.06.1993 geleistet.

Das LJA förderte im Hj. 1997 insgesamt 53 Projekte mit einem Fördervolumen von insgesamt 9,2 Mio. DM und im Hj. 1998 insgesamt 51 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 7,8 Mio. DM. Die Überschreitungen der Einzelansätze wurden im Rahmen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit ausgeglichen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das SMS hat keine Analyse der Ausgangslage durchgeführt, um den daraus folgenden Handlungsbedarf zu ermitteln. Das SMS und das LJA hatten keine ausreichende Kenntnis über Anzahl, Ausstattung und baulichen Zustand entsprechender Einrichtungen und den damit verbundenen tatsächlichen Fördermittelbedarf.

2.2 Eine Erfolgskontrolle haben weder das SMS noch das LJA durchgeführt. Ein kontinuierliches Berichtswesen über die Wirksamkeit der Förderung zwischen SMS und LJA besteht nicht.

2.3 Zuwendungen wurden zumeist in Höhe des Regelfördersatzes bewilligt, ohne dass geprüft wurde, ob der Zweck der Förderung nicht auch durch eine geringere Beteiligung des Freistaates Sachsen hätte erreicht werden können.

2.4 Das LJA hat bei der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben keine festen Beträge (insbesondere Kostenpauschalen) zugrunde gelegt.

2.5 Die Antrags- und die Verwendungsnachweisformulare sehen keine Unterscheidung der Eigenleistungen und Eigenmittel vor. Im Einzelfall ist nicht nachvollziehbar, ob es sich bei den ausgewiesenen Eigenmitteln tatsächlich um finanzielle Mittel der Zuwendungsempfänger oder um Eigenleistungen handelt.

Das LJA hat Eigenleistungen als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt.

2.6 Das LJA hat oft mehrere Zuwendungsbescheide zur Förderung desselben Projektes erlassen, da die Bewilligungszeiträume für eine realistische Ausführung der Baumaßnahmen häufig zu kurz bemessen waren. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das LJA haushaltsjährlich bewilligt hat und nicht die vorhandenen Verpflichtungsermächtigungen ausgeschöpft hat.

2.7 Das LJA zahlte die Zuwendungen nicht nach Baufortschritt aus. Außerdem wurden höhere Beträge, als von den Zuwendungsempfängern beantragt, ausgezahlt. Die Zuwendungsempfänger konnten dann die Mittel nicht innerhalb der Zweimonatsfrist zweckentsprechend verwenden. Einem Zuwendungsempfänger wurden z. B. statt der angeforderten 757 TDM insgesamt 1 Mio. DM ausgezahlt.

2.8 Die Zuwendungsempfänger überschritten Einzelansätze um bis zu 80 % und das Gesamtergebnis um bis zu 26 % gegenüber den verbindlichen Kosten- und Finanzierungsplänen. Außerdem kamen sie ihrer Mitteilungspflicht gegenüber dem LJA nicht nach, in dem sie diese Überschreitungen nicht anzeigten.

2.9 Das LJA hat von 52 Verwendungsnachweisen lediglich 3 geprüft. Nachdem die Zuwendungsempfänger die Verwendungsnachweise eingereicht hatten, registrierte das LJA deren Eingang, ohne die Vollständigkeit und die Plausibilität der Verwendungsnachweise zu prüfen.

3 Folgerungen

3.1 Nach einer Analyse des Ist-Zustandes der Jugendeinrichtungen und auf Grundlage einer aussagekräftigen Jugendplanung sollte das SMS eine Förderkonzeption entwickeln, die dem tatsächlichen Handlungsbedarf entspricht.

3.2 Das SMS muss Erfolgskontrollen durchführen, um den Auftrag nach § 82 Abs. 2 SGB VIII zu erfüllen. Danach hat der Freistaat Sachsen auf einen gleichmäßigen Ausbau der Angebote und Einrichtungen hinzuwirken. Dazu muss auch das SMS das Berichtswesen verbessern, indem es sich vom LJA zumindest jährlich über den Erfolg der Förderung unterrichten lässt.

3.3 Das LJA hat bei der Bewilligung der Zuwendungen künftig zu prüfen, ob die beantragte Zuwendung zur Erfüllung des Förderzweckes tatsächlich notwendig ist.

3.4 Eine Verwaltungsvereinfachung könnte durch Pauschalierung der zuwendungsfähigen Ausgaben erreicht werden. Gerade bei Baumaßnahmen können für einzelne oder mehrere gleiche Teile der Maßnahme Richtwerte über die voraussichtlichen Ausgaben vorliegen oder festgelegt werden (vgl. Vorl. VwV Nr. 2.3 zu § 44 SÄHO).

3.5 Das Antrags- und das Verwendungsnachweisformular einschließlich des Kosten- und Finanzierungsplanes sind so zu gestalten, dass Eigenmittel und Eigenleistungen getrennt voneinander dargestellt werden.

Eigenleistungen sind keine Ausgaben und damit nicht förderfähig. Nach Vorl. VwV Nr. 14.2 zu § 44 SÄHO vom 29.09.1999 können Eigenleistungen im Rahmen von ergänzenden Verwaltungsvorschriften jedoch insoweit anerkannt werden, als sie zur Erhöhung des Fördersatzes führen können.

3.6 Dem LJA und den Zuwendungsempfängern ist im Rahmen des Bewilligungsverfahrens ein erheblicher und teilweise unnötiger Verwaltungsaufwand entstanden. Das LJA hat die Bewilligungszeiträume zukünftig unter Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Verpflichtungsermächtigungen so festzulegen, dass die Baumaßnahme in diesem Zeitraum bei realistischer Planung abgeschlossen werden kann.

3.7 Das LJA hat künftig die Fördermittel entsprechend den Anträgen der Zuwendungsempfänger auszuzahlen und dabei Vorl. VwV Nr. 7.1 zu § 44 SÄHO zu beachten.

3.8 Die Verwendungsnachweise sind unverzüglich nach deren Eingang vom LJA zu prüfen. Soweit die Zuwendungsempfänger gegen Mitteilungspflichten verstoßen haben, ist eine Rückforderung der Zuwendung und deren Verzinsung zu prüfen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMS stimmt den Feststellungen des SRH zu und teilt mit, es werde den Folgerungen des SRH zukünftig Rechnung tragen.

Nach Ansicht des SMS sei durch das jährliche Abstimmungsverfahren zwischen örtlichen Jugendämtern und dem LJA der Förderbedarf festgestellt worden.

Der Zustimmungsvorbehalt für das SMK bei der Fachkraftförderung durch das Landesjugendamt war unnötig.

Die Förderrichtlinie sah keine Mindestbeteiligung der Kommunen vor.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat zusammen mit dem StRPrA Leipzig die im Hj. 1998 vom Landesjugendamt (LJA) gewährten Zuschüsse für das Fachkraftförderprogramm Jugendarbeit einschließlich der Zuschüsse für Fortbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter in der Jugendarbeit in Höhe von 6,6 Mio. DM geprüft. Im Haushaltsplan waren 7,2 Mio. DM veranschlagt.

Rechtsgrundlage für die Bewilligungen waren §§ 23, 44 SÄHO und die Verwaltungsvorschrift des SMK zur Gewährung von Zuwendungen aus dem Programm zur Verbesserung der Struktur der Jugendarbeit im Freistaat Sachsen sowie zur Fachkraftförderung in der Jugendarbeit vom 28.05.1997 (Richtlinie).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die Förderung von Zuschüssen für Fortbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter in der Jugendarbeit mit einem Fördervolumen von 2,6 TDM hatte im Hj. 1998 eine eher geringe Bedeutung; eine Förderung war auch über andere Förderrichtlinien möglich.

2.2 Das LJA konnte bei der Fachkraftförderung nur im Einvernehmen mit dem SMK über die Anträge entscheiden. Diese Verfahrensweise führte zu einer erheblichen Erhöhung des Verwaltungsaufwandes, zu einer Verzögerung des Bewilligungsverfahrens und zu einer Einschränkung des LJA in seiner Funktion als Bewilligungsbehörde.

2.3 Die Richtlinie regelt keine Mindestbeteiligung hinsichtlich der Komplementärfinanzierung durch die Kommunen (Kreise und Kreisfreie Städte), obwohl sich deren Zuständigkeit aus § 85 Abs. 1 SGB VIII ergibt.

2.4 Die Richtlinie regelt, dass eine Fachkraftförderung nicht erfolgt, wenn die Person, die hauptamtlich in der Jugendarbeit tätig ist, bisher schon hauptsächlich aus kommunalen Mitteln bezuschusst worden ist. Danach dürfen Fachkräfte nicht gefördert werden, deren Personalkosten mit über 50 % von Kommunen getragen wurden. Bei der Umsetzung der Richtlinie würde diese Regelung insbesondere ältere Fachkräfte betreffen.

2.5 Die Voraussetzung für eine Bezuschussung von Fachkräften in der Jugendarbeit hinsichtlich der Qualifikationsanforderungen (staatlich anerkannte Fachkraft für soziale Arbeit) sind in Nr. 4.3 Richtlinie eng gefasst und nicht praxisnah. Das hat dazu geführt, dass 40 % der geförderten Fachkräfte sich veranlasst sahen, ein entsprechendes Studium aufzunehmen. Durch Studienfreistellungen wurden diese Fachkräfte somit der Kinder- und Jugendarbeit entzogen.

2.6 Das LJA hat keine oder keine ausreichenden Absprachen mit anderen Zuwendungsgebern zu Art, Umfang und Höhe der Förderung sowie zur Verwendungsnachweisprüfung getroffen.

2.7 Die Stellungnahmen der örtlich zuständigen Jugendämter entsprachen häufig nicht den Erfordernissen der Richtlinie und § 80 SGB VIII. Daher konnte das LJA die Notwendigkeit und Angemessenheit der Kosten nicht hinreichend beurteilen.

2.8 Das LJA hat nicht geprüft, ob die Gesamtfinanzierung der Projekte jeweils gesichert war. Personalkostenzuschüsse wurden auch gewährt, ohne dass das LJA das Gesamtprojekt einschließlich der Sachkosten hinsichtlich seiner Finanzierung und Durchführung geprüft hatte.

2.9 Das LJA hat den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben in der Mehrzahl der Zuwendungsbescheide nicht festgelegt.

3 Folgerungen

3.1 Das nunmehr zuständige SMS sollte prüfen, ob die Förderung von Fortbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter in der Jugendarbeit nach der Richtlinie notwendig ist und inwieweit dieses Förderprogramm in bereits bestehende Förderrichtlinien mit demselben Förderzweck eingearbeitet werden kann.

3.2 Das LJA sollte über die Anträge selbstständig entscheiden können, da das Bewilligungsverfahren eine rein administrative Tätigkeit ist und die Richtlinie nur geringfügige Ermessensspielräume lässt. Das Einvernehmen mit dem SMS sollte nur in Ausnahmefällen eingeholt werden müssen.

3.3 In der Richtlinie sollte eine Mindestbeteiligung der Kommunen vorgeschrieben werden, um die Finanzierungskompetenz der örtlichen Ebene zu betonen.

3.4 In der Richtlinie sollte eindeutiger geregelt werden, dass eine Fachkraftförderung nicht erfolgt, wenn dadurch nur der kommunale Mitteleinsatz reduziert werden soll.

3.5 Das SMS sollte prüfen, inwieweit andere pädagogische Fachschulabschlüsse (z. B. Erzieher) als förderfähig angesehen werden können.

3.6 Das LJA sollte künftig schon vor Erteilung des Zuwendungsbescheides mit anderen Zuwendungsgebern Absprachen hinsichtlich Art, Höhe und Umfang der Förderung sowie zur Verwendungsnachweisprüfung vornehmen, da dies zu einer erheblichen Vereinfachung des Verfahrens führt.

3.7 Das SMS sollte ein Formblatt für die „Stellungnahme der Träger der örtlichen Jugendhilfe“ erarbeiten, das die inhaltlichen Anforderungen an die Stellungnahme genau definiert. Dies würde zu einer erheblichen Erleichterung des Verwaltungsaufwandes beim LJA und bei den zuständigen Trägern der örtlichen Jugendhilfe führen.

3.8 Das LJA hat künftig zu prüfen, ob die Gesamtfinanzierung der Projekte gesichert ist. Die Anfinanzierung von Projekten ist unzulässig.

3.9 Das LJA sollte künftig den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben im Zuwendungsbescheid genau festlegen. Dies führt zu einer größeren Sicherheit beim Zu-

wendungsempfänger. Außerdem wird die Verwendungsnachweisprüfung durch das LJA erheblich erleichtert.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMS stimmt den Feststellungen des SRH weitgehend zu. Nach der neuen Förderkonzeption des SMS zur Jugendarbeit, Jugendhilfe und Jugendverbandsarbeit werde die Förderung Bestandteil der Jugendpauschale. Bei der Erarbeitung der neuen Förderrichtlinie würden die Hinweise des SRH beachtet.

Eine angemessene Beteiligung der Kommunen zur Kofinanzierung der geförderten Fachkräfte sei „im Vollzug der Förderung“ umgesetzt worden.

Das SMS teilt mit, dass die Anforderungen an die Qualifikation der Fachkräfte der Schaffung eines einheitlichen Qualifikationsniveaus dienen sollte.

Gewährung von Zuschüssen an die Sportjugend Sachsen im Landessportbund Sachsen e. V.

Die Sportjugend Sachsen wurde mit 30.000 DM institutionell gefördert, obwohl sie eine Abteilung der ebenfalls institutionell geförderten Geschäftsstelle des Landesportbundes ist.

Zuwendungen in Höhe von rd. 120 TDM waren nicht im Jahresabschluss enthalten.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Zuschüsse an die Sportjugend Sachsen (SJS) im Landessportbund Sachsen e. V. (LSB) vom SMK und vom SMS im Hj. 1997 geprüft. Die SJS erhielt 1997 Mittel in Höhe von 1,2 Mio. DM.

Die SJS ist die Jugendorganisation des LSB. Sie wird von der Jugend und den Jugendvertretern der Vereine und Verbände im LSB gebildet. Die SJS entscheidet im Rahmen der Satzung selbstständig, ist jedoch juristisch nicht selbstständig.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Sowohl der Bund als auch das Land förderten z. T. gleiche Maßnahmen im Bereich der internationalen Jugendarbeit. Der Bund fördert nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes bundesweit freie Träger. An diesen Maßnahmen können auch Landesgruppen wie die SJS teilnehmen. Diese Teilnehmer können nach Nr. 5.3 Förderrichtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen im Bereich Jugendarbeit/Jugendverbandsarbeit auch durch den Freistaat gefördert werden.

2.2 Die Vergabe der Zuwendung erfolgte nach der Richtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen im Bereich Jugendarbeit/Jugendverbandsarbeit vom 28.05.1997 und der Richtlinie des SMS zur Förderung von Erholungsmaßnahmen für Kinder und Jugendliche im Freistaat Sachsen vom 10.06.1997. Bewilligungsbehörden waren das SMK, das Sächsische Landesamt für Familie und Soziales (SLFS) und der Kinder- und Jugendring Sachsen e. V. (KJR).

2.3 Die SJS-Geschäftsstelle ist eine Abteilung der Geschäftsstelle des LSB. Die Landesgeschäftsstelle des LSB wurde insgesamt durch das SMK institutionell gefördert. Trotzdem erhielt die SJS eine institutionelle Förderung in Höhe von 30.000 DM.

Die SJS oder der LSB erbrachten die nach § 74 SGB VIII vorgesehene angemessene Eigenleistung nicht. Die SJS wurde vollständig aus Zuschüssen finanziert.

2.4 Die SJS verfügte über keinen vollständigen Haushalts- und Wirtschaftsplan 1997, in dem alle Einnahmen und Ausgaben veranschlagt worden waren, obwohl sie durch die Satzung des LSB dazu verpflichtet war. Nach unseren Feststellungen waren die Zuwendungen für Personalkosten beim Betrieb des Sportmobils in Höhe von 65.659,67 DM und des Streetballmobils in Höhe von 54.970 DM im Jahresabschluss nicht enthalten.

2.5 Das SLFS hat Zuwendungsbescheide mit zurückverlegtem Bewilligungszeitraum erlassen. Ein vorzeitiger Maßnahmebeginn war nicht beantragt worden.

2.6 Der KJR reichte die Zuwendungen über Verträge an seine angeschlossenen Einrichtungen, wie die SJS, weiter. Die Verträge enthielten keinen Bewilligungszeitraum. Der Förderzweck war nur pauschal genannt, beispielsweise „zentrale Aufgaben“. Die Finanzierungsart sowie die Verpflichtung, dass die Mittel auch gegenüber Dritten als Zuwendung des Freistaates auszuweisen sind, fehlten teilweise.

2.7 Für die Sammelverwendungsnachweise und die Verwendungsnachweise fertigte der KJR keine Prüfvermerke. Die Verwendungsnachweise enthielten lediglich einen Sichtvermerk (Stempelaufdruck). Der Nachweis der Verwendung gegenüber dem SLFS erfolgte lediglich in einer summarischen Übersicht der durchgeführten Projekte.

2.8 Die Förderrichtlinien der SJS für 1997 widersprachen z. T. den Vorgaben der Förderrichtlinien des Freistaates Sachsen. So wurden bei der Vergabe der Fördermittel unterschiedliche Fördermaßstäbe zum Nachteil der Zuwendungsempfänger von der SJS verwandt. Die Regelung des SJS sah beispielsweise vor, dass bei Maßnahmen im Ausland 10 DM pro Tag/Teilnehmer gezahlt werden, die für die Fahrtkosten zu verwenden sind. Der Landesjugendplan (gültig bis 29.07.1997) sah dagegen einen Fahrtkostenzuschuss von 70 % zzgl. 10 DM pro Tag/Teilnehmer als Taschengeld vor. Nr. 5.3 Förderrichtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen im Bereich Jugendarbeit/Jugendverbandsarbeit vom 28.05.1997 sieht ebenfalls einen Fahrtkostenzuschuss von 70 %, jedoch ein Tagegeld von 15 DM pro Tag/Teilnehmer vor.

2.9 Durch fehlende Einreichungstermine in der Förderrichtlinie der SJS hat die SJS keine klare Übersicht über den Fördermittelbedarf der angeschlossenen Vereine.

2.10 Die SJS hielt sich nicht an Vorl. VwV zu § 44 SÄHO und legte die Fördersumme erst nach Abrechnung des Verwendungsnachweises fest. Ebenso wurde mit der Auszahlung verfahren. Von der SJS wurden keine Antrags- und Verwendungsprüfvermerke für die Zuwendungen angefertigt, die sie weitergegeben hat.

3 Folgerungen

3.1 Maßnahmen, die vom Bund gefördert werden, sollten grundsätzlich nicht noch vom Land bezuschusst werden. Doppelförderungen sind auszuschließen.

3.2 Das Zuwendungsverfahren ist sehr aufwändig und kompliziert und sollte vereinfacht werden. Die Förderrichtlinien im Bereich Jugendhilfe, für die nunmehr allein das SMS zuständig ist, sollten vereinfacht und gebündelt werden.

3.3 Künftig sollte das SMS darauf achten, dass die SJS einen angemessenen Eigenanteil in Höhe von mindestens 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben erbringt.

3.4 Die Zuwendungsverträge des KJR sind gemäß den Anforderungen der Vorl. VwV zu § 44 SÄHO zu überarbeiten.

3.5 Das SMS sollte dafür Sorge tragen, dass der KJR künftig die Verwendungsnachweisprüfung entsprechend den Anforderungen der Vorl. VwV Nr. 11 zu § 44 SÄHO durchführt.

3.6 Die SJS hat künftig einen vollständigen Kosten- und Finanzierungsplan entsprechend der Satzung des LSB vorzulegen. Im Jahresabschluss sind entsprechend Nr. 6.4 ANBest-P alle Einnahmen und Ausgaben aufzuführen.

3.7 Das SMS sollte sicherstellen, dass die SJS künftig die Anforderungen der Vorl. VwV zu § 44 SäHO im Rahmen des Antrags- und Bewilligungsverfahrens sowie der Verwendungsnachweisprüfung beachten muss.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMS erhebt keine Einwände. Die SJS erhalte ab 2001 keine institutionelle Förderung mehr.

Die Hinweise des SRH würden bei der neuen Förderkonzeption des SMS und der Neufassung der Richtlinien beachtet.

Das LJA werde prüfen, ob Rückforderungen geltend gemacht werden können.

Eine Förderung durch Bund und Land sei grundsätzlich möglich. Da das LJA Bewilligungsbehörde für Bundes- und Landesmittel sei, seien Doppelförderungen ausgeschlossen.

Einzelplan 09:
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Modellprojekt zur Budgetierung der Staatswaldbewirtschaftung

30

1 Prüfungsgegenstand

Das Kabinett hat am 16.12.1997 auf der Grundlage einer Kabinettsvorlage des SMF einem landesweiten Modellversuch „Dezentrale Budgetverantwortung mit Kosten- und Leistungsrechnung“ zugestimmt. Zweck des landesweiten Modellversuchs ist es, Instrumente zur Modernisierung der staatlichen Verwaltung zu erproben. Ziel ist die Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ in die sächsische Landesverwaltung, um „von der derzeitigen Input-Steuerung auf Output-Orientierung mit Ergebnis- und Kostenverantwortung in einer Hand“ zu gelangen (Kabinettsvorlage vom 20.11.1997).

An dem auf drei Jahre angelegten Modellversuch sollten nach dem Kabinettsbeschluss zehn bis zwölf Pilotämter aus unterschiedlichen Teilen der Landesverwaltung teilnehmen. Nach der Kabinettsvorlage sollte „bei der Auswahl der Ämter ... bewusst darauf geachtet werden, dass Bereiche aus der klassischen Verwaltung ausgewählt werden“.

Mit der Umsetzung des landesweiten Modellvorhabens wurde gemäß Kabinettsbeschluss ab 01.01.1998 in den fünf Forstämtern Bad Schandau, Klingenthal, Laußnitz, Schönheide und Tharandt sowie dem Umweltfachamt Plauen begonnen.

Der SRH hat begleitend und stichprobenweise die Einführung und Auswirkungen der Erprobung neuer Führungs- und Steuerungsinstrumentarien bei diesen Forstämtern im Hj. 1998 geprüft. Einige relevante Maßnahmen und Entwicklungen in den Hj. 1999 und 2000 wurden zusätzlich berücksichtigt. Verschiedene Einzelfragen wie z. B. die sachgerechte Bildung der Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) oder Einzelheiten des Berichtswesens und des Controllings waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Für den SRH stand nicht der Modellversuch als Ansatz zur Verbesserung der Staatswaldbewirtschaftung (partieller Aspekt) im Vordergrund. Die Prüfung diente vielmehr vorrangig dem Ziel zu ermitteln, ob der durchgeführte Modellversuch im Sinne des Kabinettsbeschlusses geeignet ist, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob und ggf. in welchen Bereichen die Einführung und Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente in der Staatsverwaltung sinnvoll und zweckmäßig ist und welche Voraussetzungen vorliegen oder geschaffen werden müssen (globaler Aspekt).

Zu den einzelnen Feststellungen und Folgerungen nahm das SMF ausführlich Stellung und teilte mit, es werde dafür sorgen, dass die Hinweise und Bemerkungen des SRH Eingang in die zurzeit in Arbeit befindlichen Rahmenrichtlinien zum „Neuen Steuerungsmodell“ fänden.

Das SMUL schloss sich der Stellungnahme des SMF an und ergänzte aus fachlicher Sicht.

Die Erwidernngen der genannten Ministerien sind aus Gründen der Übersichtlichkeit im Anschluss an die einzelnen Folgerungen wiedergegeben.

2 Grundlagen des Modellversuchs

2.1 Kabinettsbeschlüsse

Das Kabinett stimmte am 16.12.1997 dem Grundkonzept für einen flexiblen Globalhaushalt zu und übertrug dem SMF die Koordinierung der „Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung bei den Pilotämtern, insbesondere hinsichtlich inhaltlicher und methodischer Standards“. Die Vorbereitung und Durchführung sollte durch einen Lenkungsausschuss unter Federführung des SMF begleitet werden.

Ein Rahmenkonzept für die koordinierte Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in die sächsische Staatsverwaltung („Neues Steuerungsmodell“) hat das SMF erst im März 2000 vorgelegt. Das Kabinett stimmte diesem am 14.03.2000 zu. Das Konzept beinhaltet grundlegende Informationen zu Zielen, Bestandteilen und der organisatorischen Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ in der sächsischen Verwaltung. Das SMF wurde beauftragt, die erforderlichen Richtlinien zur inhaltlichen Anforderung an die Gestaltung aller betriebswirtschaftlichen Kernelemente des „Neuen Steuerungsmodells“ zeitnah zu erarbeiten und zur Beschlussfassung vorzulegen sowie die Elemente bei der Novellierung in die SäHO zu integrieren.

Die Durchführung des Modellprojekts „Budgetierung der Staatswaldbewirtschaftung“ erfolgte deshalb zunächst ohne die notwendigen konzeptionellen Vorgaben des SMF.

2.2 Haushaltsrechtliche Grundlagen

Das Modellvorhaben wurde im Rahmen des geltenden Haushaltsrechts durchgeführt. Erhöhte Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung, insbesondere eine erweiterte Deckungsfähigkeit im Rahmen von Modellvorhaben, sind aufgrund § 11 des jeweils geltenden HG möglich.

Laut den HG 1998 und 1999/2000 kann „durch Modellvorhaben erprobt werden, ob durch erhöhte Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung nachweislich Einsparungen oder ein höherer Wirkungsgrad erreicht werden können“. Das HG 1999/2000 bestimmt im Rahmen der Modellvorhaben konkret die Zulässigkeit folgender haushaltstechnischer Instrumente: Zusammenlegung von Titeln, die Deckungsfähigkeit über § 20 Abs. 3 SäHO hinaus, Übertragbarkeit von Titeln über § 19 SäHO hinaus, Deckung von Ausgaben durch Einnahmen über § 8 SäHO hinaus, Bildung von Ausgaberesten über § 45 Abs. 2 und 3 SäHO hinaus sowie die Bildung von Rücklagen. Weiterhin ist die Einführung der „Controllingbausteine“ Produktdefinition, KLR, kennzahlengestütztes Berichtswesen und Zielvereinbarungen vorgesehen.

Zur Umsetzung des Modellprojektes im Staatsforstbetrieb wurden bei Kap. 0961 folgende Festlegungen getroffen:

Haushaltsjahr 1998

- Im Hj. 1998 wurde die Titelaufgliederung der budgetierten Forstämter reduziert (= Globalisierung). Für jedes budgetierte Forstamt wurde ein Einnahmetitel und eine Titelgruppe für Ausgaben gebildet (Tit.Gr. 55 - 59). Die Tit.Gr. 55 - 59 wurden auf jeweils fünf Ausgabebetitel beschränkt.
- Die Titel der HGr. 4 sind einseitig deckungsfähig zugunsten aller anderen Titel der Titelgruppe und übertragbar. Die Titel der HGr. 5 bis 8 sind gegenseitig deckungsfähig.

hig und übertragbar. Bis zu 20 % des jeweiligen jährlichen Nettobudgets sind gegenseitig deckungsfähig.

- Die Ausgabebefugnis erhöht oder vermindert sich um Mehr- oder Mindereinnahmen bei Kap. 0961 Tit. 129 01-05. Für die HGr. 4 gilt dieser Kopplungsvermerk nur bei Personalausgaben für befristete Arbeitsverhältnisse (Saisonwaldarbeiter).
- Bis zu einer Höhe von 20 % des jährlichen Nettobudgets kann eine Rücklage gebildet werden, um die sich die Budgets in den nachfolgenden Haushaltsjahren erhöhen.
- Bis zu einer Höhe von 20 % des Nettobudgets wird zu Lasten des nachfolgenden Haushaltsjahres ein Vorgriff zugelassen.
- Bei den Einnahmetiteln (129 01-05) wird auf entsprechende Vermerke bei den Tit.Gr. 55 - 59 verwiesen.

Doppelhaushalt 1999/2000

- Ab dem Hj. 1999 wurden alle fünf budgetierten Forstämter zusammen mit nur einem Einnahmetitel (Kap. 0961, Tit. 129 06) und fünf Ausgabetiteln bei Kap. 0961 in der Tit.Gr. 60 veranschlagt.
- Alle Titel sind gegenseitig deckungsfähig und übertragbar.
- Die Ausgabebefugnis erhöht oder vermindert sich um Mehr- oder Mindereinnahmen bei Tit. 0961/129 01.
- Für die HGr. 4 ist als Obergrenze die Anzahl der Stammwaldarbeiter verbindlich.
- Möglichkeiten des Vorgriffs und der Rücklagenbildung wie Hj. 1998.
- Bei dem Einnahmetitel 129 06 wird auf die entsprechenden Haushaltsvermerke bei Tit.Gr. 60 verwiesen.

Die in den StHpl. 1998 und 1999/2000 verwendeten Begriffe „Budget“ und „Nettobudget“ sind weder konkret in den jeweiligen Haushaltsvermerken noch in den Erläuterungen zu den jeweiligen Titelgruppen definiert. Sie sind auch nicht im HG selbst oder in den Haushaltsvermerken im Allgemeinen definiert.

Folgerung 1:

Mit den Begriffen „Budget“ und „Nettobudget“ in den Haushaltsvermerken zu den Tit.Gr. 55 - 59 bzw. zur Tit.Gr. 60 im Kap. 0961 wurden inhaltlich unbestimmte Rechts- und Sachbegriffe in das Haushaltsrecht eingeführt. Damit waren die Intentionen des Haushaltsgesetzgebers unbestimmt.

Der SRH hält es deshalb für notwendig, dass im Rahmen von Modellvorhaben zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente in die Staatsverwaltung künftig haushaltsrechtlich bisher nicht verwendete Instrumente und Begriffe inhaltlich ausreichend genau definiert werden müssen, damit die Verwaltung beim Vollzug des StHpl. den Intentionen des Haushaltsgesetzgebers ausreichend folgen kann. Hierzu sollten die zuständigen Ressorts bereits bei der Aufstellung des StHpl. die notwendigen Begriffsdefinitionen, z. B. in den Haushaltsvermerken, Erläuterungen oder als Anlage zum StHpl., festlegen.

Stellungnahme

Die Begriffe „Budget“ und „Nettobudget“ seien damals nur in der Ressortvereinbarung zwischen SMF und SMUL näher beschrieben worden. Beide Ressorts schlossen sich der Forderung des SRH nach allgemein gültiger und eindeutiger Definition neu einzuführender Sach- und Rechtsbegriffe an, um einen landeseinheitlichen Gebrauch durch die Verwaltung sicherzustellen. Dies werde ein Hauptziel der als Grundlage für die VwV zu den §§ 7 und 7a SÄHO zu erarbeitenden Rahmenrichtlinie „Neues Steuerungsmodell“ sein, so das SMF.

2.3 Ressortvereinbarung

Zur Festlegung der konkreten Modellbedingungen im Bereich der Staatsforstverwaltung wurde am 16.03.1998 eine Ressortvereinbarung zwischen SMF und SML geschlossen. Darin wurden die Zielsetzungen, der voraussichtliche Nutzen des Modellversuchs und die zu erbringenden Einsparbeträge (im Sinne einer Reduzierung der Zuschüsse aus Haushaltsmitteln) festgelegt. Ferner wurden die haushaltsmäßige Umsetzung des Modellversuchs geregelt sowie der Umfang und der Inhalt der Berichterstattung des SML an das SMF bestimmt (Anlaufbericht, Jahresberichte und Abschlussbericht).

Festlegungen zu inhaltlichen und methodischen Standards der KLR werden in der Ressortvereinbarung nicht getroffen. Damit hatte das SMF seine im Kabinettsbeschluss vom 16.12.1997 diesbezüglich festgelegte Koordinierungsfunktion nicht wahrgenommen.

2.4 Ziele und Inhalte des Modellprojekts

Grundgedanke der Budgetierung im Sinne des Modellversuchs war es, durch eine flexiblere Bewirtschaftung der Haushaltsmittel eine effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung zu erreichen.

Entsprechend der Ressortvereinbarung wurden mit dem Modellversuch folgende Ziele angestrebt, die auch in den Haushaltsplänen 1998 und 1999/2000 erläutert sind:

- Erhöhung der Flexibilität und Reaktionsfähigkeit der Verwaltung,
- Förderung einer unternehmerischen Ausrichtung der Betriebstätigkeit,
- Erreichung von Einsparungen bei gleich bleibender Qualität und Quantität oder Realisation von Mehraufgaben infolge der Einsparungen,
- Aufwandsminderung in der Verwaltungstätigkeit,
- Stärkung des Kostenbewusstseins und Mobilisierung von Rationalisierungsreserven.

Durch größere Handlungsfreiheit der Forstämter und eine Verlagerung von Verantwortung auf die Forstämter wurden eine Verbesserung der Betriebsergebnisse, eine Reduzierung der Haushaltszuschüsse sowie eine höhere Motivation der Mitarbeiter angestrebt. Die höhere Flexibilität und veränderte haushaltstechnische Bedingungen sollten zu einem effizienteren Einsatz der Finanzmittel führen.

Der Nutzen des Modellprojektes sollte vor allem auch darin bestehen, eine gesicherte Datengrundlage für eine sachgerechte Entscheidung über eine flächendeckende Einführung zu schaffen.

Der Zuwachs an Gestaltungsmöglichkeiten sollte in den Forstämtern Einsparpotenziale schaffen und ab dem zweiten Versuchsjahr zu einer voraussichtlichen Einsparung von 3 % des Nettobudgets führen. Als „Nettobudget“ wurde der Saldo der „jeweiligen Gesamteinnahmen und -ausgaben (= Zuschuss)“ definiert. Im ersten Versuchsjahr sollten keine Einsparungen, aber auch keine zusätzlichen „Kosten“ entstehen.

Zentrale Gestaltungselemente des Modellprojektes waren die Budgetierung und das Controlling. Dabei sollte den Forstämtern auf der Grundlage von Zielvereinbarungen bedarfsgerechte Nettobudgets zugewiesen und die flexible Handhabung aller für die Leistungserstellung notwendigen Ressourcen ermöglicht werden.

Im Wesentlichen war der Modellversuch durch folgende Kernelemente gekennzeichnet:

- Definition und Beschreibung von Produkten,
- Budgetplanung aufgrund leistungs- und zielorientierter Vorgaben,
- Zielvereinbarungen zwischen der Forstdirektion und dem budgetierten Forstamt,
- Flexibilisierung des Haushalts der budgetierten Forstämter,
- Delegation von Ressourcenverantwortung auf die Forstämter,
- produktorientierte KLR,
- Entwicklung produktorientierter Kennzahlen,
- Berichtswesen.

2.5 Einführungserlass

Auf diesen Grundlagen wurden die von dem Modellprojekt betroffenen nachgeordneten Behörden mit dem „Einführungserlass des SML zum zielorientierten Steuerungsmodell: ‚Budgetierung der Staatswaldbewirtschaftung in fünf repräsentativen Forstämtern‘ - Modellprojekt -“ vom 10.03.1998 über die Bedingungen des Modellversuchs informiert. Der Einführungserlass enthält neben bereits genannten Ausführungen zur Einordnung des Projektes, der Beschreibung des Versuchszwecks und den Berichtspflichten auch wesentliche Informationen zu den konkreten Inhalten und zur Umsetzung des Projektes im Staatsforstbetrieb.

3 Begrenzung des Modellbereiches

Die sächsische Landesforstverwaltung hat einen dreistufigen Organisationsaufbau. Das SMUL ist die oberste Forstbehörde. Höhere Forstbehörden sind die beiden Forstdirektionen in Chemnitz und Bautzen. Die Forstämter bilden die Ebene der unteren Forstbehörden.

Den Forstbehörden obliegen gem. § 37 SächsWaldG (Waldgesetz für den Freistaat Sachsen) die folgenden Hauptaufgaben:

- Bewirtschaftung und Verwaltung des sächsischen Staatswaldes (= Staatsforstbetrieb),
- forsttechnische Betriebsleitung und forstlicher Revierdienst im Körperschaftswald,
- Beratung, Betreuung und technische Hilfe im Privatwald,
- Durchführung forstlicher Förderungsmaßnahmen,
- Ausübung der Forstaufsicht und des Forstschutzes,

- Anordnung und Festlegung von Schutzmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 SächsWaldG,
- forstliche Rahmenplanung und sonstige Fachplanungen für die Forstwirtschaft.

Die Forstämter haben demnach sowohl Forstbetriebsaufgaben als auch Dienstleistungs- und Hoheitsaufgaben zu erfüllen. Zu den Aufgaben im Forstbetriebsbereich gehören Tätigkeiten im „Betriebsvollzug“ wie Holzeinschlag und -verwertung, Wegebau und -unterhaltung sowie die Planung, Betriebsverwaltungsarbeiten und Grundstücksangelegenheiten im Staatswald. Dem Forstamt als Hoheits- und Dienstleistungsverwaltung obliegen hauptsächlich die Aufgaben der Forstaufsicht, Forstschutz, Raumordnung, Genehmigungsverfahren, Gutachtertätigkeit und Tätigkeiten im Körperschafts- und Privatwald.

Das Modellvorhaben war grundsätzlich nur auf die Bewirtschaftung des Staatswaldes und damit nur auf eine von mehreren Tätigkeitsfeldern des Forstamtes beschränkt.

Jedes Forstamt hat verschieden hohe Anteile an Privat-, Körperschafts- und Staatswald zu betreuen. Der Staatswaldanteil betrug zum 31.12.1997 im Durchschnitt aller Forstämter rd. 37 % an der Gesamtwaldfläche. Der Anteil der Betriebsflächen im Staatswald an der Gesamtwaldfläche lag bei den fünf budgetierten Forstämtern zu Beginn des Modellversuchs im Forstamt Laußnitz bei rd. 33 %, in den anderen Forstämtern zwischen rd. 75 bis 99 %.

Hinsichtlich des Staatswaldanteils waren die für das Modellprojekt ausgewählten Forstämter damit nicht repräsentativ.

Vorgabe des Kabinettsbeschlusses vom 16.12.1997 war es, dass sich an dem landesweiten Modellversuch Pilotbehörden aus unterschiedlichen Teilen der Landesverwaltungen beteiligen sollten, die dem Bereich der „klassischen“ Staatsverwaltung angehören.

Ein solcher landesweiter Modellversuch ist nur dann sinnvoll und zweckmäßig, wenn aus den einzelnen Teilvorhaben Erkenntnisse gewonnen werden können, die nicht nur für die konkrete Pilotbehörde von Bedeutung, sondern auch für andere Behörden nutzbar sind. Dies setzt voraus, dass vorab festgelegt wird, welche konkreten Fragestellungen mit den einzelnen Teilvorhaben geklärt werden sollen und welche Relevanz diese Fragestellungen für welche Bereiche der Landesverwaltung haben.

Das Modellprojekt zur Budgetierung der Staatswaldbewirtschaftung erfüllt diese Voraussetzung nicht bzw. nur unvollständig. Insbesondere wurde vor Beginn nicht festgelegt, für welche anderen Bereiche der Staatsverwaltung die Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben genutzt werden sollen.

Der Staatsforstbetrieb als Teilbereich des Forstamtes ist jedenfalls als Modell für die Einführung von neuen Steuerungselementen (Budgetierung, KLR u. a.) in die „klassische“ Verwaltung im herkömmlichen Sinne kaum geeignet. Er ist im Gegensatz zu den weit überwiegenden Tätigkeiten der staatlichen Verwaltung ein marktorientierter Betrieb, bei dem die Einnahmenentwicklung infolge veränderter Marktbedingungen erheblichen Schwankungen unterliegt, was die finanziellen Ergebnisse wesentlich beeinflussen kann. Ferner waren bereits vor Beginn des Projektes wesentliche Elemente des Verwaltungscontrollings, wie z. B. eine KLR, vorhanden.

Zudem war nach den Angaben des SMUL ein Modellprojekt in der Staatswaldbewirtschaftung schon frühzeitig geplant. Die Konzeption des Modellversuchs war deshalb

auf eigene Initiative des SML bereits vor dem Kabinettsbeschluss erstellt worden. Aus Sicht des SMUL war das geplante Projekt von vornherein nicht so konzipiert worden, dass es repräsentativ für die Staatsverwaltung sein sollte.

Die Vorgaben des Kabinettsbeschlusses wurden deshalb nur unzureichend eingehalten und umgesetzt. Zum einen hat sich das SMF im Rahmen seiner Koordinierungszuständigkeit kaum Gedanken darüber gemacht, zu welchen Fragen Erkenntnisse gewonnen werden sollen und welche Behörden hierfür „modellhaft“ als Pilotämter geeignet erscheinen. Zum anderen hat es das SML/SMUL unterlassen, die ursprüngliche Konzeption und Zielsetzung des Modellprojekts den Vorgaben des Kabinettsbeschlusses anzupassen. Dieser wurde weitgehend nur dazu genutzt, um die schon vorgesehene Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente im Forstbetrieb schneller voranzutreiben.

Die Reformmaßnahmen erstreckten sich auch nur auf die untere Ebene der Forstverwaltung. Weil weitere Ebenen der Forstverwaltung nicht in das Modellvorhaben aufgenommen wurden, ist nicht feststellbar, ob und wo sich der Verwaltungsaufwand infolge der Dezentralisierung von Verantwortung verringert hat.

Die Möglichkeit, die Ergebnisse des Modellvorhabens für andere Bereiche der Staatsverwaltung zu nutzen, schätzt der SRH deshalb als gering ein. Entscheidungsgrundlagen für das Ob und das Wie der Einführung der Budgetierung in der Staatsverwaltung, insbesondere im allgemeinen Verwaltungsbereich und der Hoheitsverwaltung, können nicht erwartet werden.

Folgerung 2:

Nach Ansicht des SRH wäre es zumindest erforderlich gewesen, das gesamte Leistungs- und Tätigkeitsspektrum der Forstämter in den Modellversuch einzubeziehen, um auch Erkenntnisse darüber zu erhalten, ob und wie die neuen Steuerungsinstrumente für die hoheitliche Tätigkeit geeignet sind.

Stellungnahme

Das SMF stimme dieser Forderung zu. Es habe bereits frühzeitig angeregt, den Modellversuch auf den hoheitlichen Bereich der Forstverwaltung auszuweiten. Andererseits lägen dem SMF trotz dieses Mangels bei den Forstämtern Erkenntnisse zum hoheitlichen Bereich aus einem anderen Modellversuch beim StUFA Plauen vor.

Nach Auffassung des SMUL sei dem Kabinettsbeschluss mit der Durchführung des Modellprojekts zur Staatswaldbewirtschaftung grundsätzlich Rechnung getragen worden. Darüber hinaus sei die Ausdehnung des Modellversuchs auf weitere Aufgaben der Forstbehörden zwar von Beginn an vorgesehen, aber bisher nicht realisiert worden. Man werde nunmehr daran gehen, die im Modellversuch erprobten Instrumente auch auf weitere Aufgaben der Forstbehörden anzuwenden. Im Übrigen sei der Staatsforstbetrieb nicht der einzige Bereich der Staatsverwaltung, welcher betriebliche Aufgaben erfülle.

Folgerung 3:

Die neuen Steuerungsinstrumente sollten auch dazu dienen, den Verwaltungsaufwand auf den verschiedenen Ebenen zu vermindern. Künftig wird es folglich darauf ankommen, auch höhere Ebenen der Landesforstverwaltung in evtl. Modellvorhaben einzubeziehen.

Stellungnahme

Nach Meinung des SMF werde es „spätestens bei der flächendeckenden Einführung der neuen Steuerung in der Forstverwaltung ... unvermeidlich sein, auch die übergeordneten Ebenen“ einzubeziehen.

Das SMUL vertrete grundsätzlich die gleiche Auffassung wie der SRH, gebe aber vorerst der flächendeckenden Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ und dessen gleichzeitiger Ausdehnung auf den Hoheits- und Dienstleistungsbereich bei allen Forstämtern den Vorrang vor der Beteiligung der höheren Ebenen der Forstverwaltung.

4 Bewirtschaftungs- und Budgetierungsgrundsätze

Die Führung des Staatsforstbetriebes ist im Rahmen der Zielvereinbarung Aufgabe der Forstämter. Die Forstamtsleiter als Budgetverantwortliche werden durch Controller unterstützt. Bei dem Projekt übernehmen die Büroleiter der Forstämter die Funktion der betriebsinternen Controller, die Forstdirektionen die der externen Controller. Die Dienst- und Fachaufsicht über die Forstämter wird weiterhin durch die Forstdirektionen wahrgenommen. Das SMUL agiert als weitere übergeordnete Controllinginstanz.

Für die Mittelbewirtschaftung, die Budgetierung und die Zuständigkeiten wurden in der Ressortvereinbarung und im Einführungserlass des SML u. a. folgende Festlegungen getroffen:

- Den budgetierten Dienststellen steht das vereinbarte Nettobudget zu Beginn des Jahres voll zur Verfügung und die Budgets sind im Haushaltsvollzug von Ausgabebeschränkungen (Sperrern, globale Minderausgaben) befreit.
- Zudem wurden Risikogrenzen definiert, bei deren Überschreitung eine Budgetanpassung notwendig wird. Als Risiken und deren Grenzen wurden bestimmte Ereignisse, wie z. B. das Absinken der Holzpreise um 30 % gegenüber der Planung, festgelegt.

Die im Modellversuch praktizierte Trennung des budgetierten Staatsforstbetriebes und des nicht budgetierten Teils des Forstamtes machte eine Abgrenzung der Einnahme- und Ausgabebetitel notwendig.

In die Budgets der Forstämter wurden grundsätzlich alle dem Staatsforstbetrieb zugeordneten Einnahmen- und Ausgabebetitel sowie weitere sächliche Verwaltungsausgaben entsprechend einer Titelaufstellung des SMUL einbezogen.

Nicht in die Budgets einbezogen wurden alle Personalausgaben für Beamte und Angestellte, dem Hoheitsbereich zugeordnete Einnahmen und Ausgaben sowie weitere, aus sachlichen Gründen nicht einbezogene Titel (z. B. Erstattungen der BVVG). Ebenso wenig einbezogen wurden auch die Einnahmen und Ausgaben der Grundstücksverwaltung sowie des Hoch- und Tiefbaus, soweit sie bisher der staatlichen Liegenschafts- und Staatshochbauverwaltung zugeordnet waren.

Die vorgenommene Aufteilung erfolgte ungenau. In die Budgets wurde zwar der größte Teil der Einnahmen (Holzverwertung mit rd. 90 %) einbezogen, große Teile der entsprechenden Ausgaben blieben aber unberücksichtigt. So wurden zwar die Personalausgaben der Waldarbeiter erfasst, die der Angestellten und Beamten, deren Aufgaben zu einem erheblichen Teil dem Staatsforstbetrieb zuzurechnen sind, wurden von vornherein gar nicht in das Modellvorhaben einbezogen.

Die tatsächlichen Kosten und der tatsächliche Zuschussbedarf des Staatsforstbetriebes wurde durch die nicht sachgemäße Trennung insbesondere der Personalausgaben unzutreffend und im Ergebnis zu niedrig ausgewiesen. Es kam deshalb zu Verzerrungen der Kosten- und Ausgabesituation. Insbesondere ist anhand der finanziellen Ergebnisse für 1998 und 1999 nicht zu ermitteln, ob den ausgewiesenen Einnahmewüchsen im Ist nicht zusätzliche Aufwendungen insbesondere im nicht budgetierten Personalbereich gegenüber standen, die annähernd gleich hoch oder sogar höher waren.

Folgerung 4:

Weil die Forstämter nicht insgesamt, sondern nur hinsichtlich des Staatsforstbetriebes budgetiert wurden, wäre es erforderlich gewesen, in den Tit.Gr. 55 - 59 (60 ab 1999) alle Ausgaben, die zum Staatsforstbetrieb gehören, diesem auch zuzuordnen. Hierzu gehören insbesondere die anteiligen Personalausgaben für Beamte und Angestellte. Der Verzicht auf dieses Vorgehen führte zu einer unvollständigen Kostenerfassung und -rechnung.

Stellungnahme

Das SMF stimme der Kritik zu. Nur wenn „alle Kostenarten erfasst und auf die Produkte/Kostenträger verrechnet“ würden, ließen sich „Kosten und Deckungsbeträge exakt ermitteln“. Künftig seien „alle KLR-relevanten Kostenarten in das Budget des budgetierten Amtes einzugliedern“. Dabei sollten auch die auf die einzelnen Produkte entfallenden Zeiteile der Beamten und Angestellten erfasst und verrechnet werden.

Das SMUL stimme ebenfalls einer Zuordnung der auf die Staatswaldbewirtschaftung entfallenden Personalausgaben für Beamte und Angestellte grundsätzlich zu. Das Modellprojekt verfolge den Ansatz, nur die Ausgaben in das Budget aufzunehmen, für die auch die Entscheidungs- und Ergebnisverantwortung auf die Forstämter übertragen worden sei. Die Personalbewirtschaftung der Angestellten und Beamten sei aber bei den höheren Verwaltungsbehörden verblieben. Künftig seien entsprechende Zeiterfassungen vorgesehen. Schwierigkeiten sehe das SMUL jedoch in einer haushaltstechnischen Trennung der Personalausgaben, die nicht bei mehreren Haushaltsstellen veranschlagt werden könnten. Im Übrigen würden bereits jetzt bei der Darstellung der Betriebsergebnisse der Forstämter regelmäßig anteilige Personal- und Sachkosten berücksichtigt.

Anmerkung des SRH

Widersprüchlich und unsystematisch wäre es, einerseits eine Vollkostenrechnung anstreben zu wollen, andererseits aber im Budget, welches zur Deckung aller „Kosten“ dienen soll, bestimmte Kosten oder Ausgaben nicht zu berücksichtigen.

5 Finanzielle Entwicklung

Laut Angaben des SMUL sahen die haushaltswirtschaftlichen Eckwerte (Istergebnisse) vor Beginn des Modellprojekts (1997) für die fünf budgetierten Forstämter wie folgt aus:

	Einnahmen (in DM)	Ausgaben (in DM)	Zuschuss (in DM)
Budgetierter Bereich	9.024.802,23	21.185.113,92	12.160.311,69
Hoheits- und Dienstleistungsbereich	5.611,24	226.695,82	221.084,58
Gesamthaushalt	9.030.413,47	21.411.809,74	12.381.396,27

Verschiedene Einnahme- und Ausgabebetitel konnten für die budgetierten Forstämter nicht erfasst werden, da diese Titel zentral für alle 51 Forstämter verwaltet wurden und die Informationen für die einzelnen Forstämter nicht zur Verfügung standen.

Damit benötigten die Modellforstämter, die zusammen 17,4 % des Staatswaldes bewirtschafteten, im Jahr vor Einführung des Modellvorhabens unter Zugrundelegung gleicher Titel 13,6 % des Zuschussbedarfs (14,4 % der Einnahmen, 13,9 % der Ausgaben) aller Forstämter.

Die Ausgangswerte für 1997 zeigen, dass der Hoheits- und Dienstleistungsbereich - soweit er getrennt erfassbar war - bei den budgetierten Modellforstämtern finanziell keine nennenswerte Bedeutung hatte. Auch dies spricht dagegen, dass die ausgewählten Forstämter repräsentativ für alle waren.

Für das Jahr 1998 und 1999 wurden von den Modellforstämtern im budgetierten Bereich folgende finanzielle Ergebnisse erreicht (Angaben aus den Jahresabschlussberichten zum Modellversuch):

1998	Einnahmen (in DM)	Ausgaben (in DM)	Zuschuss (in DM)
Soll lt. Haushaltsplan	7.800.000,00	18.560.000,00	10.760.000,00
Soll lt. Zielvereinbarung	10.181.300,00	20.605.400,00	10.424.100,00
Istergebnis	12.448.489,06	20.170.647,78	7.722.158,72
Differenz zwischen Istergebnis und Haushaltsplan	+4.648.489,06	+1.610.647,78	-3.037.841,28
Differenz zwischen Istergebnis und Zielvereinbarung	+2.267.189,06	-434.752,22	-2.701.941,28

1999	Einnahmen (in DM)	Ausgaben (in DM)	Zuschuss (in DM)
Soll lt. Haushaltsplan	8.310.000,00	19.547.800,00	11.237.800,00
Soll lt. Zielvereinbarung (einschließlich Nachträgen zur Zielvereinbarung)	8.310.000,00	19.441.700,00	11.131.700,00
Istergebnis	10.955.488,41	19.719.645,46	8.764.157,05
Differenz zwischen Istergebnis und Haushaltsplan	+2.645.488,41	+171.845,46	-2.473.642,95
Differenz zwischen Istergebnis und Zielvereinbarung (einschließlich Nachträgen zur Zielvereinbarung)	+2.645.488,41	-277.945,46	-2.367.542,95

1998 traten damit bei den Einnahmen- und Ausgabenzielen lt. Zielvereinbarung bei nahezu gleichem Zuschussbedarf deutliche Abweichungen zu den Haushaltsansätzen auf, während 1999 die Einnahmen und Ausgaben nach Zielvereinbarung und Haushaltsplan nahezu gleich waren. Die Abweichungen für 1998 dürften sich insbesondere aus der zeitlichen Nähe der erstmaligen Aufstellung der Zielvereinbarungen zum entsprechenden Haushaltsjahr ergeben (realistische Vorausschau). Die Istergebnisse für 1998 und 1999 zeigen vor allem deutliche Einnahmesteigerungen gegenüber den Haushaltsplanansätzen und auch den in den Zielvereinbarungen vorgesehenen Beträgen, während die Istausgaben nahe bei den veranschlagten und vereinbarten Ausgaben lagen.

Der für die Forstämter im Haushaltsplan 1998 eingestellte Zuschuss in Höhe von rd. 10,8 Mio. DM musste vor allem wegen dieser Mehreinnahmen nur im Umfang von rd. 7,7 Mio. DM in Anspruch genommen werden, was zu einer Zuschussverringering in Höhe von rd. 3,0 Mio. DM oder rd. 28 % gegenüber dem Haushaltsansatzes und von rd. 2,7 Mio. DM oder rd. 26 % gegenüber der Zielvereinbarung führte.

1999 wurde das insgesamt für die Forstämter eingestellte Nettobudget von rd. 11,2 Mio. DM nur im Umfang von 8,8 Mio. DM in Anspruch genommen. Damit konnte der Zuschuss um 2,5 Mio. DM oder rd. 22 % gegenüber dem Haushaltsansatz verringert werden. Gegenüber den Zielvereinbarungen wurden rd. 2,4 Mio. DM oder rd. 21,3 % weniger benötigt.

Die Forstämter lagen demzufolge 1998 und 1999 im Zuschussbedarf deutlich unter den Ansätzen im Haushaltsplan und innerhalb der Zielvereinbarungen.

Folgerung 5:

Nach der Ressortvereinbarung sollte im ersten Versuchsjahr keine Einsparung und im zweiten Versuchsjahr eine Einsparung von 3 % des Zuschusses realisiert werden. Angesichts der tatsächlichen Zuschussminderung ist die Frage nach dem Realitätswert dieser Vereinbarung zu stellen.

Stellungnahme

Das SMF vertritt die Auffassung, dass zum Zeitpunkt des Abschlusses der Ressortvereinbarung keine gesicherten Kenntnisse vorgelegen hätten, da es sich ja um ein Modellprojekt gehandelt habe. Nach Einschätzung des SMUL hätte eine höhere Einspar-

vorgabe den Modellforstämtern möglicherweise weniger Anreize für wirtschaftliches Handeln gegeben.

Auf der Basis der wirtschaftlichen Ergebnisse von 1998 und 1999 allein lässt sich nicht beurteilen, ob und inwieweit die im Rahmen des Modellprojektes neu eingeführten neuen Steuerungsinstrumente die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung in den budgetierten Forstämtern erhöht und deshalb zu einer Verminderung des Zuschussbedarfs geführt oder zumindest beigetragen haben oder ob die tatsächliche Entwicklung nicht auch ohne diese Instrumente im Wesentlichen so wie beschrieben stattgefunden hätte.

Der SRH ist der Ansicht, dass der verringerte Zuschussbedarf der budgetierten Forstämter nicht zwingend auf den Modellversuch zurückzuführen ist. Maßgeblich für den verringerten Zuschussbedarf in den Jahren 1998 und 1999 war jedenfalls allein, dass die Isteinnahmen deutlich höher waren als das Soll (nach Haushaltsansatz und nach Zielvereinbarung), nicht aber gegenüber dem Soll verringerte Istaussgaben. Diese waren jedenfalls sogar höher als in den Haushalten veranschlagt und nahe den in den Zielvereinbarungen vorgesehenen.

Der SRH hat das Mittelveranschlagungsverfahren nicht analysiert. Er kann deshalb nicht ausschließen, dass die Einnahmen von Anfang an unrealistisch niedrig geschätzt und veranschlagt wurden; jedenfalls sprechen die Istergebnisse der Jahre 1998 und 1999 für tendenziell zu niedrig veranschlagte Einnahmen der budgetierten Forstämter.

Die Einnahmen und Ausgaben der Forstämter und damit der Zuschussbedarf ergeben sich aus dem Mengengerüst (Menge, Qualität) einerseits und dem Wertgerüst (Preise, Bewertungen) andererseits der erbrachten Leistungen (= Produkte) und der eingesetzten Produktionsfaktoren (= Aufwand). Für die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben und des Zuschussbedarfs der budgetierten Forstämter könnten daher auch folgende Faktoren erheblich bestimmend gewesen sein:

- Marktpreise sind gestiegen (→ Mehreinnahmen),
- eine größere Menge an Holz wurde geschlagen (→ Mehreinnahmen),
- qualitativ besseres Holz wurde geschlagen (→ Mehreinnahmen),
- Leistungen wurden nicht vollständig erbracht [z. B. Naturschutzleistungen] (→ Minderausgaben),
- Qualitätsstandards wurden nicht eingehalten (→ Minderausgaben),
- Investitionen und Beschaffungen wurden zurückgestellt (→ Minderausgaben),
- Zahlungen am Jahresende wurden auf das neue Jahr verschoben (→ Minderausgaben),
- organisatorische Maßnahmen (z. B. größere Reviere) wurden durchgeführt.

Berücksichtigt werden muss, dass im Modellversuch Einflussfaktoren auf die erreichten finanziellen Ergebnisse der budgetierten Forstämter wirkten, die vom Forstamt bzw. vom Modellprojekt nicht beeinflussbar waren. Zu diesen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die eine Bewertung zusätzlich erschweren, zählten lt. Angaben des SMUL z. B. die gute Situation auf dem Holzmarkt (Mengennachfrage, Preise), die günstigen Preise für forstliche Dienstleistungen und Material (maschinelle Holzernte, Pflanzenpreise) sowie der erhöhte Holzanfall durch die Sturmkatastrophe im Forstamt Klingenthal. Da der Holzverkauf mit rd. 90 % (gemessen am Anteil der Gesamteinnahmen) die

Haupteinnahmequelle der budgetierten Forstbetriebe darstellt, kommt der Entwicklung auf den Holzmarkt zentrale Bedeutung zu.

Derartige Entwicklungen und die damit einhergehenden Einnahmeentwicklungen sind aber durch die Verwaltung nicht oder allenfalls marginal steuerbar, sodass „erwirtschaftete“ Mehreinnahmen nicht das Ergebnis zielgerichteten und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns sein müssen, sondern weitgehend das Ergebnis von Zufällen sein können. Von daher ist auch zweifelhaft, ob das Prinzip der Verstärkung der Ausgabebefugnis durch „erwirtschaftete“ Mehreinnahmen ohne Rücksicht auf den damit verbundenen Aufwand und die entsprechenden Kosten dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz überhaupt Rechnung trägt.

Wesentlich ist deshalb, dass die festgestellte Unterschreitung der Zuschüsse nach Haushaltsplanansatz und nach Zielvereinbarung im Ist aus den genannten Gründen allein nur ein allenfalls beschränkt aussagefähiger Maßstab für die Beurteilung des finanziellen Erfolgs des Modellversuchs ist. Hier sind eine Reihe verschiedener Faktoren wirksam, von denen die Budgetierung nur einen Faktor darstellt. Jedenfalls kann aus den Zuschussminderungen nicht geschlossen werden, dass die z. B. die in der Ressortvereinbarung und in den Haushaltserläuterungen genannten Zielsetzungen, „Aufwandsminderung in der Verwaltungstätigkeit“ und „Mobilisierung von Rationalisierungsréserven“ realisiert wurden.

Ein zweckmäßiges Kriterium zur Bewertung des finanziellen Erfolges des Modellprojektes könnten nach Ansicht der SRH die im Jahresabschlussbericht zum Modellprojekt 1999 erstmals dargestellten Zeitreihenvergleiche auf der Grundlage wichtiger betriebswirtschaftlicher Kennziffern (Kennzahlen für die Holzernte und einzelne Kostensätze) vor und nach Einführung der Budgetierung liefern. Als ergänzende Instrumente sind auch Kennzahlenvergleiche zwischen budgetierten und kameralistisch geführten Forstämtern möglich. Allerdings hat ein Vergleich der Betriebsergebnisse wegen der unterschiedlichen Wirtschaftsbedingungen der Forstämter nur beschränkte Aussagekraft. Da eine abschließende Bewertung des Modellversuchs noch aussteht, verzichtet der SRH hier auf eine weitergehende Prüfung dieser Beurteilungsinstrumente.

Folgerung 6:

Das SMUL wird die Gründe für die finanzielle Entwicklung der budgetierten Forstämter begleitend und nach Abschluss des Modellprojektes im Einzelnen zu analysieren und auszuwerten haben. Dabei werden alle zuvor genannten Einflussfaktoren, insbesondere aber das Mengen- und Wertgerüst der von den Forstämtern erbrachten Leistungen und des hierzu notwendig gewesenem Aufwandes zu berücksichtigen sein. Ebenso sind Unterschiede in den Entwicklungen der einzelnen Forstämter auch künftig in die Auswertungen einzubeziehen.

Stellungnahme

Das SMF begrüße diesen Vorschlag, der den Festlegungen in der Ressortvereinbarung entspreche. Im Rahmen des „Neuen Steuerungsmodells“ sei auch die Evaluationsmethodik bei Modellvorhaben erst in der Entwicklung begriffen.

Auch das SMUL stimme der Auffassung des SRH zu. Es sehe sich in seiner Einschätzung der Zweckmäßigkeit von Zeitreihenvergleichen auf der Grundlage wichtiger betriebswirtschaftlicher Kennziffern bestätigt. Im Abschlussbericht zum Modellprojekt wer-

de eine ausführliche Analyse mit Bewertung der Betriebsergebnisse der einzelnen Modellforstämter vorgenommen.

6 Lenkungsfunktion des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

Der SRH hat Mängel grundlegender Art bei der Vorbereitung und Begleitung des Modellprojektes festgestellt, die zu einem wesentlichen Teil in den Zuständigkeitsbereich des SMF fallen.

So sollte der Nutzen des Modellvorhabens vor allem darin bestehen, „die Entscheidung zu einer flächendeckenden Einführung dieses Steuerungssystems auf Grundlage gesicherter Daten sachgerecht treffen zu können“. Versäumt wurde jedoch, vorab festzulegen, nach welchen Kriterien über die flächendeckende Einführung entschieden werden sollte und welche Daten deshalb erforderlich waren.

Ebenso fehlten Festlegungen, welche Bedeutung das Modellprojekt für andere Bereiche der Staatsverwaltung haben sollte (vgl. Pkt. 3).

Das SMF hätte seiner ihm mit Kabinettsbeschluss vom 16.12.1997 übertragenen Koordinierungsfunktion für die Einführung der KLR durch entsprechende Vorgaben in der Ressortvereinbarung frühzeitig wahrnehmen müssen. Das ist nicht geschehen. Erst mit einem Schreiben des SMF vom 22.01.1999 wurde die Forstverwaltung über Mindestanforderungen an die KLR informiert.

Der mit Kabinettsbeschluss vom 16.12.1997 vorgesehene Lenkungsausschuss zur Vorbereitung und Durchführung des Modellversuchs unter Federführung des SMF war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vorhanden. Die Projektorganisation gemäß dem Kabinettsbeschluss konnte deshalb nicht umgesetzt werden.

Folgerung 7:

Der SRH misst dem Vorhandensein eines zentralen Lenkungsstabs zur Steuerung des Reformprozesses wesentliche Bedeutung bei. Für weitere Modellversuche hält er es für notwendig, dass vorab eindeutig festgelegt ist, welche Aufgaben das SMF im Rahmen seiner Begleitungsfunktion wahrnehmen soll. Ferner sollten die Kompetenzen zwischen dem SMF und den Ressorts hinsichtlich konzeptioneller Überlegungen und zentraler Beratung eindeutig und vollständig definiert werden. Der SRH hält die Weiterentwicklung eines anwendungsorientierten Standardcontrollingsystems für die Landesverwaltung und die ressortübergreifende Koordination erforderlicher Softwareausstattung durch das SMF für entscheidend.

Stellungnahme

Es habe Abgrenzungsprobleme hinsichtlich der Zuständigkeit des SMF und des SML/SMUL gegeben. Das SMF werde künftig auf eindeutige Zuständigkeitsregelungen hinwirken.

Dem SMF sei nunmehr durch Kabinettsbeschluss die Federführung für die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente des „Neuen Steuerungsmodells“ übertragen worden. In der Folge sei eine Lenkungsgruppe aus SMF, SMI und SK gebildet worden, die sich mit der koordinierten Begleitung von Modellprojekten befasse. Die Kompetenzen zwi-

schen dem SMF und den Ressorts würden nach der Erstellung der Richtlinie zum „Neuen Steuerungsmodell“ definiert. Dies gelte auch für die Entscheidung über eine landeseinheitliche Softwareausstattung, wofür im Übrigen die SK zuständig sei.

Nach Ansicht des SRH hätte eine Zielsetzung des Modellprojektes auch die Untersuchung sein sollen, welche Instrumente (z. B. Haushaltsflexibilisierung, KLR, Budgetierung) überhaupt zur Verbesserung des Steuerungssystems geeignet sind und sich bewährt haben und welche weniger oder gar nicht.

Diesem Versuchsansatz wurde bislang nicht nachgegangen. Nach Beendigung des Modellversuchs wird es deshalb kaum möglich sein zu analysieren, welche Mechanismen es waren, die eine ggf. eintretende effizientere Aufgabenerfüllung und evtl. Zuschussminderungen überhaupt bewirkt haben bzw. bewirken können, denn die Grenzen zwischen der Anwendung verschiedener Controllinginstrumente, Haushaltsflexibilisierung und der Einfluss anderer Faktoren (z. B. die Marktbedingungen) sind fließend.

Dass beispielsweise eine KLR im betrieblichen Bereichen grundsätzlich ein geeignetes Steuerungsinstrumentarium ist, wurde bereits in der Privatwirtschaft ausreichend erprobt. Andererseits wird eine KLR nicht in jedem Privatunternehmen eingesetzt. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen verfügen vielfach über keine KLR. Unter diesem Gesichtspunkt wäre es interessant gewesen, die KLR dort zu testen, wo sie bisher noch nicht eingesetzt wurde. Erkenntnisse über den Einsatz einer KLR in speziellen Bereichen, wie dem Hoheitsbereich der Forstämter, bzw. über die Definition von Kriterien für den Einsatz einer KLR können aus dem Modellversuch im Staatsforstbetrieb nicht erwartet werden.

Die im Staatsforstbetrieb vorhandene Betriebsbuchführung entsprach im Wesentlichen einer KLR. Nach Angaben der Forstverwaltung handelt es sich um eine Vollkostenrechnung auf Istkostenbasis. Dass eine Vollkostenrechnung den Vorgaben des Modellversuchs entspricht, entnimmt der SRH aus der Anlage des Kabinettsbeschlusses und dem Schreiben des SMF vom 22.01.1999 zu Mindestanforderungen an die Einführung einer KLR, in welchen die „Erfassung sämtlicher Kosten“ bzw. die Verrechnung „aller Kosten“ bestimmt wurde. Weitere Vorgaben zum Kostenrechnungssystem sind nicht vorhanden. Auch das SMUL hat sich keine weitergehenden Gedanken darüber gemacht, welches Kostenrechnungssystem überhaupt sinnvoll gewesen wäre.

Kostenrechnungen können nach unterschiedlichen Kriterien aufgebaut werden. Zu unterscheiden sind grundsätzlich sechs verschiedene Kostenrechnungssysteme: Eine Voll- oder Teilkostenrechnung auf der Grundlage von Ist-, Normal- oder Plankosten. Jedes dieser Kostenrechnungssysteme verlangt unterschiedliche Datenvoraussetzungen und ist für verschiedene Zwecke geeignet. Deshalb wäre vor Einführung einer KLR zu prüfen gewesen, welches der grundsätzlich denkbaren Kostenrechnungssysteme bei der vorhandenen Datenlage über „Kosten“ in der staatlichen Verwaltung überhaupt möglich gewesen und welches im Hinblick auf den angestrebten Zweck sinnvoll gewesen wäre. Die Prüfung hat ergeben, dass die für den Staatsforstbetrieb beabsichtigte „Vollkostenrechnung“ tatsächlich nur eine Teilkostenrechnung war, weil wesentliche Kostenelemente, wie z. B. die Personalkosten der Beamten und Angestellten, nicht erfasst waren. Die grundsätzliche Frage, welches von mehreren möglichen Kostenrechnungssystemen im konkreten Fall überhaupt geeignet und zweckmäßig ist, wurden nicht geklärt. Abgesehen davon, dass eine Vollkostenrechnung sehr aufwändig ist, kann ein System auf Istkostenbasis (wie im Modellversuch) vorwiegend nur als Dokumentationsinstrument genutzt werden. Eine Wirtschaftlichkeitskontrolle hingegen ist nur eingeschränkt möglich. Unter dem Gesichtspunkt, dass die Staatsverwaltungen oft

über einen hohen Gemeinkostenanteil verfügen, wäre auch eine Untersuchung konstruktiv gewesen, ob und wo eine Prozesskostenrechnung geeignet sein könnte.

Das SMF ist auch insoweit seiner Koordinationsfunktion nicht nachgekommen.

Folgerung 8:

Bei künftigen Modellvorhaben wäre es sinnvoll zu ermitteln, welche Instrumente wirkungsvoll, weniger wirkungsvoll oder sogar kontraproduktiv wirken. Dazu dürfen die Instrumentarien nicht nur insgesamt, sondern müssen auch isoliert voneinander betrachtet und analysiert werden. Insbesondere sollten Erkenntnisse über die Eignung einer KLR in speziellen Bereichen der Staatsverwaltung gewonnen werden. Der Aufbau und die Ausgestaltung einer KLR sollten zweckmäßig sein.

Stellungnahme

Nach Auffassung des SMF stehe zum jetzigen Zeitpunkt die „Einführung eines Gesamtsteuerungssystems und Controllings“ an. Es sei schwierig, einzelne Bausteine isoliert zu betrachten, da sie aufeinander aufbauten und sich gegenseitig beeinflussten.

Folgerung 9:

Vor der Einführung einer KLR im staatlichen Bereich ist künftig zu prüfen, welche von mehreren möglichen Kostenrechnungssystemen für den konkreten Fall sowohl hinsichtlich der notwendigen Voraussetzungen zu dessen Einführung als auch hinsichtlich der Aussagekraft am besten geeignet ist.

Stellungnahme

Das SMF werde dies bei der Konzeption des Rahmenrichtlinienteils „Kostenrechnung“ berücksichtigen. Man wolle „ein möglichst einfach umzusetzendes und dennoch zielführendes Kostenrechnungssystem einführen“, um eine breite Akzeptanz bei den Nutzern zu schaffen und die Einführungskosten zu begrenzen.

Das SMUL teilte mit, die Forstverwaltung halte eine Prozesskostenrechnung dem Grunde nach für ein durchaus geeignetes Konzept. Grundstrukturen seien im Rahmen des Modellvorhabens entworfen, wegen des hohen Einführungsaufwandes sei aber von einer Entwicklung und Implementierung abgesehen worden.

In der Ressortvereinbarung fehlen wichtige Regelungen. Zum Beispiel hat sich das SMF unter Umständen notwendige Eingriffsrechte nicht eingeräumt. Einige in der Ressortvereinbarung getroffenen Regelungen sind nicht eindeutig oder unzweckmäßig.

Ein Kritikpunkt ist die Festlegung zur Bestimmung der Einsparbeträge (in der Ressortvereinbarung auch als Effizienzdividende bezeichnet).

Gemäß § 3 der Ressortvereinbarung wurde vereinbart, dass im ersten Modelljahr keine zusätzlichen Kosten entstehen und ab dem zweiten Modelljahr Einsparungen in Höhe von 3 % des Zuschusses zu erzielen sind. Die Vorgabe im Modellversuch, dass im ersten Versuchsjahr keine zusätzlichen Kosten entstehen sollen, war unrealistisch, denn allein der Personal- und Sachaufwand zur Einführung und Umsetzung des Modellvorhabens führt zu zusätzlichen Kosten. Diese Formulierung ist für den SRH des-

wegen ebenso ein Indiz dafür, dass auch das SMF bislang nicht hinreichend zwischen Ausgaben und Kosten differenziert hat, wie die Angabe in der Kabinettsvorlage (Vorblatt) vom 20.11.1997, wonach die „Kosten“ der Modellvorhaben höchstens 150.000 DM betragen werden.

Fragwürdig ist auch die Festlegung einer Einsparung von 3 % des Zuschusses ohne Benennung der konkreten Bemessungsgrundlage (Haushaltsansatz, Zielvereinbarung). Wie bereits zuvor dargelegt, kann eine Zuschussreduzierung um 3 % allein aufgrund einer besseren Marktlage (höhere Holzpreise) und damit verbunden höheren Einnahmen erzielt werden - und das sogar bei höheren Ausgaben und einer „Effizienzverschlechterung“ in der Betriebsführung (vgl. Pkt. 5).

Folgerung 10:

Eine pauschale Angabe von finanziellen Einsparzielen als alleiniger Maßstab und Ziel der „Effizienzsteigerung“ der Verwaltungsleistungen durch die Einführung neuer Steuerungsinstrumente ist jedenfalls dann ungeeignet, wenn die Erreichung des Ziels - wie im Falle des Staatsforstbetriebes - von vielen und insbesondere auch von externen, selbst nicht beeinflussbaren Faktoren abhängt.

Der SRH hält es für notwendig, differenzierte, einzelfallbezogene Betrachtungen und Festlegungen vorzunehmen.

Stellungnahme

Das SMF wolle diese Überlegung im Teil „Budgetierung/Zielvereinbarung“ der Rahmenrichtlinie weiter verfolgen.

Kritisch sieht der SRH auch die in der Ressortvereinbarung getroffene Regelung zum Berichtswesen. Der jährliche Berichtsturnus, wie er zwischen dem SMUL und dem SMF vereinbart wurde, ist nicht geeignet, dass das SMF seine Koordinations- und Lenkungsfunction ausreichend wahrnehmen, eine begleitende Evaluierung vornehmen sowie Erkenntnisse des Modellversuchs zeitnah in die Entwicklung von Standards einfließen lassen kann.

Folgerung 11:

Ein unterjähriges Berichtswesen sollte vereinbart werden.

Stellungnahme

Dem könne das SMF nur zustimmen, da es dies selbst bereits mehrfach gefordert habe.

7 Flexibilisierung durch Übertragungen und Rücklagen

Ein Kernstück der neuen Steuerungsinstrumente ist es, die Mittelverfügbarkeit grundsätzlich zeitlich, über ein Haushaltsjahr hinaus, auszuweiten. Die überjährige Mittelverfügbarkeit sollte im Modellprojekt durch generelle Übertragbarkeit der Titelanträge sowie die Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen erreicht werden.

7.1 Grundlagen

Besondere Vorschriften, wie eine überjährige Mittelverfügbarkeit erreicht werden soll, sind in § 11 HG 1998 nicht enthalten. Nach dem Haushaltsvermerk und den Erläuterungen zum Modellvorhaben (Kap. 0961 Tit.Gr. 55 - 59) sind Mittel der HGr. 4 bis 8 übertragbar. Darüber hinaus sieht der StHpl. die Möglichkeit der Bildung einer Rücklage von bis zu 20 % des Nettobudgets vor, um „die sich die Budgets in den nachfolgenden Haushaltsjahren erhöhen“. Nach dem StHpl. wird ferner bis zu einer Höhe von 20 % des Nettobudgets ein Vorgriff zu Lasten des nachfolgenden Haushaltsjahres zugelassen.

Das HG 1999/2000 sieht in § 11 die Übertragbarkeit von Mitteln über § 19 SäHO und die Bildung von Ausgaberesten über § 45 Abs. 2 und 3 SäHO hinaus sowie die Möglichkeit der Rücklagenbildung vor. Die Haushaltsvermerke sind zu denen des StHpl. 1998 weitgehend identisch.

Nach § 2 Nr. 4 der Ressortvereinbarung zwischen SMF und SMUL ist eine Budgetübertragung möglich, die als Ausgaberesteverfahren nach Abschluss des Haushaltsjahres behandelt wird. „Einer Genehmigung durch das SMF und/bzw. Inanspruchnahme bedarf es nicht.“ Bemessungsgrundlage für diese Übertragungen sollte nach der Vereinbarung das Istnettobudget (= Istzuschuss) sein. Tatsächlich wurden den Übertragungen im Vollzug aber das Sollnettobudget (= Sollzuschuss) zugrunde gelegt. Darüber hinausgehende Ausgabereste waren grundsätzlich zulässig, unterlagen jedoch uneingeschränkt den allgemeinen haushaltsrechtlichen Regelungen.

Die in den Haushaltsplänen 1998 in Kap. 0961 Tit.Gr. 55 - 59 und 1999/2000 in Kap. 0961 Tit.Gr. 60 sowie in § 11 HG 1999/2000 vorgesehene Möglichkeit der Rücklagenbildung ist in der Ressortvereinbarung nicht umgesetzt worden.

Entsprechend sah der Einführungserlass bei „einer nicht vollständigen Inanspruchnahme des vereinbarten Nettobudgets im Betriebsbereich“ die Möglichkeit einer Budgetübertragung bis zu 20 % in das Folgejahr vor. Die nicht in Anspruch genommenen Zuschüsse sollten danach getrennt werden, ob sie

- infolge geplanter, aber nicht realisierter und deshalb für das Folgejahr geplanter Maßnahmen und/oder
- einer „effizienteren Betriebsführung“

entstanden sind.

Im Umfang nicht realisierter Maßnahmen konnten „Haushaltsmittelübertragungen“ vorgenommen werden, die den Forstämtern im Folgejahr zusätzlich zu den jeweiligen Jahreszielen zur Verfügung stehen sollten. Verbleibende Budgetreste konnten zur Bildung einer „Rücklage“ verwendet werden, die zu 85 % den Forstämtern zusätzlich zu deren jahresbezogenen Budgets und zu 15 % den Forstdirektionen zur Verfügung stehen sollte. Die Rücklagen konnten „über zwei Wirtschaftsjahre akkumuliert werden. Rücklagen des ersten Wirtschaftsjahres blieben bei der 20 %-Regelung der Mittelübertragung am Ende des zweiten Wirtschaftsjahres unberücksichtigt“.

7.2 Verfahren der Restebildung und Budgetübertragungen

Für den Modellversuch müssen im Vollzug die betriebswirtschaftliche (forstamtsbezogene) und die haushaltsrechtliche/haushaltstechnische Übertragung von nicht in Anspruch genommenen Zuschussmitteln in das Folgejahr getrennt betrachtet werden.

Die Restebildung und die Mittelübertragungen erfolgten im Rahmen des Modellvorhabens nach Abschluss des Haushaltsjahres deshalb in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst wurden auf der Ebene der budgetierten Forstämter unter „betriebswirtschaftlichen“ bzw. „budgetbezogenen“ Gesichtspunkten Reste (= Budgetreste) gebildet und übertragen (Budgetübertragung). In einem dann folgenden Schritt wurden auf der Ebene des SMUL unter „haushaltswirtschaftlichen“ Gesichtspunkten Reste (= Ausgabenreste) gebildet und übertragen (Ausgabenübertragung).

7.2.1 Forstämter (betriebswirtschaftlicher Ansatz)

Nach Abschluss des Hj. 1998 wurden zunächst auf der Ebene der Forstämter forstamtsweise Budgetreste gebildet und im Rahmen des Zulässigen übertragen. Hierzu wurde im Wesentlichen wie folgt vorgegangen:

- Für jedes Forstamt wurde auf der Grundlage des betriebswirtschaftlichen Jahresergebnisses die Höhe des Istzuschusses die Differenz (= Budgetrest) zum Sollzuschuss gemäß Zielvereinbarung ermittelt.
- Auf der Grundlage dieses Sollzuschusses wurde die Obergrenze (= 20 % des Sollzuschusses) für den übertragbaren Budgetrest ermittelt.
- Die übertragbaren Budgetreste wurden in „Mittelübertragungen“ und „Rücklagen“ aufgeteilt, in das folgende Jahr übertragen und den Forstämtern im Folgejahr per Kassenanschlag zusätzlich zugewiesen.

7.2.2 Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (haushaltswirtschaftlicher Ansatz)

Nach der Ermittlung der Budgetreste und der Budgetübertragungen auf der Ebene der Forstämter erfolgte durch das SMUL ein Abgleich mit den Haushaltsansätzen. Hierzu ging das SMUL wie folgt vor:

Es ermittelte die Differenz zwischen dem Istzuschuss für alle budgetierten Forstämter (= Nettobudget-Ist) und dem Sollzuschuss lt. Ansatz im StHpl. Ferner wurde unter Zugrundelegung des Sollzuschusses im StHpl. die Höhe der höchstzulässigen Budgetübertragung (= 20 % des Sollzuschusses) ermittelt. Im Rahmen dieses Höchstbetrages wurden die vorhandenen Budgetreste auf das Folgejahr übertragen. Dies machte 1998 den Betrag von insgesamt rd. 2,5 Mio. DM aus. Dieser Betrag überschritt die auf der Ebene der Forstämter vorgenommenen Budgetübertragungen um rd. 1 Mio. DM und verblieb zur weiteren Bewirtschaftung als „Risikorücklage“ im SMUL (Tit. 547 60). Eine Unterscheidung in „Mittelübertragungen“ und „Rücklagen“ wurde hier nicht vorgenommen. Schriftliche Regelungen über die weitere Bewirtschaftung dieser Mittel bestanden nicht.

Der SRH hat deshalb vorgeschlagen, dass das SMUL umgehend Regelungen zur Bewirtschaftung der „Risikorücklage“ festlegen und dabei insbesondere regeln sollte, wann, wer und in welchem Umfang auf diese Rücklagen zurückgegriffen werden kann.

7.2.3 Wertung

7.2.3.1 Im Ergebnis dieser Verfahrensweise fanden zwei „Übertragungsprozesse“ statt: Ein haushaltsorientierter „Übertragungsprozess“ auf der Ebene des SMUL (Kap. 0961, Tit.Gr. 55 - 59 bzw. Tit.Gr. 60) und ein betriebswirtschaftlich orientierter Übertragungsprozess auf der Ebene der Forstämter. Dies führt u. a. dazu, dass mit denselben Begriffen unterschiedliche Sachverhalte bezeichnet werden. Soweit das Modellvorhaben insgesamt betrachtet wird, weichen deshalb z. B. die „Budgetreste“ als Differenz zwischen Soll- und Istzuschuss betragsmäßig von einander ab, je nachdem, ob das Ergebnis einerseits ausschließlich als Summe der Budgetreste der einzelnen Forstämter betrachtet wird (Maßstab: Sollzuschuss gemäß Zielvereinbarung) oder andererseits als Ergebnis des gesamten Istzuschusses in Bezug auf den jeweiligen Haushaltsansatz (Maßstab: Sollzuschuss gemäß StHpl.). Wenn über die Höhe der Budgetreste und Budgetübertragungen innerhalb des Modellvorhabens gesprochen wird, ist deshalb nicht klar, ob es sich um die forstamtsbezogenen, „betriebswirtschaftlichen“ Budgetreste handelt oder um die in Kap. 0961, Tit.Gr. 55 - 59 bzw. Tit.Gr. 60 gebildeten „haushaltsbezogenen“ Budgetreste.

Gleiches gilt für den Begriff „Nettobudget“, der in der Ressortvereinbarung als Saldo der Gesamteinnahmen und -ausgaben definiert wurde. Hierbei können mindestens drei verschiedene Nettobudgets gemeint sein:

- Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben lt. StHpl. (Sollnettobudget nach StHpl.),
- Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben lt. Zielvereinbarung (Sollnettobudget lt. Zielvereinbarung),
- Differenz zwischen Isteinnahmen und Istaussgaben je Forstamt und für alle gemeinsam (Istnettobudget).

Weil dies inhaltlich zu Verwechslungen und damit zu unklaren bzw. unbestimmten Regelungen führen kann, hält der SRH es für notwendig, künftig eindeutige und wohldefinierte Bezeichnungen für unterschiedliche Sachverhalte zu verwenden.

7.2.3.2 Dieser zweistufige Budgetierungsprozess macht ein weiteres Problem deutlich.

Modellbehörden des Pilotvorhabens sind die Forstämter. Dort findet der eigentliche Modellversuch statt, dort liegt auch die betriebswirtschaftliche Ressourcenverantwortung und dort werden Budgetreste „erwirtschaftet“. Trotz dieser Tatsache wurden Budgetreste nicht nur auf der Ebene der budgetierten Forstämter, sondern auch auf der Ebene des SMUL gebildet und übertragen. Das SMUL kommt so in den „Genuss“, Budgetreste bilden und übertragen zu können, obwohl es selbst weder budgetiert ist noch „betriebswirtschaftlich“ handelt und somit keine Ausgabenreste „erwirtschaftet“ hat.

Der SRH interpretiert die diesbezüglichen Haushaltsvermerke jedenfalls so, dass Budgetübertragungen nur dort vorgenommen werden dürfen, wo zuvor auch Budgets gebildet wurden. Dies betrifft allein die Ebene der budgetierten Forstämter.

Folgerung 12:

Budgetübertragungen sollten deshalb künftig nur noch dann und insoweit zulässig sein, wie entsprechende Budgetreste auf der Grundlage der Differenz zwischen dem Soll lt. Zielvereinbarung und Ist bei den „budgetierten“ (Modell) Behörden, im vorliegenden Fall also den Forstämtern, entstehen. Budgetreste, die sich über diese Beträge hinaus allein aufgrund der Ansätze im StHpl. bilden lassen, sind nicht das Ergebnis der Erprobung neuer Steuerungsinstrumente bei den Modellbehörden, sondern weitgehend nur das Ergebnis unrealistischer und ggf. großzügiger Haushaltsplanansätze. Dies darf aber nicht zu einer „Belohnung“ in Form der Übertragung nicht verbrauchter Mittel führen.

Stellungnahme

Das SMF bewerte die Trennung zwischen „managementbedingten und nicht managementbedingten Einsparungen“ als Kernproblem der Budgetierung. Entsprechende Regelungen würden in das Rahmenrichtlinienkapitel „Budgetierung/Zielvereinbarung“ aufgenommen.

Nach Aussage des SMUL komme es keineswegs in den „Genuss“ von Ausgaberesten. Es halte nur die über die in den Forstämtern gebildeten Budgetreste hinaus gehenden Mittelübertragungen zentral als Risikorücklage zurück, um daraus unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgaben in den budgetierten Forstämtern zu finanzieren. Die einer strengen Zweckbindung unterworfenen Risikorücklage sei auch künftig unverzichtbar. Von einer „Belohnung“ könne keine Rede sein. Der zeitlich lange Vorlauf der Haushaltsplanung, insbesondere bei Doppelhaushalten, erschwere allerdings eine realistische Prognose. Künftig werde die Haushaltsplanaufstellung im Wege des Produkthaushalts vorgenommen.

7.3 Kappungsgrenze

Die Möglichkeit, Budgetreste ins folgende Jahr zu übertragen, wurde durch die Einführung einer Kappungsgrenze beschränkt. Nach Ansicht des SRH ist die hierfür eingeführte Bemessungsgrundlage von 20 % des Sollzuschusses nicht zielgerecht, da sie kontraproduktiv wirken kann. Sie kann dazu führen, dass ein besonders „wirtschaftlich“ arbeitendes Forstamt (= hoher Anteil des nicht in Anspruch genommenen Zuschusses) dadurch „bestraft“ wird, dass es nur einen geringeren Anteil seines „wirtschaftlichen Erfolgs“ (= nicht in Anspruch genommener Zuschuss) in das Folgejahr übertragen darf als ein weniger „wirtschaftlich“ arbeitendes Forstamt. Ein wirtschaftlicher Anreiz, den zugebilligten Sollzuschuss nicht zu beanspruchen, besteht nur solange, wie der nicht beanspruchte Zuschuss die Kappungsgrenze nicht übertrifft. Danach wirken weitere „Einsparungen“ im Sinne der Nichtinanspruchnahme eines zugestandenen Zuschusses kontraproduktiv: Je höher der Budgetrest, d. h. je weniger vom zugebilligten Sollzuschuss tatsächlich in Anspruch genommen wird, desto geringer ist der Mittelanteil, der ins Folgejahr übertragen werden kann.

Ein höherer Anreiz zum wirtschaftlichen Verhalten könnte geschaffen werden, wenn die Höhe des maximal übertragbaren Budgetrestes nicht mehr an den Sollzuschuss, sondern an die Höhe des nicht in Anspruch genommenen Sollzuschusses gebunden wird.

Folgerung 13:

Der SRH hält die Bindung der Kappungsgrenze an den Sollzuschuss nicht für sachgerecht. Eine Bindung der Kappungsgrenze an das konkrete wirtschaftliche Ergebnis, wie z. B. an die Höhe des nicht in Anspruch genommenen Sollzuschusses, bietet einen höheren und zudem proportionalen Anreiz für wirtschaftliches Handeln. Der SRH empfiehlt deshalb, bestehende Verfahren zur Berechnung der Kappungsgrenze für Budgetübertragungen zu ändern und so zu gestalten, dass notwendige Anreize für wirtschaftliches Handeln nicht konterkariert werden.

Stellungnahme

Das SMF beabsichtige, künftig bei der Ausgestaltung von Ressortvereinbarungen verstärkt auf diesen Punkt zu achten und entsprechende Regelungen in der Rahmenrichtlinie zu treffen. Die Empfehlung des SRH sei im StHpl. 2001/2002 bereits umgesetzt, so das SMUL.

7.4 Rücklagen

7.4.1 Auch die „Rücklagenbildung“ ist ein wesentlicher Bestandteil des Modellvorhabens und beinhaltet die Möglichkeit, über nicht verausgabte Finanzmittel überjährig verfügen zu können. Damit sollte den budgetierten Forstämtern ein zusätzlicher Anreiz zu einem sparsamen und wirtschaftlichen Ressourceneinsatz gegeben werden.

Für die Hj. 1998 und 1999 wurden gemäß dem jeweiligen Jahresabschlussbericht zum Modellprojekt folgende forstamtsbezogene Rücklagen im Rahmen der Erfolgsrechnung ausgewiesen:

Forstämter	Bad Schan- dau	Klingenthal	Laußnitz	Schönheide	Tharandt
aus Hj. 1998					
Rücklagen in TDM	0,0	429,0	196,0	305,0	139,9
aus Hj. 1999					
Rücklagen in TDM	62,3	303,5	123,8	265,9	166,1

7.4.2 Die Verwendung des Begriffs „Rücklagen“ für einen Teil der zu übertragenden Budgetreste ist sowohl aus haushaltsrechtlicher wie auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht falsch und irreführend. Bei diesen „Rücklagen“ handelt es sich ebenfalls nur um Mittelübertragungen. Sie unterscheiden sich von den im Modellvorhaben als „Mittelübertragungen“ bezeichneten Beträgen nur dadurch, dass sie nicht direkt bestimmten, für das laufenden Haushaltsjahr geplanten aber dann nicht realisierte Maßnahmen zugeordnet werden.

Betriebswirtschaftlich gesehen sind Rücklagen Teile des Eigenkapitals. Dabei ist zwischen offenen und stillen Rücklagen zu unterscheiden. Offene Rücklagen gliedern sich im Jahresabschluss von Kapitalgesellschaften in Gewinn- und Kapitalrücklagen sowie den Gewinnvortrag. In den Gewinnrücklagen sind Beträge auszuweisen, die durch Einbehaltung von Teilen des Jahresüberschusses entstehen. Kapitalrücklagen enthalten Beträge, die aus Kapitalerhöhungen sowie aus Zuführungen von außen, insbesondere von den Gesellschaftern entstehen. Bei den Forstämtern sind bislang jedoch keine

„Gewinne“ im betriebswirtschaftlichen Sinne angefallen, aus denen Rücklagen im betriebswirtschaftlichen Sinne hätten gebildet werden können.

Haushaltsrechtlich gesehen stellen Rücklagen Sondervermögen dar, welche außerhalb des Haushalts geführt werden. Auch die Bildung haushaltsrechtlicher Rücklagen setzt grundsätzlich einen tatsächlichen Einnahmeüberschuss voraus (§ 25 SäHO). Die SäHO nennt ausdrücklich die Konjunkturausgleichsrücklage und die Kassenverstärkungsrücklage (§§ 42, 62 SäHO). Rücklagen werden durch Zuführungen gebildet, die nach dem Gruppierungsplan als Ausgabe in den StHpl., OGr. 95, einzustellen sind. Rücklagen werden durch Entnahmen reduziert oder aufgelöst, die nach dem Gruppierungsplan als Einnahme in den StHpl., OGr. 35, einzustellen sind.

In den Hj. 1998 und 1999 waren in der Haushaltsrechnung in Epl. 09 weder Zuführungen in eine Rücklage noch Entnahmen aus einer Rücklage ausgewiesen.

Folgerung 14:

Nach den StHpl. 1998 und 1999/2000 sollte im Rahmen des Modellvorhabens auch die Bildung von Rücklagen als Instrument der überjährigen Mittelverfügbarkeit erprobt werden. Die erforderliche haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Bildung von Rücklagen im Rahmen des Modellversuchs sieht der SRH als gegeben an. Von dieser Ermächtigung haben aber das SMUL und das SMF im Vollzug keinen Gebrauch gemacht. Ein im Rahmen der Erprobung neuer Steuerungsinstrumente wichtiges Element wurde damit nicht in das Modellvorhaben einbezogen und erprobt.

Stellungnahme

Das SMF habe bisher eine „Mittelübertragung nur im Rahmen der Ausgabestelle gestattet“, da das Instrument Rücklage bisher noch nicht ausreichend konzipiert sei. Das SMUL sei nicht zur Bildung von Rücklagen im Sinne des § 25 SäHO ermächtigt gewesen.

Der SRH führt das Nichterproben des Instruments „Rücklage“ darauf zurück, dass dieser Begriff zwar im Rahmen des Modellvorhabens verwendet wird, offenbar aber entweder von vornherein eine Rücklagenbildung tatsächlich nicht beabsichtigt war oder aber den Verantwortlichen beim SMUL und SMF die haushaltsrechtliche und die betriebswirtschaftliche Bedeutung des Rücklagenbegriffs nicht klar war. Tatsächlich wurde der Rücklagenbegriff nur dazu verwendet, eine Mittelübertragung zu bezeichnen, die von vornherein - also nicht wie sonst üblich, erst nach Abschluss des Haushaltsjahres - dem Grunde und dem Verfahren zu ihrer Berechnung nach genehmigt war.

Folgerung 15:

Der Begriff „Rücklage“, wie er im Rahmen des Modellvorhabens und teilweise erst in dessen Vollzug verwendet wird, weicht erheblich von den haushaltsrechtlich und den betriebswirtschaftlich üblichen Definitionen ab. Dies führt zu Schwierigkeiten beim Verständnis des Modellvorhabens und im Hinblick auf die Übertragung der Modellergebnisse auf andere Bereiche sowie zur Gefahr von Missverständnissen und Fehlinterpretationen. Der SRH hält es deshalb für notwendig, Begriffe aus dem Haushaltsrecht oder der Betriebswirtschaft auch in Modellvorhaben zur Einführung neuer Steuerungsmodelle entsprechend ihren üblichen Definitionen zu verwenden. Insbesondere muss darauf geachtet wer-

den, ob ein bestimmter Begriff im haushaltsrechtlichen oder - ggf. abweichenden - betriebswirtschaftlichen Sinn verwendet wird. In Zweifelsfällen müssen die verwendeten Begriffe ausreichend genau definiert und voneinander abgegrenzt werden. Wo dies vorab nicht möglich ist, ist es im Verlauf des Modellvorhabens nachzuholen.

Dem SMF kommt hier im Rahmen seiner Koordinierung der Einführung neuer Steuerungsmodelle und seiner haushaltsrechtlichen Zuständigkeit eine besondere Verantwortung zu.

Stellungnahme

Nach Auffassung des SMF solle es im Rahmen des „Neuen Steuerungsmodells“ die Ausnahme bleiben, Begriffe abweichend von haushaltsrechtlichen oder betriebswirtschaftlichen Definitionen zu verwenden. Soweit dies jedoch nicht zu vermeiden sei, würden entsprechende Begriffsbestimmungen in der Rahmenrichtlinie getroffen.

7.4.3 Wie unter Pkt. 7.4.2 dargelegt, geht der Rücklagenbegriff sowohl aus haushaltsrechtlicher wie auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich von einer „Überschusssituation“ aus, also einem betriebswirtschaftlichen Gewinn oder einem Einnahmeüberschuss im öffentlichen Haushalt. Die Bildung einer Rücklage macht jedenfalls dann grundsätzlich wenig Sinn, wenn dem Staat auf diesem Wege verfügbare Haushaltsmittel entzogen und einem Sondervermögen außerhalb des Haushalts zugeführt werden, solange der Staat seine Ausgaben teilweise im Wege der Nettokreditaufnahme finanzieren muss. Dem Vorteil der erhöhten Flexibilität aufgrund der (verzinslich anzulegenden) Rücklage stehen die Zinslasten gegenüber, die der Staat deswegen zu tragen hat, weil er wegen der Zuführung an das Sondervermögen „Rücklage“ eine höhere Nettokreditaufnahme tätigen muss als ohne einen derartigen Mittelabfluss.

Folgerung 16:

Das SMF muss der Frage, ob und in welcher Form eine „Rücklagenbildung“ im Rahmen der neuen Steuerungsinstrumente für den Staat und das staatliche Verwaltungshandelns überhaupt sinnvoll ist, bei der weiteren Entwicklung dieser Instrumente und ihres Einsatzes seine besondere Aufmerksamkeit schenken.

Stellungnahme

Zu dieser Frage brachte das SMF seine uneingeschränkte Zustimmung zum Ausdruck.

7.4.4 Nach den Haushaltsvermerken soll die gebildete „Rücklage“ dazu dienen, die Budgets „in den nachfolgenden Haushaltsjahren zu erhöhen“. Rücklagen sind faktisch nicht gebildet worden. Vielmehr wurden nur vorgenommene Mittelübertragungen als „Rücklage“ bezeichnet.

Eine gesonderte Festlegung, für welche Zeiträume eine im Rahmen des Modellvorhabens vorgenommene Mittelübertragung möglich sein soll, enthalten weder die StHpl. noch die Ressortvereinbarung zwischen dem SMF und dem SMUL. Allein der Einführungserlass enthält die Regelung, dass die Rücklagen „über zwei Jahre akkumuliert werden können“.

Folgerung 17:

Der SRH hält es für notwendig, innerhalb von Modellvorhaben zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente in die Staatsverwaltung explizit in den HG oder Ressortvereinbarungen festzulegen, für welche Zeiträume übertragene Haushaltsmittel oder gebildete Rücklagen zur Verfügung stehen sollen und nach welchen Kriterien nicht verbrauchte Mittelübertragungen oder nicht in Anspruch genommene Rücklagen aufgelöst werden sollen.

Stellungnahme

Das SMF folge der Argumentation des SRH und werde entsprechende Regelungen in die Rahmenrichtlinie aufnehmen.

8 Effizienz der Betriebsführung

Gemäß Einführungserlass des SML durften Budgetreste nur dann in das Folgejahr übertragen werden, soweit sie das Ergebnis einer „effizienteren Betriebsführung“ waren. Das SMUL hat übertragbare Budgetreste unter Abzug der so genannten „Mittelübertragungen“ insgesamt als Ergebnis einer „effizienteren Betriebsführung“ dargestellt.

Das SMUL hat nicht festgelegt, an welchem Maßstab die „Effizienz“ der Betriebsführung gemessen werden soll.

Rein formal kann die Effizienz daran gemessen werden, mit welchem Mitteleinsatz ein bestimmtes Ergebnis erzielt wird. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip unterscheidet dabei zwei Ansätze:

- Das Minimalprinzip. Hierbei soll ein bestimmtes Ergebnis mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz erreicht werden.
- Das Maximalprinzip. Hierbei soll mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln ein bestmögliches Ergebnis erreicht werden.

Eine „effizientere Betriebsführung“ im Sinne des Modellprojekts kann nicht am wirtschaftlichen Gesamtergebnis des Forstbetriebes gemessen werden. Sinn und Zweck des Modellprojekts ist, zu ermitteln, ob der Staatsforstbetrieb durch Instrumente wie die Stärkung des Kostenbewusstseins und durch Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung zu einem effizienteren Mitteleinsatz kommt. Dies verlangt, dass zur Feststellung, ob eine Effizienzsteigerung erreicht wurde, das wirtschaftliche Gesamtergebnis zunächst um die finanziellen Auswirkungen aller anderen Faktoren bereinigt werden muss (siehe Pkt. 5). Wenn sich beispielsweise das Betriebsergebnis deswegen verbessert oder verschlechtert, weil sich die Marktpreise verbessert oder verschlechtert haben, so hat dies zunächst einmal gar nichts oder wenig mit der Qualität und Effizienz der „Betriebsführung“ im Sinne einer „Managementleistung“ zu tun.

Eine „effizientere Betriebsführung“ im Sinne des Modellprojekts und Verbesserung der Managementleistung der Forstverwaltung kann, muss aber nicht Grund für eine Verbesserung des Betriebsergebnisses oder eine Verminderung des Zuschussbedarfs sein. Wenn entsprechende Rahmenbedingungen und vor allem entsprechende Marktverhältnisse vorliegen (z. B. Auftreten von so genannten „windfall profits“) kann sich

das finanzielle Betriebsergebnis sogar dann verbessern, wenn sich die Effizienz der Betriebsführung verschlechtert hat. Ein Budgetrest kann z. B. allein dadurch entstehen oder sich erhöhen, weil der Sollzuschuss in der Zielvereinbarung unrealistisch und überhöht festgelegt wurde.

Der SRH bezweifelt, dass die gebildeten „Rücklagen“ tatsächlich das Ergebnis einer „effizienteren Betriebsführung“ im Sinne neuer Steuerungsinstrumente sind.

Folgerung 18:

Ziel der neuen Steuerungsinstrumente ist es auch, das Kostenbewusstsein und die Kostentransparenz zu erhöhen und die vorhandenen Haushaltsinstrumente flexibler einsetzen zu können, um auch dadurch zu einer effizienteren Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates beizutragen. Deshalb ist es im Rahmen des Modellprojekts „Budgetierung der Staatswaldbewirtschaftung“ notwendig zu ermitteln, ob und ggf. welche Instrumente in welchem Ausmaß zu einer effizienteren Haushalts- und Wirtschaftsführung geführt haben. Das reine finanzielle Ergebnis - gemessen am jährlichen Zuschussbedarf und seiner Veränderung - ist hierfür kein geeigneter Indikator.

Bei der Fortsetzung des Modellprojekts, seiner Ausweitung auf andere Bereiche der Forstverwaltung und/oder seiner Übertragung auf andere Bereiche staatlichen Handelns wird es deshalb notwendig sein, geeignete Kriterien dafür zu entwickeln, anhand derer die „Effizienz der Betriebsführung“ und ihrer Veränderungen gemessen werden können. In Frage kommen dürften gerade bei produktionsorientierten staatlichen Tätigkeiten z. B. Kriterien wie Stückkosten u. ä. Das SMUL wird hierzu die notwendigen Überlegungen anstellen und mit dem SMF abstimmen müssen.

Stellungnahme

Dass die Veränderung des Zuschussbedarfs allein kein ausreichender Indikator für wirtschaftliches Handeln sei, sei dem SMF bewusst. Es werde eine outputorientierte Gesamtsteuerung mit KLR, Produkthaushalt, Zielvereinbarungen und kennzahlengestütztem Berichtswesen angestrebt. Die Wirtschaftlichkeit lasse sich dann über wirkungsorientierte Kennzahlen wie z. B. Anzahl und Menge der Produkte im Rahmen des Controllings ermitteln.

9 Planung

Mit der Aufstellung der Haushaltsplanentwürfe (1998, 1999/2000) und der Budgetpläne liefen zwei Verfahren nebeneinander. Die Aufstellung der Haushaltsplanentwürfe begann für die budgetierten Forstämter im Frühjahr 1997 bzw. 1998 grundsätzlich nach dem klassischen, kameralistischen Prinzip der Planfortschreibung.

Neben der Haushaltsplanung wurde die konkrete Budgetherleitung zur Aufstellung der Zielvereinbarungen zeitnah im Herbst vor Beginn des jeweiligen Wirtschaftsjahres maßnahmebezogen und produktorientiert durchgeführt. Diese Planung erfolgte auf der Grundlage leistungs- und zielorientierter Vorgaben. Eine Verbindung zwischen dem Verfahren zur Aufstellung der Haushaltsplanentwürfe und der Planung der Budgetvorgaben gab es nicht. Dies birgt vor allem die Gefahr, dass bei einem Doppelhaushalt die Haushaltsansätze insbesondere für das zweite Jahr unrealistisch sind.

Folgerung 19:

Der SRH misst der Budgetplanung besondere Bedeutung bei, da sie die Basis für eine künftige outputorientierte Veranschlagung der Haushaltsansätze liefert. Es wird empfohlen, bei der Erstellung der Entwürfe der Haushaltspläne die Daten aus der letzten, verfügbaren Budgetherleitung heranzuziehen. Zwar werden die Einnahme- und Ausgabeansätze in den Entwürfen der Haushaltspläne und in den Budgetveranschlagungen durch die zeitliche Verschiebung immer voneinander abweichen, die Veranschlagung auf der Grundlage von Leistungszielen ist jedoch eine Möglichkeit, realistischere Haushaltsplanentwürfe zu erstellen.

Stellungnahme

Das SMF betrachte die Verknüpfung der inputorientierten Haushaltsplanung mit outputorientierten Kriterien als „Kernproblem der Budgetreform“. Es habe jedoch Bedenken gegen den Vorschlag des SRH, da noch weitere Planungsgrößen zu berücksichtigen seien.

10 Entscheidungsbefugnisse der budgetierten Forstämter

Ein wesentliches Merkmal der dezentralen Ressourcenverantwortung ist die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung auf der operativen Ebene. Im Rahmen des vereinbarten Budgets sollen die budgetierten Dienststellen eigenverantwortlich und selbstständig über den Ressourceneinsatz entscheiden können. Bei der Umsetzung dieses Grundansatzes des Modellversuchs, einer weitgehenden Dezentralisierung, stellte der SRH bei seiner Prüfung Defizite fest. Die Forstämter verfügen nur über eine eingeschränkte Ressourcenverantwortung.

Beispielsweise wurde den Forstämtern die Kompetenz, über Organisationsfragen zu entscheiden, nicht übertragen. Ebenfalls nicht übertragen wurden den budgetierten Forstämtern Entscheidungen über Investitionen, die den Betrag von 10.000 DM übersteigen, und EDV-Beschaffungen. Auch die Trennung der Bewirtschaftungsbefugnisse für Forstbetriebsgebäude, die durch das Forstamt, und für Forstverwaltungsgebäude, die durch die Liegenschaftsverwaltung des SMF unterhalten werden, ist hinderlich.

Insbesondere hinsichtlich der Handlungsfreiheit bei Ausgestaltung des Produktionsfaktors Personal sieht der SRH Probleme. Laut Aussagen des SMUL existierte keine Regelung, durch die Zuständigkeiten für Personalentscheidungen auf die budgetierten Forstämter übertragen wurden. Zwar waren die Forstämter in der Praxis für Personalangelegenheiten der Waldarbeiter und der Auszubildenden weitgehend zuständig, Einstellungen und Kündigungen bedurften jedoch der Zustimmung der Forstdirektionen. Dies schränkte die Flexibilität der Forstämter in der Mittelbewirtschaftung zum größten Teil von vornherein ein. Der Anteil der Personalausgaben bzw. -kosten an den Gesamtausgaben bzw. -kosten im Forstamt beträgt nach Aussagen des SMUL insgesamt rd. 70 %. Die den Forstämtern zugebilligte Eigenverantwortung und Flexibilität betraf somit nur rd. 30 % der Gesamtausgaben bzw. -kosten. Allenfalls auf diesen Anteil konnte sich die Einführung neuer Steuerungsinstrumente „effizienzsteigernd“ auswirken.

Selbst wenn alle Zuständigkeiten für die Personalbewirtschaftung auf die Forstämter übertragen worden wären, wären allerdings die kurz- und mittelfristigen Gestaltungsmöglichkeiten der Ressourcenverantwortlichen hinsichtlich des Produktionsfaktors Per-

sonal durch bestehende Rahmenbedingungen, wie das geltende Beamten- und Tarifrecht erheblich begrenzt. Das zeigt sich beispielsweise darin, dass eine zur merklichen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Staatsforstbetriebes notwendige zügige Reduzierung der Zahl der eigenen Waldarbeiter aus tarifrechtlichen Gründen bislang nicht möglich war. Derzeit sind rd. 5 bis 6 eigene Waldarbeiter pro 1.000 ha beschäftigt. Als betriebswirtschaftlich sinnvolle Größe werden 2,5 bis 3 Waldarbeiter pro 1.000 ha angegeben.

Folgerung 20:

Durch die bestehenden Beschränkungen und Rahmenbedingungen wurden die Möglichkeiten und Anreize des Budgetverantwortlichen, wirtschaftliche Entscheidungen und Verfügungen zu treffen, erheblich begrenzt. Um bestehende Effizienzreserven ausschöpfen zu können, wäre die Ressourcenverantwortung auf die ausführende Ebene zu delegieren. Entsprechend müssten die Entscheidungs- und Bewirtschaftungskompetenzen der Forstämter erweitert werden.

Stellungnahme

SMF und SMUL stimmten der Forderung des SRH grundsätzlich zu. Für eine wirtschaftliche Erledigung der anfallenden Managementaufgaben seien jedoch eine Mindestbetriebsgröße und die Gesamtstruktur der Ämter von Bedeutung. Auch übergeordnete Ziele könnten Beschränkungen der Entscheidungsbefugnisse der ausführenden Ebene erforderlich machen.

11 Kosten des Modellprojekts

Das Wirtschaftlichkeitserfordernis des § 7 SäHO ist auch bei der Konzipierung und Durchführung von Modellprojekten zu beachten. Denn auch hier stellt sich die Frage, ob das gewünschte oder mögliche Ergebnis den Aufwand rechtfertigt. Ein derartiger Ansatz hätte insbesondere dann erwartet werden müssen, wenn ein Projekt durchgeführt wird, welches sich zum Ziel setzt, das Kostendenken und die Outputsteuerung zu stärken. Die Frage, inwieweit der Modellversuch selbst Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten entspricht, wurde jedoch weitgehend nicht gestellt.

Die Kabinettsvorlage zum Kabinettsbeschluss vom 16.12.1997 geht davon aus, dass der Modellversuch „kostenneutral durchgeführt“ wird. „Als Obergrenze kann von 150.000 DM pro Modellbehörde ausgegangen werden. Dem stehen jedoch erwartete Einsparungen durch Effizienzsteigerungen gegenüber.“

Kosten eines Modellvorhabens sind nicht allein die Ausgaben, die z. B. für eine Begleitung und Betreuung des Modellversuchs durch Externe entstehen, sondern auch der Personal- und Sachaufwand, den die Verwaltung auf den verschiedenen Ebenen bei der Vorbereitung, Durchführung und Begleitung sowie Auswertung des Modellvorhabens selbst hat - angefangen von der „Modellbehörde“ selbst über das federführende Ministerium und die Koordination durch das SMF bis hin zur Kabinettsbefassung -, auch wenn dieser Aufwand ggf. keine zusätzlichen Ausgaben verursacht.

Eine Übersicht über die voraussichtlichen oder möglichen Kosten oder Ausgaben des Modellprojekts wurde dem SRH bei örtlichen Erhebungen nicht vorgelegt. Haushaltsstellen, welche die Ausgaben des Projektes ausweisen, waren im Haushaltsplan 1998 nicht vorhanden. Die Ausgaben gingen vorwiegend zu Lasten der allgemeinen Verwal-

tungsausgaben in den jeweiligen Einrichtungen. Zwar bestehen im Haushaltsplan 1999/2000 Haushaltsstellen in den Kap. 0901 und 0902 (Tit.Gr. 51) Ausgabeansätze (rd. 1,8 Mio. DM) für Modellvorhaben, allerdings schließen diese Ansätze zum einen auch die Ausgaben für andere Modellvorhaben (z. B. KLR in der Landesanstalt für Forsten) ein. Zum anderen sind diese Ansätze unvollständig, da sie nicht alle mit dem Projekt verbundenen Ausgaben darstellen (z. B. sämtliche Personalausgaben).

Angaben, in welcher Höhe Einsparungen durch „Effizienzsteigerungen“ durch das Modellvorhaben insgesamt zu erwarten sind, waren nicht aktenkundig gemacht worden.

Um einen groben Überblick zumindest über die Ausgaben für das Modellprojekt zu erhalten, hat das SMUL auf Anfrage des SRH versucht, diese zu bestimmen. Danach belaufen sich die Ausgaben für die gesamte Zeitdauer des Modellprojektes voraussichtlich auf knapp 1,5 Mio. DM. Hierin nicht eingerechnet sind die anteiligen Ausgaben für die Vor- und Nachbereitung des Modellvorhabens sowie die anteiligen Ausgaben z. B. des SMF. Die in der Kabinettsvorlage vorgegebene „Kosten“-Obergrenze von 150.000 DM je Modellbehörde wurde damit weit überschritten.

Unabhängig von der Genauigkeit der genannten Zahlenangaben ist die Einführung neuer Steuerungsinstrumentarien im Staatsforstbetrieb auf jeden Fall mit erheblichen Kosten und zusätzlichen Ausgaben verbunden. Da der allgemeine Verwaltungsbereich nicht in das Modellprojekt einbezogen wurde und im Forstbetrieb schon wesentliche Voraussetzungen vorhanden waren, schätzt der SRH die Kosten für neue Projekte wesentlich höher ein.

Der SRH verkennt nicht, dass mit dem Pilotprojekt im erheblichen Umfang Pionierarbeit geleistet wurde, welche andere Forstämter später nutzen können. Laut Ansicht des SMUL fallen bei einer Übertragung des Budgetierungsmodells auf weitere Forstämter vorwiegend nur Schulungskosten für das Personal an. Diese sollen einschließlich Reisekosten rd. 20.000 DM je Forstamt betragen. Diese Einschätzung hält der SRH für zu niedrig, da sich die Personalkosten, z. B. im Bereich der Betreuung der Softwareprogramme - zumindest ab einer gewissen Anzahl einbezogener Forstämter - erhöhen werden.

Der SRH ist der Ansicht, dass ein derartiger Modellversuch auch dazu dienen sollte, im Sinne der Wirtschaftlichkeit die „Erträge“ bzw. den Nutzen solcher Vorhaben - auch wenn sie erst längerfristig entstehen - mit den Kosten ihrer Einführung bzw. Anwendung zu ermitteln und zu vergleichen. Der mit der Einführung neuer Instrumentarien verbundene Aufwand lässt sich nur rechtfertigen, wenn im Ergebnis spätere Einsparungen die Kosten übersteigen. Der Modellversuch darf nicht nur zu einem Flexibilitätsgewinn bei der Bewirtschaftung der zugewiesenen Haushaltsmittel führen.

Folgerung 21:

Spätestens bei der noch ausstehenden Entscheidung über eine flächendeckende Einführung im Bereich der Forstämter werden auch substantiierte Wirtschaftlichkeits- bzw. Kosten- und Nutzenuntersuchungen anzustellen sein. Bislang fehlte für diese Betrachtung hinsichtlich der Kostenerfassung eine aussagefähige Basis. Der SRH hält es daher für erforderlich, die Kosten der Reformmaßnahmen realistisch aufzuzeigen. Im Haushaltsplan sollten darüber hinaus die für das Projekt notwendigen Ausgaben so weit wie möglich gesondert ausgewiesen werden.

Stellungnahme

Das SMF prüfe die Aufnahme einer entsprechenden Regelung zur Kostenanalyse und Kostenerfassung in die Rahmenrichtlinie.

Das SMUL werde die tatsächlich entstandenen Kosten und den Nutzen im Abschlussbericht zum Modellprojekt darstellen.

12 Sonstige Prüfungsergebnisse

12.1 Bei der Prüfung der KLR fiel auf, dass nicht alle Kosten des Staatsforstbetriebes erfasst wurden. So wurden Kosten der Gebäudebewirtschaftung und Gebäude- und Grundstücksunterhaltung teilweise nicht verbucht. Zum Beispiel werden entstehende Kosten der Verwaltungsgebäude grundsätzlich nicht erfasst (interne Verrechnungen), obwohl diese auch zu einem wesentlichen Teil für den Staatsforstbetrieb genutzt werden. Ferner wurden Teile der kalkulatorischen Kosten, wie z. B. kalkulatorische Wagnisse nicht erfasst. Die zur Erstellung der Produkte entstehenden Kosten von übergeordneten Ebenen der Forstverwaltung wie der Forstdirektionen oder des SMUL wurden völlig vernachlässigt.

In der Kostenartenrechnung wurden die Personalkosten der Beamten und Verwaltungsangestellten, inklusive Nebenkosten (z. B. Beihilfen) und zukünftige Versorgungsleistungen (z. B. Pensionslasten) nicht erfasst. Für den SRH stellt sich auch die Frage, ob eine anteilige Zuordnung der Kosten für Beamte und Angestellte zum Staatsforstbetrieb mit der vorhandenen KLR möglich wäre.

Die Zielsetzung, eine Vollkostenrechnung zu schaffen, wurde bislang nicht erreicht, weil nicht alle Kosten erfasst wurden. Die Kosten- und Leistungsrelation und das Betriebsergebnis sind deshalb günstiger dargestellt als sie tatsächlich sind. Damit besteht unter Umständen die Gefahr von Fehlbewertungen und -entscheidungen.

Folgerung 22:

Da es entsprechend der Anlage zum Kabinettsbeschluss insgesamt um eine Erhöhung der Kosten- und Leistungstransparenz geht und im Modellversuch der Anspruch verfolgt wurde, eine Vollkostenrechnung aufzubauen, hätten auch die vollen Kosten erfasst werden müssen. Dazu müsste die KLR um die noch nicht erfassten Kostenbestandteile erweitert werden. Die notwendigen Kosteninformationen (die in den Forstämtern nicht erfasst werden) müssten von entsprechenden Institutionen angefordert werden (z. B. monatliche Abschlüsse von der zentralen Abrechnungsstelle der Landesanstalt für Forsten, Abrechnungen der Liegenschaftsverwaltung). In den den Forstämtern übergeordneten Ebenen müssten ebenfalls KLR eingeführt werden. Allerdings stellt sich für den SRH die Frage, ob dem Aufwand auch ein entsprechender Nutzen gegenübersteht. Sofern das SMF keine Vorgaben macht, sollte die Forstverwaltung prüfen, ob eine Erfassung sämtlicher Kosten sinnvoll und notwendig und zudem überhaupt umsetzbar ist. Das SMUL hat zu prüfen, ob angesichts der unvollständigen Erfassung der Kosten, insbesondere der Personalkosten, künftig generell von einer Erfassung sämtlicher Kosten abgesehen und stattdessen nur eine Teilkostenrechnung vorgenommen werden sollte.

Stellungnahme

Nach Auffassung des SMF sei grundsätzlich die Erfassung sämtlicher Kosten anzustreben. Eine Teilkostenrechnung ohne vorausgehende Vollkostenrechnung widerspräche der gesamten Zielsetzung bei der Einführung neuer Steuerungselemente. Grundsätze für die KLR zwischen Behörden würden in der Rahmenrichtlinie festgelegt.

Das SMUL habe nach eingehender Prüfung zunächst auf eine Vollkostenrechnung verzichtet. Man prüfe derzeit jedoch deren Einrichtung.

12.2 Wesentlich ist weiterhin, dass eine Vermögensrechnung 1998 und 1999 nur teilweise vorhanden war. So wurde bisher nicht das gesamte Anlagevermögen in die Anlagenrechnung einbezogen. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung erfolgte keine Bewertung der Grundstücke und Gebäude. Gebäudeabschreibungen wurden folglich noch nicht verbucht. Im Bereich des Brücken- und Wegebbaus wurde erst im Jahr 2000 mit der Erfassung der Abschreibungen begonnen. Das größte Problem ist die Erfassung und Bewertung des Staatswaldes. Zurzeit erfolgen Inventuren in Form einer Bestandserfassung in einem Turnus von zehn Jahren über die Forsteinrichtung. Mit der Bestandserfassung ist jedoch nicht das Problem der monetären Bewertung des Waldes gelöst. Um eine realistische Wertkontrolle durchführen zu können, müsste die Forsteinrichtung um entsprechende Bewertungskomponenten erweitert werden.

Folglich wurden Modifikationen wesentlicher Vermögenselemente in der Ergebnisrechnung nicht vollständig berücksichtigt. Die Leistungsfähigkeit des Forstamtes wurde nicht objektiv dargestellt. Außerdem besteht die Gefahr, dass andere Ziele der Staatswaldbewirtschaftung, wie die Schaffung stabiler Wälder, ein nachhaltiges Bewirtschaften des Staatswaldes (Vermögenserhaltung) und die Gewährleistung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes zugunsten kurzfristiger wirtschaftlicher Ergebnisverbesserungen vernachlässigt werden.

Folgerung 23:

Um die Aussagekraft der Erfolgsrechnung und damit der finanziellen Ergebnisse zu erhöhen, sieht der SRH die Notwendigkeit einer umfassenden Vermögensrechnung. Die vollständige Erfassung und Bewertung aller Vermögenswerte sollte weiter angestrebt werden.

Stellungnahme

SMF und SMUL teilten grundsätzlich die Auffassung des SRH. Hauptschwierigkeit sei jedoch die Erfassung des Waldvermögens, so das SMUL. Die Forstverwaltung werde Konzepte für die vollständige Erfassung und Bewertung aller Vermögenswerte entwickeln.

12.3 Nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität ist integrierter Bestandteil für den Erfolg eines Betriebes. Ein funktionierendes Qualitätskontrollsystem, welches Qualitätsanforderungen formuliert und als Regelmechanismus Verstöße ahndet, war zum Prüfungszeitpunkt nicht vorhanden. Mit der Umsetzung einer erarbeiteten Konzeption wurde erst im Jahr 2000 begonnen (im Zeitplan war das II. Quartal 1999 vorgesehen). Die Ergebnisse der ersten Qualitätskontrolle im Jahr 2000 werden in die Erfolgsrechnung 2000 und den Zielvereinbarungen 2001 noch nicht berücksichtigt.

Ohne ein funktionierendes Qualitätsmanagement existiert insbesondere im Bereich der nicht marktfähigen Leistungen (z. B. Waldpflege, Naturschutzleistungen) kein Leistungssoll, um die öffentlichen Dienstleistungen hinreichend sicher bewerten zu können.

Folgerung 24:

Der SRH empfiehlt, die Umsetzung von geeigneten Konzepten zur Einführung eines Qualitätsmanagements zu intensivieren. Die Ergebnisse der Qualitätskontrolle sollten sobald wie möglich in die Erfolgsrechnung und die Zielvereinbarungen einfließen. Die Qualitätskontrollen sollten grundsätzlich in der Verantwortung des Forstamtes liegen. Aufgrund der Gefahr der subjektiven Einschätzung der Beteiligten ist aber eine stichprobenweise Gegenkontrolle durch die Forstdirektionen oder die Landesanstalt für Forsten erforderlich.

Stellungnahme

In der „Zielbeschreibung“ stimme das SMF zwar zu, sehe aber zunächst die Notwendigkeit, quantitative Aspekte der neuen Steuerung auf eine einheitliche Grundlage zu stellen und „erst bei belastbarem Gesamtzahlenwerk die Qualitätsdimension vertieft zu bearbeiten“. Dies gelte insbesondere für den Bereich der marktfähigen Leistungen.

Die Forstverwaltung habe im Wirtschaftsjahr 2000 in allen budgetierten Forstämtern ein Qualitätskontrollsystem eingeführt. Den Empfehlungen des SRH zur Verantwortungsverteilung zwischen Forstamt und Forstdirektion habe man zwischenzeitlich entsprochen.

12.4 Mit den Zielvereinbarungen verpflichteten sich die Forstämter, die geplanten Maßnahmen mit den vereinbarten Mitteln durchzuführen. Neben den finanziellen Zielen wurden in den Zielvereinbarungen auch Leistungsziele für die einzelnen Produkte festgelegt. Bisher sind in den Zielvereinbarungen nur quantitative Zielsetzungen formuliert. Qualitätsstandards wurden nur in den Erlassen zur Umsetzung von Naturalgrößen vorgegeben.

Da in den Zielvereinbarungen keine qualitativen Zielsetzungen vereinbart wurden, bestand für die budgetierten Forstämter keine Verpflichtung, die Leistungen auch in einer entsprechenden Qualität zu erbringen.

Folgerung 25:

Mit der Entwicklung eines Qualitätsmanagements wird die Einbeziehung von qualitativen Vorgaben in die Zielvereinbarungen notwendig.

Stellungnahme

SMF und SMUL stimmten der Empfehlung des SRH grundsätzlich zu. Nach Angabe des SMUL seien die Forstämter bereits bei den ersten Zielvereinbarungen zur Einhaltung der in bestehenden Verwaltungsvorschriften festgelegten Qualitätsstandards für forstbetriebliche Maßnahmen verpflichtet worden. Man werde prüfen, wie künftig konkretere Qualitätsvorgaben in den Zielvereinbarungen formuliert werden könnten.

In den Forstämtern erfolgten der Haushaltsvollzug und die Mittelbewirtschaftung unverändert in konventioneller Weise (kameralistische Buchführung). Die kamerale Haushaltsrechnung als führendes Rechensystem wurde um eine KLR und eine Vermögens-

rechnung erweitert. Eine Erprobung der kaufmännischen Finanzbuchführung (Doppik) ist nicht Bestandteil des Modellversuchs. Erfahrungen in diesem Bereich wurden nicht gesammelt.

Nach Ansicht des SRH hat das kamerale Rechnungswesen in den Staatsforstbetrieben erhebliche Nachteile, da es an der systematischen Abstimmung zwischen Kostenrechnung und Haushaltsplan fehlt. Wesentliche Informationen, wie nicht zahlungswirksame Transaktionen, müssen zusätzlich über Nebenrechnungen (z. B. Anlagenrechnung) in die KLR überführt werden. Zudem führen isolierte Nebenrechnungen zu einer erhöhten Fehleranfälligkeit und fehlenden Transparenz. Die Vermögensrechnung stellt ohnehin nur eine Teilvermögensrechnung dar, da Vorräte, Schulden, Forderungen und Rückstellungen in dem derzeitigen Buchführungssystem gar nicht berücksichtigt werden. Allerdings gehen Betriebs- und Haushaltsergebnis umso mehr auseinander, je vollständiger und periodengerechter das Betriebsergebnis erfasst wird. Unabhängig von Transformations- und Vollständigkeitsproblemen bleibt das Denken und Handeln der Mitarbeiter in Einnahmen und Ausgaben erhalten.

Angesichts dieser erheblichen Nachteile und Probleme stellt sich die Frage, ob die Doppik als Rechnungswesensystem besser geeignet ist. In einem System der kaufmännischen Buchführung kann man einen Großteil des Datenmaterials für die Finanzbuchhaltung und die Kostenrechnung nutzen.

Folgerung 26:

Obgleich die derzeitige Gesetzeslage das kamerale Haushaltswesen weiter als bindend erklärt, empfiehlt der SRH, die Doppik, d. h. eine nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführte Rechnungslegung, zu erproben.

Stellungnahme

Die Doppik sei nicht Gegenstand des Modellversuchs. Man verweise hierzu auf die derzeit geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Darüber hinausgehende Vorgaben des SMF lägen nicht vor.

12.5 Im Prüfungszeitraum erfolgte die Erfassung der Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der Buchführung manuell. Die Betriebsbuchführung (KLR) erfolgte dezentral über eine speziell entwickelte Software. Da keine Verbindung zwischen der KLR und der Finanzbuchführung in den Forstämtern bestand, war eine mehrmalige Erfassung der Daten nicht zu vermeiden. Eine Rückkopplung zwischen Rechnungswesen und Haushaltsbereich über Überleitungstabellen war folglich noch in weiter Ferne. Das zusätzlich in den Forstämtern vorhandene und von der Landesanstalt für Forsten entwickelte Programm „Zusätzliche Auswertung und Kontrolle (ZAK)“ wurde von den Forstämtern nicht genutzt.

Folgerung 27:

Der SRH hält es für erforderlich, dass ein dezentrales Erfassungs- und Buchungssystem erarbeitet wird, welches mittels integrierter Software Daten für das externe und interne Rechnungswesen bereitstellt und gleichzeitig Schnittstellen zu anderen Modulen des Forstamtes realisiert. Eine automatisierte Mittelbewirtschaftung ist für die Zukunft ohnehin Voraussetzung für den Haushaltsvollzug. Um die dezentral erfassten Daten an einer Stelle zusammenzuführen, müssen die Dienststellen vernetzt werden. Eine Qualifizierung und Vor-Ort-

Betreuung der Programme sieht der SRH aufgrund der Dienststellengröße nicht als sinnvoll an. Vielmehr sollten in den Forstdirektionen oder der Landesanstalt für Forsten ein bis zwei EDV-Spezialisten mit der unmittelbaren Anwenderbetreuung beauftragt werden.

Stellungnahme

Das SMF (wie auch das SMUL) teile die Einschätzung des SRH insoweit, als sich mit der Einführung einer KLR mit Anlagenbuchhaltung die Frage nach der Nutzung betriebswirtschaftlicher Standardsoftware in der Verwaltung stelle. Dazu seien Regelungen in den Rahmenrichtlinien zu treffen.

Das SMUL sei dabei, die Forstämter zu vernetzen. Ab 2002 sei in den Forstämtern eine dezentrale Buchführung mit Schnittstelle zum künftigen automatisierten Mittelbewirtschaftungssystem vorgesehen. Die Forstämter verwendeten künftig eine einheitliche Datenbank für alle wichtigen forstspezifischen Anwendungsprogramme. Die EDV-Betreuung übernahmen die Forstdirektionen.

13 Zusammenfassende Wertung und Ausblick

Eine abschließende Bewertung des Modellversuch kann erst nach Ablauf des Projektes erfolgen. Insofern ist ein Urteil über den Erfolg bzw. Misserfolg des Versuchs auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen und Ergebnisse nicht möglich.

Infolge der geringen Übertragungsmöglichkeiten auf Bereiche außerhalb des Forstbetriebsbereichs ist der SRH allerdings der Ansicht, dass dieser Modellversuch im Sinne des Kabinettsbeschlusses kaum als Entscheidungsgrundlage für die Einführung neuer Steuerungsinstrumente in der Staatsverwaltung geeignet ist.

Nach Abschluss der dreijährigen Versuchsphase in fünf repräsentativen Forstämtern müssen das SMUL und das SMF eine Auswertung der erzielten Ergebnisse vornehmen. Dabei sind die vom SRH genannten Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Höhe und Ursachen finanzieller Einsparungen müssen anhand objektiv messbarer Kriterien nachgewiesen werden. Nicht jede „Einsparung“ ist gleich bedeutend mit einer „Effizienzsteigerung“. Es ist zu prüfen, ob die neuen Instrumentarien dauerhaft zu Einsparungen durch „Effizienzsteigerungen“ führen können und eine generelle Einführung vorteilhaft ist.

Die noch fehlende Auswertung des Modellvorhabens nimmt der SRH nicht zum Anlass, für eine Einstellung des Vorhabens einzutreten. Denn es macht keinen Sinn, diese bereits eingeführten Instrumente und Verfahren nun auszusetzen, um sie dann - im Falle eines positiven Auswertungsergebnisses - zu einem späteren Zeitpunkt wieder einzuführen.

Nicht nachvollziehen kann der SRH, dass der Modellversuch schon ab dem Hj. 2000 um die Forstämter Bärenfels, Olbernhau und Plauen sowie die Maschinenstationen Crottendorf und Königstein erweitert wurde. Ebenso wenig ist erkennbar, warum die Budgetierung ab dem Hj. 2002 in allen staatswaldbewirtschaftenden Forstämtern eingeführt werden soll, obwohl der Modellversuch bislang nicht ausgewertet wurde und deshalb nicht ausreichend beurteilt werden kann, ob und wenn, wie sich die bislang in den fünf Forstämtern eingesetzten neuen Steuerungsinstrumente bewährt haben. Es war nach Auffassung des SRH nicht angebracht, schon während der Versuchsphase

eine Erweiterung des Modellprojekts auf weitere Einrichtungen vorzunehmen, obwohl weder ausgetestete Instrumente noch über einen repräsentativen Zeitraum ausgewertete Versuchsergebnisse vorlagen. Nach Ansicht des SRH hätte eine Entscheidung über eine breitere Einführung erst auf der Grundlage verwertbarer Ergebnisse des Modellversuchs gefällt werden dürfen.

Folgerung 28:

Sollte der Modellversuch im Jahr 2001 in der gleichen oder in ähnlicher Form fortgeführt werden, so sollten die vorgefundenen Ansätze, sofern noch nicht erfolgt, optimiert werden. Die Methoden und Instrumente sollten weiterentwickelt und verbessert werden. Ungeachtet der Weiterführung des Projektes sollte das SMUL den ursprünglichen Modellversuch in fünf Forstämtern hinreichend dokumentieren und auswerten.

Stellungnahme

Das SMF werde die Empfehlungen des SRH bei der Erarbeitung der Rahmenrichtlinie und bei der weiteren Betreuung und Evaluierung von Modellprojekten beachten.

Das SMUL habe viele Anregungen des SRH bereits in die Praxis umgesetzt. Dokumentation und Auswertung des Modellversuchs seien gewährleistet.

Einnahmen aus der Wasserentnahmeabgabe

Die RP hatten Ende 1999 Wasserentnahmeabgaben in Höhe von 10 Mio. DM noch nicht festgesetzt. Über rückständige Forderungen von rd. 25 Mio. DM war noch nicht entschieden.

1 Prüfungsgegenstand

Für das Benutzen eines Gewässers durch Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser wird im Freistaat Sachsen nach dem Sächsischen Wassergesetz (SächsWG) eine Abgabe erhoben.

Sie bemisst sich nach Herkunft, Menge und den in Abhängigkeit vom Verwendungszweck des Wassers maßgebenden Abgabesätzen. Ihr Aufkommen ist zweckgebunden für Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustandes und zum sparsamen Umgang mit Wasser zu verwenden.

Neben den Bestimmungen des SächsWG gelten für das Festsetzungsverfahren Regelungen der Abgabenordnung und für das Erhebungsverfahren die Verordnung des SMUL über die Wasserentnahmeabgabe (WEAVO).

Die Zuständigkeit für die Festsetzung der Wasserentnahmeabgabe obliegt den RP.

Das StRPrA Dresden hat die Einnahmen aus der Wasserentnahmeabgabe durch die RP in den Jahren 1993 bis 1998 geprüft. Ähnlich wie bei Prüfungen in den vorangegangenen Jahren zur Festsetzung der Abwasserabgabe (Jahresbericht 1999, Beitrag Nr. 27) und zur Verrechnung mit der Abwasserabgabe (Jahresbericht 2000, Beitrag Nr. 27) wurden im Wesentlichen wieder fehlende Festsetzungen und rückständige Forderungen in Millionenhöhe sowie Vollzugsschwierigkeiten festgestellt.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Fehlende Festsetzungen

Zu Beginn der Prüfung waren sehr große Rückstände bei der Festsetzung der Wasserentnahmeabgabe festzustellen. Der ermittelte Betrag ergibt sich aus den Erklärungen der Entnehmer oder Schätzungen der RP, wenn keine Erklärungen vorlagen. Zum 31.12.1999 hatten die RP Festsetzungen von insgesamt rd. 10 Mio. DM noch nicht erledigt:

	RP Chemnitz	RP Dresden	RP Leipzig	Gesamt
Zum 31.12.1999 nicht festgesetzte Wasserentnahmeabgaben:	2.422.323,88 DM	5.323.531,68 DM	1.964.873,28 DM	9.710.728,84 DM

2.2 Rückständige Forderungen

Zum 31.12.1999 waren Forderungen aus den Jahren 1993 bis 1999 sowie Mahngebühren, Säumniszuschläge und -zinsen von zusammen rd. 25 Mio. DM noch offen. Von den RP wurden bis dahin nicht genügend oder keine Anstrengungen unternommen, für eine Vereinnahmung dieser Mittel im Staatshaushalt durch geeignete Erhebungs- und Vollstreckungsmaßnahmen zu sorgen. Sie wurden vielmehr erst im Laufe der Prüfung tätig. Der weitaus größte Teil der rückständigen Forderungen ist auf laufende Verfahren der Gesamtvollstreckung, Klagen und Stundungs- und Erlassanträge zurückzuführen.

	RP Chemnitz	RP Dresden	RP Leipzig	Gesamt
Rückständige Forderungen, Stand 31.12.1999:	635.927 DM	19.985.549 DM	3.910.034 DM	24.531.512 DM

2.3 Fehlerhafte Festsetzungen

Durch falsche Anwendung von Rechtsvorschriften wurden in den Veranlagungsjahren 1993 bis 1998 Wasserentnahmeabgaben von insgesamt rd. 4 TDM zu viel und rd. 300 TDM zu wenig festgesetzt. Im Einzelnen stellte sich dies wie folgt dar:

	RP Chemnitz	RP Dresden	RP Leipzig	Gesamt
Zu viel festgesetzt:	2.828 DM	959 DM	73 DM	3.861 DM
Zu wenig festgesetzt:	49.502 DM	95.955 DM	155.070 DM	300.528 DM

Häufigste Fehlerursache war die Zugrundelegung falscher Abgabesätze.

Nachweise über die Entnahmemengen der Abgabepflichtigen fehlten in einigen Fällen. Diese wurden für ausgewählte Vorgänge auf Veranlassung des StRPrA Dresden durch die RP nachgefordert. Es stellte sich heraus, dass mangels dieser Erklärungen Wasserentnahmeabgaben nicht in richtiger Höhe festgesetzt worden waren. Nach § 3 Abs. 1 WEAVO hat der Abgabepflichtige die zur Festsetzung der Abgabe erforderlichen Angaben über die entnommene Menge anhand von Messergebnissen schriftlich zu erklären.

Ein RP berechnete Wasserentnahmeabgaben, obwohl die Jahresentnahmemenge insgesamt unter 2.000 m³ lag. Gemäß § 23 Abs. 4 Nr. 7 SächsWG wird eine Abgabe nicht erhoben für Benutzungen, bei denen die Wasserentnahmemenge weniger als 2.000 m³ im Kalenderjahr beträgt.

3 Folgerungen

3.1 Die Wasserentnahmeabgabe ist jährlich von den RP durch Bescheid festzusetzen und zu erheben (§ 23 Abs. 6 SächsWG) und einen Monat nach Zustellung des Festsetzungsbescheides zur Zahlung fällig (§ 4 WEAVO). Die Festsetzung einer Abgabe begründet den Leistungsanspruch des Freistaates, der seine Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben hat (§ 34 SÄHO).

Dem SRH erscheint es unverständlich, weshalb die RP bislang versäumt haben, Abgaben aus der Wasserentnahme, die z. T. aus dem Veranlagungsjahr 1993 stammen, in Höhe von rd. 10 Mio. DM festzusetzen. Dem Freistaat wären bei rechtzeitiger Festsetzung der Abgaben und Erhebung der Einnahmen weitaus weniger Einnahmeausfälle entstanden. Dies hätte zur Zinsentlastung des Staatshaushaltes beitragen können.

3.2 Forderungen aufgrund von Festsetzungsbescheiden in Millionenhöhe wurden von den RP nicht weiterverfolgt. In diesen Fällen hätten die RP das Erhebungs- und Vollstreckungsverfahren nach den Bestimmungen des SächsWG, der WEAVO, der SÄHO, der Abgabenordnung und des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für den Freistaat Sachsen (SächsVwVG) einleiten müssen. Gegebenenfalls sind Entscheidungen über Geldbußen, Mahnung und Beitreibung zu treffen. Über noch offene Anträge auf Stundung, Erlass und Niederschlagung ist schnellstmöglich zu entscheiden.

3.3 Die Belastung der Abgabepflichtigen ist zum einen nach der Herkunft und zum anderen nach dem Verwendungszweck des Wassers durch das Verzeichnis der Abgabesätze für die Wasserentnahmeabgabe, gesetzlich normiert in Anlage 2 zu § 23 Abs. 5 SächsWG, gestaffelt. Der darin zum Ausdruck kommende politische Wille des Gesetzgebers gibt dem Abgabepflichtigen gleichzeitig Rechtssicherheit, da dieser mittels seiner erklärten Entnahmemengen die Höhe seiner Abgabe selbst ermitteln kann. In diesem Sinne sollte künftig auf eine exakte Anwendung der Abgabesätze geachtet werden.

3.4 Die RP müssen unverzüglich alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um ausstehende Festsetzungen vorzunehmen und rückständige Forderungen beizutreiben.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die RP hätten inzwischen den größten Teil der zum 31.12.1999 festgestellten offenen Festsetzungen erledigt. Der noch nicht festgesetzte Betrag belaufe sich nunmehr auf rd. 500 TDM.

In Bezug auf die rückständigen Forderungen gab das SMUL zu Bedenken, dass der weitaus größte Teil der rückständigen Forderungen auf laufende Insolvenz-, Widerspruchs- oder Klageverfahren zurückzuführen sei. Berechtigt sei die Forderung des SRH, über Stundungs- und Erlassanträge zügig zu entscheiden.

Die Feststellungen und Folgerungen des SRH zu den fehlerhaften Festsetzungen würden anerkannt. Die RP führten die erforderlichen Berichtigungen durch.

**Einzelplan 12:
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst**

**Prüfung der Zuwendungen und der Haushalts- und Wirtschaftsführung
der Stiftung für das sorbische Volk**

32

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung sind in hohem Maße fehlerhaft.

So wurden ein Guthaben von mehr als 2 Mio. DM und die hieraus erzielten Zinserträge von mehr als 1,3 Mio. DM z. B. als „schwarze Kasse“ geführt. Gründung und Ausstattung eines Fördervereins „Medienzentrum Bautzen“ wurden vom Direktor der Stiftung ohne Ermächtigung aus Haushaltsmitteln finanziert. Privatrechtliche Gesellschaften wurden ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausgegründet.

Das verspätete Erstellen der Verwendungsnachweise der Stiftung, die seit 1992 auch noch nicht geprüft wurden, führten zu einer unnützen Belastung des Freistaates von mehreren 100,0 TDM.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Förderung der Stiftung für das sorbische Volk (im Folgenden: Stiftung) durch Bund, Land Brandenburg und Freistaat Sachsen geprüft. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung umfasste vorrangig die Jahre 1996 bis 1999.

Mit Wirkung vom 01.01.1999 erlangte die Stiftung Rechtsfähigkeit, zuvor war sie als nicht rechtsfähige Stiftung öffentlichen Rechts dem Geschäftsbereich der SK und seit 01.01.1997 dem SMWK zugeordnet.

Stiftungszweck ist die Pflege und Förderung der sorbischen Sprache und Kultur als Ausdruck der Identität des sorbischen Volkes. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhält sie jährlich Zuwendungen von Bund, Freistaat Sachsen und Land Brandenburg.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Haushaltsmittel zur Förderung des sorbischen Volkes in den Jahren 1991 bis 2000

In den Jahren 1992 bis 1998 betrugen die Einnahmen des Freistaates Sachsen zugunsten der Stiftung durchschnittlich rd. 22,2 Mio. DM pro Jahr (einschließlich der Finanzhilfen des Bundes und des Landes Brandenburg) und die Ausgaben rd. 32,1 Mio. DM. Dies entspricht einem Finanzierungsanteil des Freistaates von rd. 9,8 Mio. DM pro Jahr.

Im Durchschnitt der Hj. 1991 bis 1998 (Istergebnisse) wurden die Ausgaben der Stiftung zu 97,0 % durch die Zuweisungen von Bund und Land Brandenburg und die Finanzierungsbeiträge des Freistaates Sachsen gedeckt.

	Beiträge Bund und Länder Soll in DM	Länder Ist in DM	Zuweisungsbedarf der Stiftung Soll Anteile in %	Stiftung Ist Anteile in %
Gesamt 1991 bis 1998			262.090.100,00 DM	236.327.984,19 DM
Zuweisungen Bund	133.387.500,00	118.239.610,50	50,89	50,03
Zuweisungen Brandenburg	42.239.700,00	35.782.180,47	16,12	15,14
Finanzierungsbeitrag Sachsen	86.713.200,00	82.306.193,33	33,09	34,83

Der Freistaat Sachsen hat somit zu 34,83 % zu der 1991 bis 1998 kumulierten Gesamtfinanzierung der Stiftung für das sorbische Volk beigetragen.

2.1.1 Haushaltsjahr 1997

Im Hj. 1997 war in Kap. 0207 ein Leertitel 641 01 mit der Zweckbestimmung „Rückzahlungen an die Zuwendungsgeber für Überzahlungen aus den Jahren vor der Rechtsfähigkeit der ‚Stiftung für das sorbische Volk‘“ eingestellt, für den die SK beim SMF die Einwilligung zur Leistung von üpl. Ausgaben in Höhe von 1.975.136,77 DM beantragte. Dem Antrag war eine Übersicht zur Erläuterung der beantragten üpl. Ausgaben beigefügt, nach der dem Freistaat Sachsen 1991 ein nicht konkret abrechenbarer „finanzieller Vorteil“ in Höhe von 816.318,28 DM entstanden sei, da durch den Bund auch eine Direktförderung sorbischer Einrichtungen erfolgt sei. Das SMF bewilligte am 21.07.1997 die Leistung einer üpl. Ausgabe von 746.527,37 DM.

In der Haushaltsrechnung 1997 ist auf Tit. 684 01 bei einem Gesamt-Soll von 23.116.865,53 DM und einem Gesamt-Ist von 23.866.587,83 DM eine Mehrausgabe von 749.722,30 DM ausgewiesen. Zudem ergaben sich Mindereinnahmen bei den Kopplungstiteln 162 01 bis 252 01 von zusammen 1.061.800 DM. Bei Istaussgaben von 23.866.587,83 DM wurden somit 1.811.522,30 DM ohne Einwilligung des SMF üpl. geleistet.

Nach den Angaben der SK in Anlage I/1 zur Haushaltsrechnung (Begründung und Erläuterung der Mehrausgaben) wurden die üpl. Ausgaben durch Minderausgaben bei den Tit. 538 01, 681 02, 893 01, Mehreinnahmen auf Tit. 119 49 sowie üpl. bewilligte Ausgaben von rd. 980 TDM auf dem Leertitel 641 01 (Rückzahlungen an die Zuwendungsgeber Bund und Land Brandenburg) vollständig ausgeglichen.

Auf insgesamt 25 Titeln der HGr. 5 und zwei Titeln der HGr. 4 wurden vom Hj. 1996 Ausgabereste in Höhe von 577.100,67 DM in das Hj. 1997 übertragen, obwohl die entsprechenden Titel nicht durch Haushaltsvermerk für übertragbar erklärt worden waren. Die SK hält die Ausgaben für übertragbar gem. § 19 Abs. 1 Satz 1 SÄHO, weil zweckgebunden Mittel aus den Haushalten von Bund und Land Brandenburg zur Leistung dieser Ausgaben eingenommen würden.

2.1.2 Haushaltsplan für das Jahr 2000

Der Stiftungsrat hat am 02.11.1999 einen Haushaltsplan der Stiftung für das Hj. 2000 beschlossen und dem SMWK übersandt. Das Ministerium genehmigte den Haushaltsplan nicht und teilte der Stiftung im November 1999 mit, dies sei nicht erforderlich, da beide Stiftungsratsmitglieder des Freistaates Sachsen zugestimmt hätten.

Im Haushaltsplan waren neben den eigenen Einnahmen und Ausgaben auch die Einnahmen und Ausgaben von fünf juristischen Personen des Privatrechts (GmbH oder

Verein) veranschlagt. Ungeachtet der Hinweise des SRH wurde auch im Haushaltsplan 2001 so verfahren.

2.2 Zuwendungsverfahren

2.2.1 Erstattungen

Aufgrund der durchschnittlich um fünf Monate verspätet erstellten Verwendungsnachweise wurden folgende Erstattungsansprüche der Zuwendungsgeber ermittelt:

Verwendungsnachweis	1994 - DM -	1995 - DM -	1996 - DM -	1997 - DM -
Bund				
Finanzierungsanteil	16.129.848,07	14.790.284,06	16.373.759,66	15.387.072,55
Zahlung des Bundes	17.141.380,62	16.966.400,00	16.274.000,00	16.000.000,00
Erstattungsanspruch	1.011.531,93	2.176.115,94	-99.759,66	612.927,45
Brandenburg				
Finanzierungsanteil	5.142.358,87	4.986.394,68	5.457.919,89	5.129.024,20
Zahlung des Landes	5.771.600,00	5.656.597,00	5.424.300,00	5.333.300,00
Erstattungsanspruch	629.241,13	670.202,32	-33.619,89	204.275,80

Rückzahlungen erfolgten erst nach mehr als einem Jahr. Dabei wurden für die Jahre 1994 und 1996 mehrere 100.000 DM zu viel zurückgezahlt. Auf welcher Basis die Rückzahlungsbeträge berechnet wurden, war weder anhand der Angaben im Verwendungsnachweis zu ermitteln, noch konnte dies von Seiten der Stiftungsverwaltung während der Erhebungen erklärt werden.

2.2.2 Prüfung der Verwendungsnachweise

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (Brandenburg) [MWFK] erklärte 1996 gegenüber dem BMI, dass es die Prüfung der Verwendungsnachweise vereinbarungsgemäß bis zum Jahr 1996 übernehmen werde. Mit Schreiben vom 30.06.1999 teilte das MWFK dem SRH mit, die Prüfung der Verwendungsnachweise für die Jahre 1992 bis 1996 habe bisher nicht abschließend erfolgen können.

2.3 Förderrichtlinien der Stiftung

Der SRH hatte bereits im Jahr 1994 das Fehlen von Förderrichtlinien beanstandet. Die Entwürfe für Förderrichtlinien, nach denen lt. Mitteilung der Stiftungsverwaltung seit Beginn des Jahres 1999 verfahren wird, sind in Aufbau und Inhalt mangelhaft und wurden nicht veröffentlicht. So fehlen darin vor allem Angaben zu Zuwendungsart, Finanzierungsart, Form der Zuwendung und zur Bemessungsgrundlage.

2.4 Personal

Für alle Stellen der Stiftungsmitarbeiter (außer der des Direktors) gibt es personenbezogene Tätigkeitsdarstellungen. Bei 6 der 26 bewerteten Stellen wurden die Stelleninhaber um eine Stufe niedriger eingruppiert, als die gesamte auszuübende Tätigkeit nach BAT-O bewertet wurde.

Ein Mitarbeiter der Stiftungsverwaltung ist seit 01.01.1999 zum privatrechtlich organisierten Sorbischen National-Ensemble (SNE) „abgeordnet“. Seine Vergütung einschließlich Sozialbezüge und Urlaubsvergütung wird weiterhin von der Stiftung gezahlt.

Nach Aussage der Stiftungsverwaltung ist ein Ende der Abordnung vorerst nicht beabsichtigt. Das Arbeitsverhältnis zwischen der Stiftung und dem Mitarbeiter endet zum 31.12.2001.

2.5 Geldanlagen und Vermögen der Stiftung

2.5.1 Erträge aus Kapitalvermögen

Im Jahr 1990 hat das ehemalige Ministerium der DDR für Kultur 2,5 Mio. Mark der DDR und zusätzlich 500.000 DM an das Haus für sorbische Volkskunst, das später in Haus für sorbische Volkskultur umbenannt wurde, „zur Bewahrung und Fortentwicklung der sorbischen Volkskultur“ überwiesen. Das Kapital wurde bei einer Bank angelegt und die Zinserträge in der Folgezeit durch zwei Förderkreise für sorbische Kultur und Kunst e. V. und für sorbische Volkskultur e. V. verbraucht. Nach einer überschlägigen Berechnung dürfte den Förderkreisen ein Betrag in der Größenordnung von rd. 100.000 DM aus Zinserträgen zugekommen sein.

Über Guthaben und Zins wurde auch nach Einbringung des Kapitals als Sondervermögen der Stiftung im Jahr 1992 kein Buch geführt. Der SRH hat die Zinseinnahmen anhand der vorhandenen Belege ermittelt. Daraus ergeben sich bis 31.07.1999 Zinserträge in Höhe von rd. 990,1 TDM, die nicht wie vom Stiftungsrat beschlossen in den Haushalt der Stiftung eingespeist, sondern teilweise vom Direktor am Haushalt vorbei auf Festgeldkonten angelegt wurden. Bis einschließlich 31.07.1999 beliefen sich diese Neuanlagen auf 1,345 TDM.

Nach den Berechnungen des SRH sind aus den Neuanlagen weitere Zinserträge in Höhe von insgesamt rd. 122,2 TDM entstanden.

Für die Jahre 1991 bis 1999 hat die Stiftung insgesamt nur 160,0 TDM als Zinserträge im Haushalt gebucht.

2.5.2 Stiftungsvermögen

Die dem SRH übergebene Vermögensübersicht weist als Stiftungsvermögen auch Immobilien aus, die nicht im Eigentum der Stiftung stehen, sondern Dritten, wie dem Verein Domowina e. V. und der Domowina-Verlag GmbH gehören.

Bei den stiftungseigenen Liegenschaften fehlt die Wertangabe und der Bestand an Kunstgegenständen und des sonstigen beweglichen Vermögens. Eine Aufstellung und Bewertung des Anteilsbesitzes an privatrechtlichen Unternehmen wie dem SNE und der Domowina-Verlag GmbH fehlt.

2.6 Dienstreisen

Das SMWK erteilte dem Stiftungsdirektor im Februar 1997 die allgemeine Genehmigung für Inlandsdienstreisen (auch Flugreisen) bis zu zehn Arbeitstagen. Nach Rechtsfähigkeit der Stiftung hat der Stiftungsdirektor Inlandsdienstreisen der beiden Abteilungsleiterinnen bis zu drei Arbeitstagen allgemein bewilligt. Eine nachvollziehbare Begründung hierfür konnte nicht gegeben werden.

In- und Auslandsdienstreisen wurden von zwei Angehörigen der Verwaltungsleitung überwiegend gemeinsam durchgeführt. Die Notwendigkeit für jeweils zwei Dienstreisende war in den geprüften Unterlagen nicht ersichtlich. Ebenso fehlte die Begründung

für die Notwendigkeit der Nutzung des Flugzeuges, wofür im Zeitraum 1996 bis 1998 rd. 13,7 TDM verausgabt wurden. Kostenvergleiche lagen nicht vor.

Bis Juni 1998 gewährte die Stiftung ihren Mitarbeitern bei mehrtägigen Dienstreisen auch für den Tag des Antritts und den Tag der Beendigung der Dienstreise - unabhängig von der Dauer der Abwesenheit - ein Tagegeld in Höhe von 39 DM. Die Änderung des SächsRKG im Juni 1998 wurde teilweise nicht umgesetzt.

An den Sitzungen des Stiftungsrates und der Stiftungskommission nahmen neben den Mitgliedern regelmäßig weitere Behördenvertreter teil, denen Reisekostenvergütungen aus Mitteln der Stiftung gewährt sowie Flugscheine oder Fahrkarten und Hotelzimmer einschließlich Frühstück bereitgestellt wurden. Insgesamt wurden im Zeitraum der Jahre 1996 bis 1998 für diese Zwecke knapp 16 TDM verausgabt.

2.7 Fahrzeuge der Stiftung

Die Stiftung mietete 1998 einen Audi A6 Limousine mit einer Motorleistung von 110 kW und 1999 ein anderes Fahrzeug gleichen Typs. Die Laufleistung des Audi betrug 16.334 km in 1999, die eines Ford-Escort-Turnier 18.005 km.

In den Fahrtenbüchern bei Dienst-Kfz fehlten teilweise Eintragungen.

2.8 Ankauf von Gemälden

Im Dezember 1998 erwarb der Stiftungsdirektor mit Mitteln aus einem Titel der Gr. 538 für die Stiftung drei Gemälde zu einem Kaufpreis von insgesamt 100 TDM, obwohl kein entsprechender Beschluss der Stiftungskommission über die Anschaffung der Kunstgegenstände vorlag. Für zwei Gemälde waren keine Expertisen zur Wertermittlung vorhanden.

2.9 Einrichtung eines Sächsischen Ausbildungs- und Erprobungskanals innerhalb der Stiftungsverwaltung

Am 24.06.1998 schloss der Stiftungsdirektor ohne Zustimmung des Stiftungsrates mit der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM) einen Vertrag über die Einrichtung und das Betreiben eines Sächsischen Ausbildungs- und Erprobungskanals (SAEK). Darin verpflichtete sich die Stiftung u. a. zur Sicherstellung von Ausbildungskursen in deutscher Sprache. Die Möglichkeit, zusätzliche Ausbildungskurse in sorbischer Sprache anzubieten, wurde eingeräumt. Seit Vertragsabschluss wurde eine Mitarbeiterin der Stiftungsverwaltung mit der Betreuung dieses Projektes beschäftigt und zur SAEK-Fortbildung nach Dresden geschickt. Als pauschale Vergütung war ein jährlicher Festbetrag in Höhe von 184 TDM vereinbart. Die Laufzeit des Vertrages war unbefristet.

2.10 Förderverein Medienzentrum Bautzen e. V.

Der Förderverein Medienzentrum Bautzen wurde auf Initiative des Stiftungsdirektors mit der Begründung ins Leben gerufen, „um die Nähe zum Projekt SAEK weiterhin zu behalten“. Hierzu wurde eine Mitarbeiterin der Stiftungsverwaltung eingesetzt. Für Notar- und Gerichtskosten, für eine Stellenausschreibung, für beschaffte Technik und Zubehör sowie für die Anmietung von zwei Büroräumen in Bautzen bezahlte der Direktor der Stiftung als Vorstandsmitglied des Fördervereins aus Stiftungsmitteln insgesamt rd. 2,8 TDM. Auch der Mietvertrag für die Büroräume wurde vom Direktor der Stiftung abgeschlossen. Die Ausgaben sollten später durch den Verein erstattet werden.

2.11 Strukturmaßnahmen

Der Stiftungsrat hat Maßnahmen zur Schaffung neuer Gesellschaften und Beteiligungen der Stiftung beschlossen. Nach den Beschlüssen des Stiftungsrates im Juni 2000 sollten aus der Domowina-Verlag GmbH ausgegliederte Bereiche in zwei neu zu gründende Einrichtungen, die Sorbische Medienzentrum GmbH und das WITAJ-Sprachzentrum, umgelagert werden. Die Strukturvorschläge der Stiftung waren weder mit Kostenberechnungen oder -vergleichen noch mit konkreten rechtlichen Ausführungen unterlegt.

Eine Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung, die alle möglichen Strukturvarianten untersucht und zur Ermittlung der effektivsten Lösung einander gegenüberstellt, wurde dem SRH nicht vorgelegt und war auch in den vorbereitenden Beratungsunterlagen für die Stiftungsratssitzungen nicht vorhanden.

Der Entwurf des Gesellschaftsvertrages der neu zu gründenden Sorbischen Medienzentrum GmbH enthält keine Regelungen zu den Prüfungsrechten der Rechnungshöfe der Länder bzw. des Bundes.

3 Folgerungen

3.1 Haushaltsmittel zur Förderung des sorbischen Volkes in den Jahren 1991 bis 2000

Eigene Einnahmen der Stiftung trugen nur in geringem Umfang zur Finanzierung ihrer Aufgaben bei, sodass die Ausgaben der Stiftung im Durchschnitt zu 97 % durch Finanzierungsbeiträge vom Bund und den beiden Ländern gedeckt werden mussten. Eine wesentliche Verringerung des Zuschussbedarfs ist auch in Zukunft nicht zu erwarten.

Aufgrund der Absenkung des Beitrages des Bundes ab 2001 um jährlich 1 Mio. DM werden entsprechend der Vereinbarung im Art. 1 Finanzierungsabkommen vom 28.08.1998 die beiden Länder zusammen wohl mehr als 50 % des entstehenden Fehlbedarfs finanzieren müssen.

Nach dem Erlass des Ministerpräsidenten und dem Staatsvertrag war ein Anteil des Freistaates in Höhe von 33,33 % an der Finanzierung der Stiftung vorgesehen. Tatsächlich war der Finanzierungsanteil um 1,5 % oder rd. 3,5 Mio. DM höher.

Der SRH hat den Ausgleich der Mehrbelastung des Freistaates Sachsen zwischen den Vertragsparteien gefordert.

3.1.1 Haushaltsjahr 1997

Überplanmäßige Ausgaben wären nicht erforderlich gewesen, wenn die Rückzahlungen nicht nach dem Bruttoprinzip, sondern, wie nach den DBestHG vorgesehen, als Ausnahmen vom Bruttoprinzip behandelt worden wären. Danach hätte zwingend eine Absetzung der Rückzahlungen von den Einnahmetiteln erfolgen müssen. Die Buchung auf Kap. 0207 Tit. 641 01 hätte als Titelverwechslung bis zum Abschluss der Bücher (§ 76 Abs. 2 SäHO) berichtet werden können. Da dies nicht erfolgt ist, wurden Ausgaben ohne ausreichende haushaltsrechtliche Ermächtigung geleistet.

Die Inanspruchnahme der Einnahmen bei Tit. 119 49 zum Ausgleich von Mehrausgaben war nicht zugelassen. Auch die nicht in Anspruch genommene üpl. Ausgabebefugung

nis von Tit. 641 01 stand nicht zur Verstärkung der Mehrausgaben auf Tit. 684 01 zur Verfügung, da diese Titel nicht durch Haushaltsvermerk (§ 20 Abs. 2 SäHO, § 11 Nr. 1 HG 1997 i. V. m. Nr. 1.3 DBestHG 1997) für ein- oder gegenseitig deckungsfähig erklärt waren.

Die Rückzahlungen an Bund und Land Brandenburg wären richtigerweise per Absetzung auf Tit. 252 01 und 252 02 zu buchen gewesen. Dort hätten sich die ausgewiesenen Mindereinnahmen um 746.527,87 DM erhöht. Aufgrund der Koppelung der Ausgaben auf Tit. 684 01 an die Einnahmen in Tit. 252 01 und 252 02 wäre die Ausgabebefugnis von Tit. 684 01 um diesen Betrag niedriger ausgefallen.

Insgesamt ergab sich eine Haushaltsüberschreitung von 2.431.692,87 DM.

Zweckbindung im Sinne von § 19 Abs. 1 Satz 1 SäHO liegt nur vor, wenn diese durch Gesetz vorgeschrieben ist, die Mittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt wurden oder Ausnahmen im Haushaltsplan zugelassen worden sind. Die übertragenen Ausgaben waren hingegen auf solchen Titeln gebildet worden, die rein aus Landesmitteln des Freistaates Sachsen gedeckt waren. Die Landesmittel stellen aber keine „von anderer Seite“ im Sinne von § 8 Satz 2 SäHO zweckgebunden zur Verfügung gestellten Mittel dar, weshalb Übertragbarkeit der Ausgaben nicht aus § 19 Satz 1 SäHO folgt.

3.1.2 Haushaltsplan für das Jahr 2000

Die Stiftung hat als juristische Person des öffentlichen Rechts nach § 106 SäHO i. V. m. Art. 12 Abs. 2 Staatsvertrag vor Beginn jedes Haushaltsjahres einen Haushaltsplan aufzustellen und durch den Stiftungsrat festzustellen. Der festgestellte Haushaltsplan ist dem zuständigen Staatsministerium gem. § 108 Abs. 1 Satz 1 SäHO zur Genehmigung vorzulegen. Eine Zustimmung der Stiftungsratsmitglieder reicht nicht aus.

Das wirtschaftliche Handeln von Privatrechtssubjekten, an denen die Stiftung wie im Fall der SNE und der Domowina-Verlag GmbH beteiligt ist, und von institutionell geförderten Vereinen ist eigenständig und somit zwingend aus dem Haushalt der Stiftung auszusondern.

Über den Haushaltsplan 2001 der Stiftung ist erneut durch das zuständige Stiftungsorgan zu beschließen. Eine ordnungsgemäße Veranschlagung - ohne die Haushalts- bzw. Wirtschaftspläne der Beteiligungen und der Vereine - muss dabei sichergestellt werden. Anschließend muss der geänderte Haushaltsplan dem SMWK erneut zur Genehmigung vorgelegt werden (§ 108 SäHO).

3.2 Zuwendungsverfahren

3.2.1 Erstattungen

Die verspätete Vorlage der Verwendungsnachweise führte zu beträchtlichen Zinsverlusten bei den Zuwendungsgebern.

Durch ungeprüfte und unangemessene Rückzahlungen der Stiftung an die Zuwendungsgeber Bund und Brandenburg beispielsweise 1997 in einer Höhe, die deren Erstattungsanspruch aus der Zuwendung 1996 um insgesamt mehr als 980,2 TDM überstieg, musste der Freistaat Vorgriffzahlungen leisten, die wiederum vermeidbare Zinsbelastungen verursachten.

Die Erstattungen für die Jahre 1994 bis 1997 müssen deshalb neu berechnet und Differenzbeträge ausgeglichen werden.

3.2.2 Prüfung der Verwendungsnachweise

Durch die verspätete Prüfung der Verwendungsnachweise ist die Geltendmachung von Forderungen und Zinsansprüchen möglicherweise eingeschränkt. Gegebenenfalls ergeben sich daraus wiederum Regressforderungen. Vereinfacht und überschaubarer würde das gesamte Verfahren, wenn die Zuwendungsgeber Bund und Brandenburg ihre Zuwendungen zweckgebunden an den Freistaat Sachsen geben würden und dieser seinerseits - ergänzt um dessen Finanzierungsanteil - die Gesamtförderung der Stiftung übernehmen würde. Dieses Verfahren hätte den großen Vorteil, dass die Stiftung nur gegenüber einem Zuwendungsgeber Anträge stellen, Erklärungen abgeben und die Mittelverwendung nachweisen müsste. Das SMWK, das ohnehin den Haushaltsplan der Stiftung genehmigen muss, müsste den Verwendungsnachweis prüfen und den beiden anderen Zuwendungsgebern das Prüfergebnis mitteilen. Deren Mitspracherechte sind über den Stiftungsrat ausreichend gewährleistet.

3.3 Förderrichtlinien der Stiftung

Die Stiftung hat Förderrichtlinien möglichst kurzfristig unter Beachtung der Grundsätze für Förderrichtlinien nach Anlage 7 zu § 44 SÄHO und der Rechte des SRH nach § 44 Abs. 1 Satz 4 und § 103 Abs. 1 SÄHO zu erlassen.

3.4 Personal

Die Eingruppierung von Angestellten ist in § 22 BAT-O geregelt. Nach § 22 Abs. 2 BAT-O ist der Angestellte in der Vergütungsgruppe eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmale er erfüllt. Aus der ausgeübten Tätigkeit erwächst unmittelbar der Anspruch auf Vergütung nach einer bestimmten Vergütungsgruppe (so genannte Tarifautomatik). Die Stiftung ist aufgefordert, die entsprechenden Tätigkeitsdarstellungen zu überprüfen und unter Beachtung der tariflichen Bestimmungen erneut zu bewerten.

Das SNE ist als GmbH weder eine andere Dienststelle der Stiftungsverwaltung noch anderer öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber, weshalb eine Abordnung im Sinne des § 12 Abs. 1 BAT-O nicht möglich ist. Außerdem scheint die Personalausleihe auf Dauer angelegt zu sein und die Stelle in der Stiftungsverwaltung deshalb überflüssig.

Die weitere Vergütung des Mitarbeiters aus dem Haushalt der Stiftung verstößt gegen das für die Stiftung geltende sächsische Haushaltsrecht. Nach § 34 Abs. 2 SÄHO ist das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln zu beachten. Personalausgaben, die von der Stiftung für eine privatrechtliche GmbH übernommen werden, sind nicht notwendig und demnach auch nicht zuwendungsfähig.

3.5 Geldanlagen und Vermögen der Stiftung

3.5.1 Erträge aus Kapitalvermögen

Sämtliche Guthaben auf Bankkonten der Stiftung hätten gem. § 79 SÄHO an die Hauptkasse Dresden abgeliefert werden müssen, da es sich um staatliches Vermögen handelte, denn die Einnahmen und Ausgaben der seit 01.01.1999 rechtsfähigen Stiftung waren noch 1999 im StHpl. veranschlagt.

In den StHpl. 1991 bis 1999 waren keine Zuführungen (OGr. 91) an Rücklagen der Stiftung und auch keine Entnahmen (OGr. 35) veranschlagt. Der Direktor der Stiftung hat somit seit 1992 über Beträge von insgesamt 1.345.000 DM ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung verfügt.

Die „schwarze Kasse“ der Stiftung ist unverzüglich aufzulösen. Zinserträge sind künftig unmittelbar nach deren Gutschrift dem Stiftungshaushalt zuzuführen. Die jährlichen Zuwendungen vom Bund, dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen vermindern sich um die Höhe der jeweiligen Zinserträge.

3.5.2 Stiftungsvermögen

Eine vollständige Erfassung des Stiftungsvermögens sowie die Ermittlung des Anfangsbestands unter Berücksichtigung der Bestimmungen der SäHO und des Staatsvertrages zum 01.01.1999 hat unverzüglich zu erfolgen.

3.6 Dienstreisen

Die generelle und pauschale Genehmigung von Inlandsdienstreisen entspricht nicht dem SächsRKG. Die Zahl der Teilnehmer an Dienstreisen ist allgemein so gering wie möglich zu halten. Künftig hat die Stiftung bei Dienstreisegenehmigungen den Spar-samkeitsgrundsatz des § 3 Abs. 2 SächsRKG und § 7 SäHO zu beachten und die Notwendigkeit der Anzahl der Dienstreisenden - falls tatsächlich mehrere erforderlich sind - aktenkundig zu begründen. Gleiches gilt für die Durchführung von Flügen, bei denen zudem vorherige Kostenvergleiche anzustellen sind.

Die Gewährung des vollen Tagegeldsatzes für den An- und Abreisetag bei mehrtägigen Dienstreisen war unzulässig und widersprach den Bestimmungen des SächsRKG.

Die Behördenvertreter nehmen ihre Aufgaben in den Gremien der Stiftung im Rahmen des Hauptamtes bzw. auf Veranlassung des jeweiligen Dienstherrn wahr und haben Anspruch auf Reisekostenvergütung nach dem für diesen jeweils geltenden Reisekosten-gesetz. Die Erstattung von Reisekosten oder die Bereitstellung von Sachleistungen aus Stiftungsmitteln war unzulässig.

Die ohne Rechtsgrundlage gezahlten Reisekostenvergütungen ggf. samt Zinsen sind zurückzufordern.

3.7 Fahrzeuge der Stiftung

Die Beschaffung der Pkw Audi A6 hätte nach der für 1998 und 1999 jeweils geltenden Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (VwV-HWiF) i. V. m. § 5 SäHO erfolgen müssen. Der zulässige Aufwand beim Kauf von nicht perso-nengebundenen Dienst-Pkw war darin für beide Jahre auf eine Motorleistung von 75 kW begrenzt.

Dienstkräftfahrzeuge mit einer Fahrleistung von weniger als 30.000 km jährlich sind grundsätzlich nicht wirtschaftlich und deren weitere Haltung damit nicht vertretbar.

Für jedes Dienst-Kfz ist künftig ein Fahrtenbuch nach Anlage 7 VwV-DKfz zu führen, das monatlich abzuschließen ist.

3.8 Ankauf von Gemälden

Der Kauf der Gemälde im Hj. 1998 war mit Ausgaben in Höhe von 100 TDM kein Geschäft der laufenden Verwaltung, das der Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes zu dienen hatte. Der Direktor der Stiftung war somit auch nicht ermächtigt, eine derartige Verpflichtung einzugehen.

Der Erwerb von Kunstgegenständen über 10.000 DM ist gesondert zu veranschlagen. Im Haushaltsplan der Stiftung sind künftig für vorgesehene Ankäufe sorbischer Malereien die nach der Haushaltssystematik einschlägigen Titel einzustellen oder Ausgaben zu unterlassen. Künftig sollte der Wert für zu erwerbende Kunstgegenstände in dieser Größenordnung durch Expertisen belegt sein.

3.9 Einrichtung eines Sächsischen Ausbildungs- und Erprobungskanals innerhalb der Stiftungsverwaltung

Die vertragliche Verpflichtung der Stiftung zur Durchführung von Ausbildungskursen in deutscher Sprache durch den Direktor ist - auch unter dem Gesichtspunkt, dass derartige Ausbildungskurse in sorbischer Sprache nicht ausgeschlossen wurden - mit dem Stiftungszweck nicht vereinbar, wäre im Übrigen auch kein Geschäft der laufenden Verwaltung gewesen und entbehrte jeder Ermächtigung. Der Einsatz einer Mitarbeiterin der Stiftungsverwaltung für die Betreuung dieses Projektes war demnach ebenfalls unzulässig.

3.10 Förderverein Medienzentrum Bautzen e. V.

Haushaltsmittel durften nur zur Erfüllung von Aufgaben der Stiftung in Anspruch genommen werden (vgl. § 6 SäHO). Die Gründung eines Vereins, der nicht dem Stiftungszweck dient, ist ebenfalls keine Aufgabe der Stiftungsverwaltung. Stiftungsmittel hätte der Direktor der Stiftung folglich für diese Zwecke nicht einsetzen dürfen. Die vorgesehene Rückzahlung ändert daran nichts.

3.11 Strukturmaßnahmen

Wegen fehlender detaillierter Kosten-Nutzen-Untersuchungen, war nicht erkennbar, welche Einsparungen bzw. welcher Nutzen konkret mit welcher Maßnahme innerhalb der Strukturveränderungen erreicht werden soll. Somit konnten letztlich auch keine Rückschlüsse auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Strukturmaßnahmen insgesamt gezogen werden.

Ohne die Vorlage einer nachvollziehbaren Wirtschaftlichkeitsvergleichsberechnung, die alle möglichen Strukturvarianten untersucht und diese zur Ermittlung der effektivsten Lösung einander gegenüberstellt, durften der Direktor der Stiftung keine Maßnahmen von langfristiger finanzieller Tragweite veranlassen und der Stiftungsrat keine derart weitreichenden und finanzwirksamen Beschlüsse fassen. Dies gilt vorrangig für die Vertreter der Zuwendungsgeber Bund, Sachsen und Brandenburg, die eine Beachtung des nach Art. 12 Staatsvertrag über die Errichtung der Stiftung für das sorbische Volk bindenden § 7 SäHO hätten sicherstellen müssen.

Der SRH hat die Aufnahme einer Bestimmung über Prüfungsrechte der beteiligten Rechnungshöfe im Gesellschaftsvertrag gefordert.

3.12 Behandlung der Hinweise des Sächsischen Rechnungshofs

Der SRH hatte bereits in seinem Jahresbericht 1994 die Neuordnung der Stiftungsstrukturen als dringlich angemahnt. Dennoch waren bis Abschluss der örtlichen Erhebungen keine Erfolg versprechenden Änderungen zu verzeichnen.

4 Stellungnahmen

Für ihre Stellungnahme zu der schließlich aus diesen uneffizienten Strukturen und den unklaren Verantwortlichkeiten resultierenden umfangreichen Prüfungsmitteilung des SRH beanspruchen die geprüften Stellen einen längeren Bearbeitungszeitraum.

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Das SMWK teilte mit, die Stiftung sei in ihrer Gesamtheit geprüft worden. Deswegen würde eine Vorwegnahme von Einzelstellungen möglicherweise die hervorgehobene Position des Stiftungsrates in Zweifel ziehen. Der Stiftungsrat sollte zumindest die Möglichkeit haben, sich zu allen geprüften Punkten abschließend zu äußern. Weiterhin teilte das SMWK mit, dass in Abhängigkeit der Stellungnahme zu der Prüfungsmitteilung ebenfalls ein längerer Zeitraum für eine Stellungnahme zu dem Entwurf eines Beitrages für den Jahresbericht 2001 erforderlich ist. Schließlich wies das SMWK darauf hin, dass es nach erster Durchsicht zu verschiedenen Punkten sowohl Einwände gegen die Sachdarstellung als auch gegen die vom SRH vertretene Rechtsauffassung habe.

Hinsichtlich des Haushaltsplanes 2001 hätten die Folgerungen des SRH bereits Beachtung gefunden und nur noch der Einzelplan der Stiftung für das sorbische Volk sei beschlossen und genehmigt worden.

Die Empfehlung des SRH, die Zuwendungen des Bundes und des Landes Brandenburg zweckgebunden an den Freistaat Sachsen zu geben und von diesem - ergänzt um dessen Finanzierungsanteil - an die Stiftung weiterzuleiten, werde nicht aufgegriffen, da so die Probleme des Zuwendungsverfahrens nur verlagert würden.

Das SMWK räumt auch die nicht haushaltsmäßige Bewirtschaftung und die mangelnde Nachweisführung bei den Erträgen aus dem Kapitalvermögen ein, macht aber geltend, der LT sei mit dem Entwurf des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung der „Stiftung für das sorbische Volk“ darüber unterrichtet worden, dass der Freistaat Sachsen zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Staatsvertrages das zweckgebundene Finanzvermögen in einer Höhe von etwa 2,2 Mio. DM in das Vermögen der Stiftung überführen würde. Insoweit sei auch der LT über den zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Umfang des zweckgebundenen Finanzvermögens unterrichtet gewesen.

Der Einsatz von Haushaltsmitteln bzw. der Personalressourcen für das Medienzentrum Bautzen e. V. habe dem vorgegebenen Stiftungszweck entsprochen. Zudem habe er nicht zu einem Vermögensnachteil geführt.

4.2 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Das SMF meint, dass bei der Bewertung der Prüfungsergebnisse zu berücksichtigen sei, dass sich die Stiftung für das sorbische Volk im Prüfungszeitraum in einer Umbruchsituation befunden habe, die voraussichtlich erst mit Abschluss der laufenden Strukturmaßnahmen ihr Ende finden werde.

Zur Unzulässigkeit der üpl. Ausgaben im Hj. 1997 und der Übertragung von Ausgaberesten in das Hj. 1997 (Pkt. 2.1.1 und 3.1.1) ist das SMF der Auffassung, der SRH habe der Staatsregierung in den Jahresberichten 1998 und 1999 eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung bescheinigt, die jeweiligen Jahresberichte seien vom Sächsischen Landtag beschlossen und der Staatsregierung nach § 114 Abs. 2 SäHO Entlastung erteilt worden. Neue Gesichtspunkte, die ggf. eine erneute Behandlung der üpl. Ausgaben und der Ausgabereste betreffen könnten, seien nicht ersichtlich.

Zur Übertragbarkeit der Ausgabereste ist das SMF zudem der Auffassung, der durch den Freistaat Sachsen bereitgestellte Finanzierungsanteil der Förderung des sorbischen Volkes sei entsprechend dem Erlass des Ministerpräsidenten über die Errichtung der nicht rechtsfähigen Stiftung vom 19.10.1991 zweckgebunden.

4.3 Sächsische Staatskanzlei

Die SK meint zu Pkt. 2.1/3.1, die vom SRH dargestellten Zahlen seien zwar die Ergebnisse der Staatshaushaltsrechnung, diese seien aber durch die Ausnahme vom Bruttoprinzip nicht mit den Ergebnissen der Verwendungsnachweise vergleichbar und müssten folglich zwangsläufig mit den Ergebnissen der Staatshaushaltsrechnung differieren.

Die Aussagen zu den Ansatzüberschreitungen im Hj. 1997 seien rein rechnerisch richtig. Dabei sei jedoch außer Acht gelassen, dass wie in der Staatshaushaltsrechnung dargelegt, die Verstärkung aus anderen Titeln gemäß Deckungsvermerk des Haushaltsplans vorgenommen wurde sowie Mehreinnahmen in Kap. 0207 Tit. 119 49 gemäß Begründung in der Staatshaushaltsrechnung berücksichtigt wurden. Vom SMF sei der StHpl. anerkannt worden.

5 Schlussbemerkungen

Angesichts der vielen Jahre, in denen neue effektive und effiziente Strukturen schon angemahnt, angekündigt und untersucht wurden, besteht jetzt dringender Handlungsbedarf.

Der SRH hält seine Empfehlung zum Zuwendungsverfahren aufrecht. Durch die vorgeschlagene Verfahrensweise, die vom Bundesrechnungshof geteilt wird, könnten das Zuwendungsverfahren deutlich verschlankt, miteinander nicht zu vereinbarende Zuwendungsarten, Auflagen und Bedingungen vermieden und die Verwendungsnachweisführung vereinfacht werden.

Der SRH hält auch seine Auffassung aufrecht, dass die Gründung eines „Fördervereins Medienzentrum Bautzen e. V.“ nicht mit dem in Art. 2 des Staatsvertrages über die Errichtung der „Stiftung für das sorbische Volk“ normierten Stiftungszweck vereinbar war und die Mittel zweckwidrig und ohne Haushaltsermächtigung eingesetzt wurden. Damit ist auch ein Vermögensnachteil eingetreten.

Die Auffassung des SMF, Haushaltsverstöße, die nach dem Entlastungsbeschluss in Einzelfallprüfungen festgestellt werden, seien bedeutungslos und brauchten nicht mehr behandelt zu werden, findet weder in Art. 99 der Verfassung des Freistaates Sachsen noch in § 114 SäHO eine Stütze. Die Entlastung der Staatsregierung ist keine „haushaltsrechtliche Generalamnestie“, mit der sich alle Verstöße gegen die SäHO erledigt haben, zumal derartige Fehler im Allgemeinen erst im Rahmen einer Tiefenprüfung festzustellen sind, die zeitlich nach der summarischen Prüfung der Haushaltsrechnung und dem Entlastungsbeschluss des Landtages liegt.

Der Erlass des Ministerpräsidenten konnte keine Zweckbindung des sächsischen Finanzierungsanteils bewirken, da dieser aus allgemeinen Finanzeinnahmen und nicht aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert wird. § 19 Satz 1 SÄHO ist für die Beurteilung der Übertragbarkeit nicht einschlägig.

Die Abschlusszahlen der Jahresrechnung sind verbindliche Rechengrößen, an denen der Finanzierungsanteil der drei Zuwendungsgeber zu messen ist. Von diesen Zahlen ist im Verwendungsnachweis auszugehen.

Die Inanspruchnahme nicht vorhandener Deckungsfähigkeit zum Ausgleich von Haushaltsüberschreitungen ist Gegenstand der Beanstandung des SRH. Damit bestätigt die SK letztlich diese Haushaltsüberschreitung.

Die Lehrverpflichtungen werden nicht in allen Fakultäten erfüllt, die Studienkapazitäten sind nicht ausgelastet.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Erfüllung der Lehrverpflichtungen und die Auslastung der Fakultäten an der Technischen Universität Bergakademie Freiberg (TU BAF) im Studienjahr 1998/1999 geprüft.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Lehrverpflichtungen

Nach der Sächsischen Dienstaufgabenverordnung an Hochschulen (DAVOHS) liegt die Lehrverpflichtung an Universitäten - in Abhängigkeit von der Dienststellung des Lehrenden - zwischen 4 und 24 Lehrveranstaltungsstunden je Woche des Semesters (LVS). Sie beträgt z. B. bei Professoren und Hochschuldozenten 8 LVS, bei Lehrkräften für besondere Aufgaben bis zu 24 LVS. Wissenschaftliche Assistenten und Wissenschaftliche Mitarbeiter können die Sollstundenzahl unterschreiten.

Die Lehrverpflichtungen werden an der TU BAF durchschnittlich mit rd. 88 % erfüllt.

Nach Fakultäten stellt sich die Erfüllung wie folgt dar:

Fakultät	Erfüllung der Lehrverpflichtungen (%)
Mathematik und Informatik	105,5
Chemie und Physik	115,5
Geowissenschaften, Geotechnik und Bergbau	95,0
Maschinenbau, Verfahrens- und Energietechnik	72,2
Werkstoffwissenschaft und Werkstofftechnologie	78,4
Wirtschaftswissenschaften	87,8
TU BAF gesamt	87,8

2.2 Ausfall von Lehrveranstaltungen

An der TU BAF sind 54 Lehrveranstaltungsreihen (einschließlich Praktika) mit 33,5 Semesterwochenstunden (SWS) im Wintersemester (WS) und 60,5 SWS im Sommersemester (SS) ausgefallen. Dies entspricht bei einem Studienjahresschnitt von 47 SWS dem Lehrdeputat von etwa sechs Wissenschaftlern. Betroffen waren im Durchschnitt des Studienjahres 20 SWS obligatorische, 20 SWS wahlobligatorische und 7 SWS fakultativ angebotene Lehrveranstaltungen. Die höchsten Ausfallquoten verzeichnen die Fakultäten Maschinenbau, Verfahrenstechnik und Energietechnik mit 28 % sowie Werkstoffwissenschaft und Werkstofftechnologie mit 34 %.

2.3 Auslastung der Aufnahmekapazitäten

Nach § 8 der Verordnung des SMWK über die Kapazitätsermittlung, die Curricularnormwerte und die Festsetzung der Zulassungszahlen (Kapazitätsverordnung - KapVO) ist für die Berechnungen von den Personalstellen auszugehen. Auf dieser Basis hat der SRH die Aufnahmekapazitäten der TU BAF ermittelt. Den Erhebungen lag - analog zur Erfüllung der Lehrverpflichtungen - das Studienjahr 1998/1999 zugrunde. In diesem Zeitraum waren 23 Wissenschaftlerstellen nicht, vier mit technischen Kräften und einem Auszubildenden, vier weitere mit Dekanatsräten besetzt. Letztere erbringen z. T. auch Lehrleistungen und sind als Wissenschaftler eingruppiert.

Die nachfolgende Übersicht enthält aus Vereinfachungsgründen (im Gegensatz zur KapVO) Lehrbedarf und Promovenden des Graduiertenstudiums. Im Studienjahr 1998/1999 waren das rd. 10 % der Studienanfänger. Da dieses Studium nur sechs Semester umfasst und der Lehrumfang wesentlich geringer ist, wird eine entsprechend höhere Auslastung ausgewiesen.

Fakultät	Aufnahmekapazität	Studienanfänger Studienjahr 1998/1999	Kapazitätsauslastung (in %)
Mathematik und Informatik	128	16	12,5
Chemie und Physik	104	90	86,5
Geowissenschaften, Geotechnik und Bergbau	345	181	52,5
Maschinenbau, Verfahrens- und Energietechnik	398	186	46,7
Werkstoffwissenschaft und Werkstofftechnologie	194	93	47,9
Wirtschaftswissenschaften	258	220	85,3
TU BAF gesamt	1.427	786	55,1

Die Fakultät Mathematik und Informatik hat zum WS 1999/2000 einen Bakkalaureusstudiengang Network-Computing eingerichtet und 50 Bewerber aufgenommen. Unter Berücksichtigung dieser und weiterer 15 Studienanfänger ist die Kapazitätsauslastung dieser Fakultät auf rd. 50 % gestiegen.

2.4 Gruppengrößen

Die Lehrveranstaltungen werden an der TU BAF vielfach in kleinen Gruppen durchgeführt. In einer Fakultät fanden rd. 86 % der Pflichtvorlesungen vor zehn und weniger Hörern statt. In einer anderen Fakultät wurden zwei Drittel der obligatorischen Vorlesungen von bis zu fünf Studenten besucht. Dies traf auch auf 89 % der wahlobligatorischen Vorlesungen dieser Fakultät zu.

Die geringen Gruppengrößen haben folgende wesentliche Ursachen:

- Die Zahl der Studienanfänger in den ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen ist weiterhin gering. Unabhängig davon sind die Lehrprogramme gemäß Studienordnung durchzuführen.
- Praktika und Exkursionen werden aufgrund der vorhandenen (guten) Personalausstattung von vornherein mit geringen Gruppengrößen geplant. Die der Kapazitäts-

rechnung zugrunde liegenden Gruppengrößen für Praktika (10 bis 15) und Exkursionen (30) liegen erheblich über denen der TU BAF. Diese führt häufig Praktika mit nur einem oder zwei Studenten durch.

- Die ingenieurwissenschaftlichen Studiengänge bieten vielfach ein umfangreiches Spektrum an Studienrichtungen, Vertiefungs- und Wahlpflichtfächern an. So weist z. B. die ab WS 1999/2000 gültige Studienordnung für den Studiengang Maschinenbau zwölf Vertiefungsfächer aus, von denen lediglich zwei zu belegen sind. Der Studiengang Geoökologie bietet Lehrveranstaltungen in neun Vertiefungsfächern an. Laut Vorlesungsverzeichnis können sich die Studierenden zwischen einer Vielzahl wahlobligatorischer Lehrveranstaltungen entscheiden. Überschneidungen von Lehrinhalten sind hierbei nicht auszuschließen.

3 Folgerungen

Wissenschaftlerstellen sind stellengemäß zu besetzen. Die dauerhafte Inanspruchnahme dieser Stellen für Verwaltungsaufgaben ist auszuschließen. Sie kann lediglich übergangsweise hingenommen werden.

Gemäß Sächsischem Hochschulgesetz (SächsHG) führen Dekanatsräte die laufenden Geschäfte der Verwaltung der Fakultät. Sie sind daher auf Verwaltungsstellen zu führen. Nach § 87 Abs. 5 SächsHG kann für mehrere kleine Fakultäten ein gemeinsamer Dekanatsrat eingesetzt werden. Dies ist regelmäßig kostengünstiger als die - von der TU BAF z. T. praktizierte - Verwendung von Wissenschaftlern als Dekanatsräte. Deren Eingruppierung liegt mindestens zwei Gehaltsgruppen über der von Dekanatsräten. Die TU BAF hat auf der Grundlage der in den Fakultäten zu realisierenden Verwaltungsaufgaben den Bedarf an Dekanatsräten zu ermitteln, die Stellen unter Beachtung von § 87 Abs. 5 SächsHG einzurichten und aufgabengerecht einzugruppieren.

Die TU BAF übererfüllt ihre Lehrverpflichtungen an zwei Fakultäten, an vier wird der vorgegebene Lehrumfang unterschritten. Bei durchschnittlich rd. 88 % Erfüllung der Lehrverpflichtungen ist eine Überbeanspruchung des Personals in der Lehre nicht festzustellen. Vor dem Hintergrund von rd. 30 nicht bzw. nicht stellengemäß besetzten Wissenschaftlerstellen zeigt dies Einsparpotenzial auf.

Im Lehrbereich arbeitet die TU BAF nicht in allen Bereichen wirtschaftlich. Die Erfüllung der Lehrverpflichtungen, der erhebliche Ausfall von Lehrveranstaltungen und die geringen Gruppenstärken machen dies deutlich. Insbesondere zeigt dies jedoch die (trotz Einbeziehung des Graduiertenstudiums) mit 55 % zu geringe Auslastung der Aufnahmekapazitäten. Die TU BAF wird - trotz guter Arbeitsmarktchancen der Absolventen - von Abiturienten zu wenig nachgefragt. Anhaltspunkte dafür, dass sich dies mittelfristig nachhaltig verbessern wird, sind nicht gegeben.

Für einen wirtschaftlichen Studienbetrieb ist der Abbau von Wissenschaftlerstellen unumgänglich. Das Lehrangebot ist im Hinblick auf seine Gliederungstiefe einzuschränken. Damit könnten der Lehraufwand verringert und Überschneidungen von Lehrinhalten vermieden werden. Die Lehrveranstaltungen würden mit größeren Teilnehmerzahlen durchgeführt und Ausfallstunden weitestgehend vermieden werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK weist darauf hin, dass die niedrige Nachfrage nach ingenieur- und naturwissenschaftlichen Studienplätzen ein in ganz Deutschland bekanntes Phänomen sei, das sich u. a. bei der Auslastung der Aufnahmekapazitäten, der Erfüllung der Lehrverpflichtungen und dem durch fehlende Nachfrage bedingten Ausfall von Lehrveranstaltungen auswirke.

Derzeit leide die Wirtschaft unter einem wachsenden Fachkräftemangel in ingenieur- und naturwissenschaftlichen Bereichen. Dies ergebe sich auch aus einer dem SMWK vorgelegten Studie des Vereins der Sächsischen Wirtschaft (VSW).

Die meisten Maßnahmen im Hochschulbereich seien langfristig angelegt und müssten ein ausreichendes, mit der Wirtschaft korrespondierendes Angebot an Studiengängen und -richtungen einschließen sowie eine angemessene Betreuungsrelation gewährleisten.

Gleichwohl stimme das SMWK mit dem SRH darin überein, dass die im Prüfbericht festgestellten Kapazitäten effektiv genutzt werden müssen und hierzu u. a. eine auf Schwerpunkte ausgerichtete Umstrukturierung von Lehre und Forschung erforderlich sei. Dabei sei das derzeitige Lehrangebot der TU BAF aus fachlicher und arbeitsmarktpolitischer Sicht zu überprüfen. Hierfür würden auf der Grundlage der Empfehlungen der Sächsischen Hochschulentwicklungskommission (SHEK) vom 27.03.2001 konkrete Umsetzungen in Lehre und Forschung und weiteren Bereichen wie Wissens- und Technologietransfer, der internationalen Zusammenarbeit und der Weiterbildung zu finden sein. Durch Abbau von Stellen stünden der TU BAF ab 2002/2003 insgesamt 14 Stellen weniger zur Verfügung.

Das SMWK sehe die 23 nicht besetzten Wissenschaftlerstellen (rd. 5,4 %) im Hinblick auf eine dynamische Hochschulplanung und -leitung als tolerierbar an.

Das Ministerium verweist darauf, dass durch Immatrikulation von 108 Studienanfängern im Bakkalaureusstudiengang „Network Computing“ die Kapazitätsauslastung an der Fakultät für Mathematik und Informatik von 12,5 % im WS 1998/1999 auf fast 100 % im WS 2000/2001 gestiegen sei.

Die Hochschulen würden in Zusammenarbeit mit dem SMWK eine Konzeption zur innovativen Umstrukturierung der sächsischen Hochschulen entwickeln und umsetzen.

5 Schlussbemerkung

Der SRH begrüßt die Erarbeitung eines - auf den Empfehlungen der SHEK aufbauenden - Umstrukturierungskonzeptes für die sächsischen Hochschulen. Bezogen auf die TU BAF hat die SHEK u. a. ausgeführt: „Gleichwohl ist die Kommission der Ansicht, dass für Freiberg - auch angesichts der in mehreren Bereichen problematischen Nachfragesituation - eine weitere Profilierung und Konzentration des Angebots für die weitere Entwicklung der Universität unabdingbar notwendig ist; das gilt für das Fächerspektrum insgesamt, aber auch - wie die Empfehlungen in den Fachberichten zeigen - innerhalb einzelner Fächer und Fächergruppen.“ Im Zusammenhang mit den von der Kommission gleichfalls empfohlenen verstärkten Kooperationen - vor allem mit den Technischen Universitäten in Chemnitz und Dresden - ist nach Auffassung des SRH ein über die genannten 14 Stellen hinausgehendes Einsparpotenzial vorhanden.

Die Bewirtschaftung der Liegenschaften durch die Universitäten erfordert einen geringeren Personaleinsatz als die Bewirtschaftung durch die Vermögens- und Hochbauverwaltung.

Bei der Gebäudereinigung und Grünanlagenpflege sind Einsparungen möglich.

1 Prüfungsgegenstand

Die Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden umfasst eine Vielzahl von Leistungen. Dazu gehören neben der Medienversorgung im Wesentlichen Reinigungs-, Hausmeister- und Bewachungsdienste, die Abfallentsorgung, die Pflege von Grünflächen sowie die Wartung gebäudetechnischer Anlagen.

Der SRH hat in einer Querschnittprüfung die Grundstücksbewirtschaftung, insbesondere die Gebäudereinigung und Grünflächenpflege der Technischen Universität Dresden (TUD), Universität Leipzig (UL), Technischen Universität Chemnitz (TUC) und Technischen Universität Bergakademie Freiberg (TU BAF) untersucht.

Schwerpunkte der Prüfung waren:

- die Wirtschaftlichkeit angesichts unterschiedlicher Zuständigkeiten,
- der Vergleich der Ausgaben und
- die Einhaltung der Vorschriften bei der Vergabe von Leistungen an Dritte.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Organisation

Die UL (Kap. 1208) und die TUD (Kap. 1209) verwalten ihre Liegenschaften selbst. Die Grundstücke der TUC (Kap. 1210) und der TU BAF (Kap. 1211) werden vom Staatlichen Vermögens- und Hochbauamt Chemnitz (VHBA, Kap. 1520) bewirtschaftet. Das VHBA verwaltet die Mittel und schließt Verträge mit Fremdfirmen. Die TUC und TU BAF leisten Zuarbeit durch:

- Erstellen des Datenmaterials, z. B. der Flächenaufmaße,
- Formulieren der Nutzeranforderungen als Grundlage für die Leistungsvergabe,
- Beantragen der Ausführung von Einzel- und Zusatzleistungen,
- Planung der Ausgaben für die einzelnen Aufträge,
- Kontrolle der erbrachten Leistungen.

2.2 Personal

Der SRH hat den Personalaufwand für die Grundstücksbewirtschaftung der Hochschulen (einschließlich Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibungen) untersucht.

Nicht alle Mitarbeiter sind ausschließlich mit Aufgaben der Grundstücksbewirtschaftung befasst. Auch fallen die Aufgaben im Jahresverlauf nicht immer im gleichen Umfang an. Deshalb wurde der Jahresdurchschnitt des Personaleinsatzes in Vollzeitkräften (VK) zugrunde gelegt. Der Personalbedarf für Leitung und Administration der Grundstücksverwaltung hängt im Wesentlichen von der zu bewirtschaftenden Fläche ab. Daneben spielen Nutzungsart und bauliche Beschaffenheit eine Rolle. Weil Flächendaten in dieser Spezifikation nicht vorlagen, wurde der Vergleich auf Basis der bewirtschafteten Hauptnutzfläche (HNF) durchgeführt.

Für das Hj. 1999 ergibt sich:

Universität	Personaleinsatz (VK)	m ² bewirtschaftete HNF	m ² HNF/VK
TU BAF	3,16	76.220	24.120
<i>darunter VHBA</i>	<i>1,50</i>		
TUC	4,10	93.540	22.815
<i>darunter VHBA</i>	<i>2,50</i>		
UL	3,75	209.131	55.768
TUD	5,80	266.875	46.013
Universitäten gesamt	16,81	645.766	38.416
<i>darunter VHBA</i>	<i>4,00</i>		

2.3 Ausgaben

Die Ausgaben der sächsischen Universitäten für die Grundstücksbewirtschaftung (Tit. 517 01) betragen 1999 rd. 63 Mio. DM. Hiervon entfielen auf die Gebäudereinigung rd. 13 Mio. DM (21 %). Der Anteil der Grünflächenpflege betrug rd. 0,9 Mio. DM (1,4 %).

Die folgende Übersicht enthält die Anteile der Gebäudereinigung und Grünflächenpflege an den Bewirtschaftungsausgaben im Hj. 1999 (Werte in DM):

Universität	Bewirtschaftung gesamt	Gebäudereinigung	Grünflächenpflege
TU BAF	5.912.000	912.419	65.203
TUC	8.940.910	2.342.869	180.933
UL	21.325.270	2.947.530	323.765
TUD	27.209.140	7.225.253	326.896
Gesamt	63.387.320	13.428.071	896.797

Ein Vergleich der Ausgaben je m² Gebäudereinigung, differenziert nach Boden- und Glasflächen, ergibt (Werte in DM):

Universität	Ausgaben je m ² gereinigte Fläche	
	Boden	Glas
TU BAF	10,59	1,57
TUC	19,58	2,64
UL	10,37	2,30
TUD	20,54	2,89

An den Universitäten unterscheiden sich die Ausgaben je m² Reinigung, insbesondere bei den Bodenflächen, beträchtlich. Die HIS-GmbH Hannover hat in einer aktuellen Studie zur „Gebäudereinigung in Hochschulen und Hochschulkliniken“ Jahresausgaben bei Fremdreinigung im Durchschnitt aller Raumarten zwischen 11 und 21 DM ermittelt. Die Universitäten Dresden und Chemnitz liegen an der Obergrenze. Beide Universitäten haben einen Anteil von mehr als 70 % „Altverträgen“ (vor 1996 geschlossen).

Bei Grünanlagen fallen neben der Unterhaltspflege auch nicht periodische und deshalb nach Bedarf vergebene Leistungen an. Dazu zählen z. B. das Verschneiden, Fällen und Neupflanzen von Bäumen. Wegen des unperiodischen Anfalls und einer Vielzahl von Einflussfaktoren haben wir diese in unseren Vergleich nicht einbezogen. Die Ausgaben stellen sich wie folgt dar (Werte in DM):

Universität	Ausgaben Grünflächenpflege gesamt	Ausgaben je m ² gepflegte Fläche
TU BAF	57.903	0,53
TUC	161.933	1,31
UL	188.530	1,60
TUD	206.155	0,79

Das VHBA bewirtschaftete die Grünflächen der TU BAF mit 0,53 DM pro m² am preisgünstigsten.

Die UL hat u. a. mit zwei Gartenbaufirmen Verträge über die Pflege von rd. 70.000 m² Grünanlagen geschlossen. Hierfür sind jährlich rd. 131.500 DM zu zahlen.

2.4 Vergabe der Leistungen

Die Reinigungsleistungen wurden von allen Einrichtungen ausgeschrieben. Die Verfahrensabläufe entsprachen im Allgemeinen den Vorschriften. Den Zuschlag erhielt zu meist der preisgünstigste Anbieter. In einigen Fällen wurden Vergabevorschriften nicht beachtet. So hat die UL die Reinigungsverträge generell nach Beschränkter Ausschreibung mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb geschlossen. Auch beim VHBA erfolgte die Vergabe grundsätzlich beschränkt, in einem Falle sogar freihändig. Die UL und das VHBA begründen den Verzicht auf eine Öffentliche oder EU-weite Ausschreibung vornehmlich mit dem hohen Aufwand des Verfahrens (§ 3 Nr. 3b der VOL).

Die Leistungen zur Unterhaltungspflege von Grünflächen wurden in den geprüften Einrichtungen - mit Ausnahme der UL - im Rahmen eines förmlichen Verfahrens ausgeschrieben. Der Verfahrensablauf entsprach im Wesentlichen den Vorschriften. In allen Fällen erhielt der preisgünstigste Anbieter den Zuschlag.

3 Folgerungen

3.1 Organisation

Die zentrale Verwaltung und Bewirtschaftung von Liegenschaften durch die VHBÄ hat insbesondere folgende Vorteile:

- Nutzung des Sachverstandes und der Erfahrung von Mitarbeitern, die über eine spezielle Qualifikation für diese Aufgaben verfügen und damit eine effiziente Arbeit leisten,
- Konzentration der Nachfrage mit der Absicht, durch große Abnahmemengen Preisvorteile zu erzielen.

Diese Vorzüge kommen vor allem bei kleineren Einrichtungen (z. B. Behörden) zum Tragen. Demgegenüber sind die TUC (rd. 1.400 Stellen) und die TU BAF (rd. 900 Stellen) größere Landeseinrichtungen. Deren externe Bewirtschaftung ist mit folgenden Nachteilen verbunden:

- Die Finanzierung außerhalb des Universitätshaushalts (im Epl. 15) schränkt das Kostenbewusstsein der Universitäten ein. Die Motivation, eingesparte Mittel anderweitig verwenden zu können, fehlt.
- Bei der operativen Arbeit entsteht laufend Abstimmungsbedarf. Jede Einzel- und Sonderleistung wird von der Universität zunächst beim VHBÄ beantragt. Dieses löst den Auftrag aus. In Abhängigkeit von Art und Umfang der durchzuführenden Arbeiten sind Rücksprachen mit der Universität notwendig; z. T. muss diese in den Schriftverkehr zwischen Firmen und Amt eingebunden werden.
- Dateien zu Räumen und Flächen werden doppelt geführt.
- Der Universitätsbetrieb unterscheidet sich von dem anderer Landeseinrichtungen, wie z. B. Behörden. Dies betrifft insbesondere die vielfältigen Nutzungsarten der Räume und Gebäude und die daraus resultierenden unterschiedlichen Anforderungen an ihre Bewirtschaftung.

Der SRH hat deshalb vorgeschlagen, den Universitäten Chemnitz und Freiberg die Bewirtschaftung ihrer Liegenschaften zu übertragen. Lange Bearbeitungswege und hoher Kommunikationsbedarf entfielen. Das Kostenbewusstsein der Universitäten würde gefördert, der Personalaufwand vermindert werden.

3.2 Personal

Der Personalaufwand für die Grundstücksbewirtschaftung ist bei den vom VHBÄ bewirtschafteten Universitäten am größten. Bei einem Vergleich ist die unterschiedliche Nutzung der Gebäude und Räume an technischen und geisteswissenschaftlich geprägten Universitäten zu berücksichtigen. Angesichts dessen hat der SRH nicht den

Bestwert der UL, sondern die TUD als Maßstab herangezogen. Danach ergibt sich für die übrigen Universitäten folgender Personalbedarf in VK (Orientierungsgröße):

Universität	Personaleinsatz	Personalbedarf	Differenz
TU BAF	3,16	1,66	1,50
TUC	4,10	2,03	2,07
UL	3,75	3,75	-
TUD	5,80	5,80	-
Gesamt	16,81	13,24	3,57

Die Einsparpotenziale für die durch das VHBA bewirtschafteten Universitäten liegen bei insgesamt 3,5 VK. Sowohl die TU BAF als auch die TUC könnten ohne nennenswerte Personalverstärkung die Bewirtschaftung in eigener Verantwortung realisieren. Damit wären Einsparungen an Personalausgaben in Höhe von mehr als 200 TDM pro Jahr verbunden.

3.3 Ausgaben

Die Ausgaben für Reinigung und Grünflächenpflege werden wesentlich von der Wettbewerbssituation beeinflusst. Kontinuierliche Marktbeobachtungen, Vergleiche der Dienstleister und regelmäßige Ausschreibungen sind deshalb unerlässlich. Der SRH hat Ausschreibungsintervalle von etwa drei bis fünf Jahren empfohlen.

Bei den Reinigungsleistungen ist der Anteil der vor 1996 geschlossenen Verträge vor allem an der TUD und dem VHBA zu hoch. Neuausschreibungen führten im Durchschnitt zu Ausgabenreduzierungen um etwa ein Drittel. Dies auf die vorhandenen „Altverträge“ hochgerechnet, ergibt für die Gebäudereinigung folgendes Einsparpotenzial:

TU BAF	260.000 DM
TUC	670.000 DM
UL	480.000 DM
TUD	2.110.000 DM
<u>Gesamt</u>	<u>3.520.000 DM</u>

Die jährlichen Ausgaben der UL für Verträge mit zwei Gartenbaufirmen sind zu hoch. Dies ist auf die Preise der einzelnen Pflegegänge und die zu häufige Pflege (Rasen wird bis zu 15-mal im Jahr gemäht) zurückzuführen. Die UL sollte die Verträge deshalb schnellstmöglich neu ausschreiben. Ausgehend von den aktuellen Marktpreisen und einem optimierten Pflergeturnus könnten die Ausgaben für 70.000 m² Grünanlagen um etwa 100.000 DM pro Jahr reduziert werden.

3.4 Vergabe der Leistungen

Nach § 3 Nr. 2 der VOL muss eine Öffentliche Ausschreibung stattfinden, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung davon rechtfertigen. Entsprechend den zusätzlichen Bestimmungen nach der EG-Dienstleistungsrichtlinie (VOL/A, Abschnitt 2) sind Leistungen ab einem Schwellenwert von 200.000 Euro EU-weit auszuschreiben. Die Aufträge über Reinigungsleistungen an den Universitäten liegen meist über diesem Wert.

Auch unter Berücksichtigung des bei der Vergabe von Leistungen vorhandenen Ermessensspielraums überzeugen die für den Verzicht auf eine Öffentliche oder EU-weite Ausschreibung gegebenen Begründungen nicht.

4 Stellungnahmen der Ministerien

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Das SMWK erhebt keine grundsätzlichen Einwendungen. Die Übernahme der Grundstücksbewirtschaftung durch die TU Chemnitz und die TU BAF könne ohne nennenswerten Stellenaufwuchs in Abstimmung mit den Hochschulen und dem SMF realisiert werden.

4.2 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Die bisherige Entwicklung der Bewirtschaftungskosten im Hochschulbereich zeige, dass die mit einem flexibilisierten Hochschulhaushalt ausgestatteten Hochschulen insgesamt keine wirtschaftlicheren Ergebnisse als die Liegenschaftsverwaltung erzielen konnten. Allein die Eigenbewirtschaftung der Universitäten führe nicht automatisch zu einem veränderten Kostenbewusstsein.

Die Bewirtschaftungskosten der TUC und der TU BAF würden seit 01.01.2001 im Epl. 14 in eigenen Kapiteln veranschlagt. Hierdurch werde im Rahmen der zentralen Bewirtschaftung eine bessere Kostentransparenz erzielt.

Darüber hinaus sei die vom Sächsischen Kabinett beschlossene Umwandlung der Vermögens- und Hochbauverwaltung in einen Eigenbetrieb eine weitere Maßnahme, die das Kostenbewusstsein der Nutzer stimuliere.

Der notwendige Abstimmungsbedarf bei der Unterbringung von Landesbehörden/-einrichtungen müsse sich nicht nachteilig auf die Qualität der Grundstücksverwaltung auswirken.

Grundstücksdaten seien grundsätzlich beim zuständigen VHBA vorzuhalten, insbesondere zu pflegen. Nach Schaffung der notwendigen DV-technischen Voraussetzungen bestünde auch für Nutzer die Möglichkeit, lesend auf diese Daten zuzugreifen. Der SRH berücksichtige insoweit nicht die Anstrengungen des VHBA zur Implementierung eines ganzheitlichen Facility Managements, welches auch eine ganzheitliche DV-technische Konzeption enthalte.

Die Vermögens- und Hochbauverwaltung könne ohne Nachteile für die Nutzer auch komplexen Anforderungen nachkommen. Dies sei z. B. bei der Bewirtschaftung des Behördenzentrums Paunsdorf (11 Nutzer, rd. 900 Stellen) der Fall.

Der Vorschlag des SRH, der TUC und der TU BAF die Bewirtschaftung zu übertragen, sei nicht ausreichend begründet.

Mit Hinweis auf die Bildung von Fachkompetenz und im Einklang mit der allgemeinen Entwicklung im Bereich eines modern verstandenen Gebäudemanagements solle sich der Nutzer ebenfalls auf seine Kernkompetenz beschränken. Dies entspräche auch der allgemeinen Diskussion im Bereich der Hochschulen und decke sich mit den Entwicklungstendenzen in Nordrhein-Westfalen.

5 Schlussbemerkung

Das SMF kann die vom SRH nachgewiesenen Vorteile der Eigenbewirtschaftung der Liegenschaften nicht entkräften. Diese liegen insbesondere im verminderten Personaleinsatz. Der SRH bleibt daher bei seinem Vorschlag, den Universitäten Chemnitz und Freiberg die Bewirtschaftung ihrer Liegenschaften zu übertragen, solange nicht eine wirtschaftlichere Lösung im Zuge einer Neustrukturierung der gesamten Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Freistaates gefunden wird.

Die Studentenwerke bewirtschaften ihre Wohnheime überwiegend nicht kostendeckend. Dies ist auf erhebliche Leerstände und einen zu hohen Personaleinsatz zurückzuführen.

1 Prüfungsgegenstand

Die Errichtung und Vermietung von Wohnraum für Studenten ist eine den Studentenwerken obliegende Dienstleistung. Im Freistaat Sachsen unterhalten die Studentenwerke Chemnitz-Zwickau, Dresden, Freiberg und Leipzig 93 Studentenwohnheime mit rd. 20.700 Plätzen (Stand: November 1999).

Zur Erfüllung dieser Aufgaben überlässt der Freistaat Sachsen den Studentenwerken staatseigene Grundstücke und Gebäude unentgeltlich als Erbbaurecht. Daneben fördert das Land den laufenden Betrieb unsanierter Wohnheime und Instandsetzungsmaßnahmen. 1998 waren Zuschüsse zum laufenden Betrieb in Höhe von 10.805 TDM und für Instandsetzungen in Höhe von 22.500 TDM veranschlagt.

Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Bewirtschaftung der Wohnheime untersucht. Insbesondere interessierte, ob sie rentabel betrieben werden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Jahresabschluss

Die Studentenwerke sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Rechnungswesen und Jahresabschluss richten sich gem. § 120 SächsHG nach kaufmännischen Grundsätzen. Die Vorschriften des HGB sind anzuwenden.

Das Studentenwerk Dresden hat in der Bilanz 1998 in den Aktiva eine Ausgleichsforderung in Höhe von annähernd 400 Mio. DM ausgewiesen, die mit einer Rückstellung in den Passiva korrespondiert. Dieser Posten soll den durch den Freistaat Sachsen zu bedienenden Zuwendungsbedarf für die Wohnheim- und Mensensanierung darstellen.

2.2 Wohnheimbewirtschaftung

Der Freistaat Sachsen gewährt nach § 14 Abs. 3 der Richtlinien zur Wirtschaftsführung der Studentenwerke (RL WF) für unsanierte Wohnheime Zuwendungen zum laufenden Betrieb. Demgegenüber sind sanierte Wohnheime nach § 11 Abs. 2 i. V. m. § 14 Abs. 3 RL WF kostendeckend zu bewirtschaften.

Die Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen (Zweite Berechnungsverordnung - II. BV) definiert im § 26 die Verwaltungskosten als Kosten der zur Verwaltung des Gebäudes erforderlichen Arbeitskräfte und Einrichtungen, die Kosten der Aufsicht sowie den Wert der vom Vermieter persönlich geleisteten Verwaltungsarbeit einschließlich der Kosten der Prüfung des Jahresabschlusses und der Geschäftsführung. Als Ver-

waltungskosten dürfen nach § 26 Abs. 2 II. BV höchstens jährlich 420 DM je Mietverhältnis (35 DM pro Platz und Monat) angesetzt werden.

Das Studentenwerk Chemnitz-Zwickau kalkulierte seine Mieten im Erfolgsplan 1998 mit 633 DM, das Studentenwerk Dresden mit 601 DM Verwaltungskosten. Das Studentenwerk Leipzig legte neben der Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 420 DM die vollständigen Lohnkosten der Hausmeister auf die Betriebskosten um.

Die Studentenwerke bewirtschaften ihre Wohnheime - auch die sanierten - überwiegend nicht kostendeckend. Der Aufwand ist zumeist höher als der Ertrag aus Mieteinnahmen. Die Erlösquote (das Verhältnis der Erlöse zum Aufwand) liegt beim Studentenwerk Leipzig bei rd. 81,7 %, beim Studentenwerk Chemnitz-Zwickau bei rd. 81,3 %, beim Studentenwerk Dresden bei rd. 79,3 % und beim Studentenwerk Freiberg bei rd. 68,6 %.

2.3 Kennziffernvergleich

Der SRH hat Kennziffern der Wohnheimbewirtschaftung ermittelt und verglichen. So betragen nach der Kostenkalkulation 1998 die durchschnittlichen Mieten pro Wohnheimplatz und Monat:

Studentenwerk	Unsanier	Saniert
Chemnitz-Zwickau	266,72 DM	303,38 DM
Dresden	238,59 DM	265,80 DM
Freiberg	177,13 DM	303,65 DM
Leipzig	260,69 DM	285,89 DM

Der SRH hat je Studentenwerk die Anzahl der von den Hausmeistern, Verwaltungsangestellten und Wohnheimsachbearbeitern betreuten Wohnheimplätze ermittelt. Personeller Aufwand für die Wohnheimverwaltung entsteht nicht nur in der Wohnheimsachbearbeitung. In Anlehnung an die Ermittlung der Verwaltungskosten wurde bei der Betreuungsrelation „Verwaltungsangestellte“ neben der Wohnheimverwaltung anteilig auch die Hauptverwaltung einbezogen.

Studentenwerk	Anzahl der betreuten Wohnheimplätze je		
	Hausmeister	Verwaltungsangestellter	Wohnheimsachbearbeiter
Freiberg	294	120	353
Chemnitz-Zwickau	327	154	474
Dresden	245	203	718
Leipzig	262	203	852

2.4 Entwicklungskonzeption

Das SMWK hat 1997 in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft der Geschäftsführer der Studentenwerke eine Entwicklungskonzeption für die Studentenwohnheime in Sachsen erarbeitet. Neben Grundsätzen für das studentische Wohnen enthält die Konzeption quantitative Rahmenbedingungen, die Entwicklung nach Hochschulorten sowie die Fortschreibung des mittelfristigen Wohnheimsanierungsprogramms. Aus-

gangspunkt war die Zielstellung, im Landesdurchschnitt 30 % der Studenten mit Wohnheimplätzen zu versorgen.

Angesichts der geringeren Nachfrage nach Wohnheimplätzen wird in der 2. Auflage der Entwicklungskonzeption vom November 1999 eine bis 2005 anzustrebende Versorgungsquote von rd. 22 % benannt.

3 Folgerungen

3.1 Jahresabschluss

Die vom Studentenwerk Dresden in der Bilanz ausgewiesene „Ausgleichsforderung“ in Höhe des Sanierungsbedarfs der Mensen und Wohnheime hätte nicht aktiviert werden dürfen. Es handelt sich nicht um eine Forderung. Zuwendungen sind nach der SÄHO freiwillige staatliche Leistungen, auf die ein Anspruch nicht besteht. Mit der Aufnahme dieses - fiktiven - Bilanzpostens hat das Studentenwerk gegen den Grundsatz der Bilanzwahrheit verstoßen.

Die mit der Prüfung des Jahresabschlusses beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestätigte die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung mit dem Vorbehalt, dass der Freistaat Sachsen die Ausgleichsforderung anerkennt. Dies kann das Land wegen der Freiwilligkeit der Leistung nicht. Nach § 120 Abs. 1 SächsHG werden den Studentenwerken Zuwendungen nur nach Maßgabe des Haushaltsplanes gewährt.

Wie die übrigen sächsischen Studentenwerke kann das Studentenwerk Dresden seinen Sanierungsbedarf nur außerhalb der Bilanz darstellen. Andernfalls sollte das SMWK den Jahresabschluss unter Hinweis auf SächsHG, SÄHO und die Vorschriften des HGB nicht bestätigen.

3.2 Wohnheimbewirtschaftung

Die nicht kostendeckende Bewirtschaftung der Wohnheime ist vor allem in der ungenügenden Auslastung und zu hohen Verwaltungskosten begründet. Die geplanten Mieterlöse je Wohnheim werden meist wegen zu großer Leerstände nicht erreicht. Der private Wohnungsmarkt bietet - auch preislich - Alternativen. Diese werden von den Studenten zunehmend genutzt.

Die Verwaltungskosten pro Wohnheimplatz liegen bei allen Studentenwerken über der zulässigen Verwaltungskostenpauschale von jährlich 420 DM. Hierin sind die Kosten aus der Verwaltungstätigkeit der Hausmeister (z. B. Übergabe von Wohnheimplätzen, Abnahme der Leistungen von Firmen) enthalten.

Nach der II. BV können Hausmeisterleistungen als Betriebskosten nur umgelegt werden, wenn sie z. B. die Gebäudereinigung und Grünanlagenpflege betreffen. Das Studentenwerk Leipzig hat seine Betriebskostenrechnung insoweit umzustellen.

3.3 Kennziffernvergleich

Die Mieten differieren - mit Ausnahme des Studentenwerkes Freiberg - zwischen saniertem und unsaniertem Bereich nur in Höhe von 25 bis 37 DM. Im sanierten Bereich stiegen die Grundmieten durch die aus der Wertsteigerung resultierenden höheren Abschreibungen. Gleichzeitig konnten durch Senkung der Betriebskosten, insbesondere

von Heizung, Müllabfuhr und Reinigung, die Preissteigerungen der Gesamtmieten zu meist gering gehalten werden.

Die Studentenwerke benannten - auch unter Berücksichtigung von Vergleichswerten anderer Studentenwerke - Betreuungsspannen bei Hausmeistern von 400 bis 450 Plätzen, bei Sachbearbeitern von 800 bis 1.200 Plätzen als anzustrebendes Soll. Gemessen an dieser Zielstellung zeigt der Vergleich der Studentenwerke Einsparpotenzial im Verwaltungs- und Hausmeisterbereich auf.

3.4 Entwicklungskonzeption

Die Nachfrage nach Wohnheimplätzen verringert sich seit Jahren. Die Leerstände sind zu groß, höhere Mieten wegen der Konkurrenz privater Anbieter kaum durchsetzbar.

Auf Dauer gefährdet die fehlende Kostendeckung im Wohnheimbereich die Liquidität der Studentenwerke. Um künftig einen wirtschaftlichen Wohnheimbetrieb zu sichern, reichen die bisher eingeleiteten Maßnahmen nicht aus. Notwendig ist insbesondere der weitere Abbau von Wohnheimplätzen bei gleichzeitiger Kostensenkung.

Der SRH hat vorgeschlagen, die Anzahl der Plätze künftig stärker am tatsächlichen Bedarf auszurichten. Bei längeren Leerständen an einem Hochschulort sind die vorhandenen unsanierten Wohnheime kurzfristig zu schließen. Im Kontext von Auslastung und Schließung sollte das SMWK auch die Vergabe von Zuwendungen zur Wohnheimsanierung prüfen: Ist bereits ein hoher Anteil saniert und die Auslastung unzureichend, sind weitere Investitionen zurückzustellen.

Die Wohnheimkosten setzen sich zusammen aus Personalkosten (Wohnheimsachbearbeitung, Hausmeister, Instandhaltung, anteilige Kosten der Hauptverwaltung), Bewirtschaftungskosten (u. a. Energie, Wasser, Reinigung) und Abschreibungen (auf Immobilien und Mobilien). Im sanierten Bereich können die Studentenwerke nennenswert nur die Personalkosten beeinflussen. Mit dem Abbau von Wohnheimplätzen muss deshalb eine Verminderung des Personaleinsatzes einhergehen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK habe das Studentenwerk Dresden aufgefordert, den für die Instandsetzung und Sanierung für Wohnheime und Mensen bestehenden Finanzierungsbedarf künftig nicht mehr bilanziell auszuweisen. Der Jahresabschluss 2000 werde bereits unter Beachtung dieser Maßgabe erstellt.

Durch Maßnahmen der Kapazitätsanpassung und weitere Wohnheimsanierungen habe sich die wirtschaftliche Situation der Studentenwerke im Wohnheimbereich bereits im Jahre 2000 wieder deutlich verbessert. Auslastungsschwankungen würden jedoch nicht vollständig vermeidbar sein. Auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen des SRH habe das SMWK die Studentenwerke aufgefordert, den Personalbestand kritisch zu überprüfen und Kosten senkende Maßnahmen mittelfristig zu realisieren.

Die Zweite Berechnungsverordnung berücksichtige die für die Verwaltung anfallenden Kosten nicht in dem Maße, wie es bei den Studentenwerken aufgrund der Spezifika der Bewirtschaftung der Fall sei. So seien die Aufgaben des Studentenwerkes nicht unmittelbar vergleichbar mit denen einer privaten Wohnungsverwaltung. Durch den häufigen Mieterwechsel, die teilweise marode Infrastruktur (Instandhaltung/Schönheitsreparaturen), die spezifischen Belange der Studenten (Wohnungsvermittlung) und die besonde-

ren territorialen Gegebenheiten sei generell ein höherer Arbeitsaufwand zu verzeichnen. Das SMWK werde mit den Studentenwerken erörtern, ob studentenwerksspezifische Kostenpauschalen der Sache besser gerecht werden. Das Studentenwerk Leipzig habe die Zuordnung der Hausmeisterleistungen bereits entsprechend der Auffassung des SRH angepasst.

Der personelle Betreuungsaufwand im Wohnheimbereich sei u. a. vom baulichen Zustand der Objekte, der Zahl der Nutzer und den territorialen Gegebenheiten abhängig. Eine allgemeine Aufgliederung der Personalkapazität nach Betreuungsspannen sei daher nur sehr bedingt aussagefähig. Dessen ungeachtet würden die Studentenwerke Anpassungen der Personalkapazitäten unter Beachtung arbeitsrechtlicher und sozialer Aspekte vornehmen.

Das SMWK und die Studentenwerke stimmen dem SRH insofern zu, als eine Überprüfung der Kapazitäten anhand objektiver Kriterien (u. a. Zahl der Studierenden, Versorgungslage) stetig erfolgen müsse. Die Fortschreibung der Wohnheimentwicklungskonzeption zeige dies. Aufgrund der Entwicklungen am freien Wohnungsmarkt und der zunehmend degressiven Entwicklung der staatlichen Förderung im Wohnheimbereich sei eine Neuordnung der Prioritäten unter Berücksichtigung der Bedarfsentwicklung und des jeweils erreichten Sanierungsstandes vorgenommen worden.

Die Ausgaben für den allgemeinen Hochschulsport sind vielfach zu hoch. Durch Stellenabbau, aufgabengerechte Vergütung und Zentralisierung von Hochschulsporteinrichtungen sind erhebliche Einsparungen möglich.

1 Prüfungsgegenstand

Hochschulen haben auch die Aufgabe, die sportliche Betätigung der Studenten zu fördern (§ 4 Abs. 5 SächsHG). Der SRH hat den allgemeinen Studentensport an sechs Hochschulen, davon vier in Dresden, geprüft. Schwerpunkte waren Organisation und Ausgaben in diesem Bereich.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierung

Der allgemeine Hochschulsport wird überwiegend aus Landesmitteln finanziert. Im Haushaltsplan werden Ausgaben für den Studentensport nur in Tit.Gr. 86 (Förderung des allgemeinen Hochschulsports) ausgewiesen. 1999 waren dies bei den sechs Hochschulen rd. 247 TDM. Je Hochschule sind das zwischen 3,95 bis 23,26 DM/Student. Die Mittel der Tit.Gr. 86 dienen vor allem der Finanzierung der nebenberuflichen Übungsleiter und der Anschaffung von Sportgeräten. Ausgaben für das Stellenpersonal, die Bewirtschaftung der Sportstätten und den Geschäftsbedarf sind darin nicht enthalten. Der SRH hat hierfür bei den geprüften Hochschulen weitere rd. 3.200 TDM ermittelt. Mit rd. 2.000 TDM haben die Personalausgaben den größten Anteil.

Drei der sechs Hochschulen erheben für die Nutzung von Sportangeboten Kostenbeiträge (Teilnehmergebühren). 1999 waren dies rd. 400 TDM (je Kurs zwischen 2 und 90 DM). Mitarbeiter und Gäste zahlen in der Regel einen höheren Betrag. Die tatsächlichen Kosten werden damit zumeist jedoch nicht gedeckt.

Die Verwendung der Einnahmen aus Kostenbeiträgen für Ausgaben in Tit.Gr. 86 ist lt. Haushaltsplan nicht vorgesehen. Ein Kopplungsvermerk mit einem Einnahmetitel fehlt. Die Hochschulen umgehen dies, indem sie diese Einnahmen in Titeln wie z. B. 129 02 (Einnahmen aus dem Betrieb der Institute, Laboratorien) und 282 53 (Zuschüsse für laufende Zwecke) erfassen. Die Ausgaben werden z. B. in Tit.Gr. 53 (Zuschüsse von Sonstigen) und Tit.Gr. 60 (Ausgaben der Institute, Laboratorien) nachgewiesen.

Alle Ausgaben (einschließlich der aus Kostenbeiträgen finanzierten) addiert ergibt sich für die sechs Hochschulen: Der Hochschulsport kostet durchschnittlich rd. 100 DM je Student und Jahr, rd. 417 DM je Sport treibender Student. Die HTWS (Hochschule für Technik, Wirtschaft und Sozialwesen) Zittau/Görlitz hat mit 255 DM/Sport treibender Student/Jahr die geringsten, die Hochschule Mittweida mit 541 DM/Sport treibender Student/Jahr die größten Ausgaben.

Nach § 74 Abs. 3 Nr. 3. SächsHG haben auch die Studentenschaften die Aufgabe, den freiwilligen Studentensport zu fördern. In nennenswertem Umfang erfolgt dies nur an einer Hochschule mit 6 DM/Student/Semester.

2.2 Personal

Der allgemeine Hochschulsport wird - außer an der Hochschule für Bildende Künste - von hauptamtlichen Sportlehrern durchgeführt. In Einzelfällen sind dem Hochschulsport Sekretariatskräfte, Hausmeister und Hallenwarte zugeordnet:

Hochschule	Anzahl der Studenten 1999		Sport treibende Studenten je Sportlehrer (VK)	Personal in Vollzeitkräften (VK)
	Gesamt	Sport treibend		
TU Dresden	25.111	6.006	559	0,75 Direktor 10,75 Sportlehrer 1 Mitarbeiterin Sekretariat
Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden	4.609	770	385	2 Sportorganisatoren
Hochschule für Musik Dresden	555	193	386	0,5 Sportlehrer
Hochschule für Bildende Künste Dresden	474	34		Nebenberuflicher Sportlehrer
Hochschule Mittweida	3.077	601	301	2 Sportlehrer 0,5 Mitarbeiterin Sekretariat
Hochschule für Technik, Wirtschaft und Sozialwesen Zittau/Görlitz	3.595	1.400	1.400	1 Sportorganisator 1 Hausmeister 1 Hallenwart

Die Sportlehrer - zumeist Diplomsporlehrer - sind verantwortlich für die Organisation und Unterweisung von Übungsleitern. Teilweise führen sie selbst Kurse durch (bis zu 16 Übungsstunden/Woche). Mit Ausnahme der Sportlehrer der Hochschule Mittweida sind sie nicht mit Lehraufgaben befasst. Deren Lehrumfang ist jedoch mit 14 Unterrichtsstunden/Studienjahr im wahlobligatorischen Fach „Sport“ des Fachbereichs Sozialwesen gering. An drei Hochschulen werden insgesamt elf Sportlehrer als „Lehrkräfte mit besonderen Aufgaben“ geführt und nach BAT-O, Verg.Gr. II a bzw. Verg.Gr. I b (nach Bewährungsaufstieg) entlohnt.

Für die Vergütung der nebenberuflich tätigen Übungsleiter existieren keine speziellen Regelungen. Die Hochschulen orientieren sich zumeist an den „Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) über die Arbeitsbedingungen der wissenschaftlichen Hilfskräfte mit abgeschlossener wissenschaftlicher Hochschulausbildung bzw. der wissenschaftlichen Hilfskräfte ohne wissenschaftliche Hochschulausbildung (studentische Hilfskräfte) vom 23.04.1986“ in der im Bereich der neuen Bundesländer ab 01.09.1998 anzuwendenden Fassung. Danach erhielten studentische Übungsleiter je Übungsstunde (45 Minuten) zwischen 6 und 9 DM, alle anderen zwischen 10 und 15 DM. Eine Hochschule hat z. T. für geleistete 90 Minuten 120 Minuten bezahlt. Einige Übungsleiter für ausgewählte Sportarten (u. a. Kampfsport, Tanzen) erhielten nach der VwV des SMWK zur „Vergütung von Lehraufträgen an Hochschulen im Freistaat Sachsen vom 14.06.1997“ bis zu 27 DM/Übungsstunde.

2.3 Organisation

Entsprechend dem SächsHG wird der allgemeine Hochschulsport in zentralen Einrichtungen durchgeführt. An den geprüften Hochschulen organisieren diese für etwa 37.000 Studenten rd. 590 Kurse in ca. 30 Sportarten. Annähernd ein Viertel der Studenten nutzt diese Offerten.

In Dresden bieten die Technische Universität (TUD), die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW), die Hochschule für Bildende Künste und die Hochschule für Musik jeweils eigene Kurse an. Jede Hochschule verfügt über Sportstätten und beschäftigt entweder Stellenplanpersonal oder Honorarkräfte. Die Studenten können neben den eigenen auch die Sportangebote der anderen Hochschulen nutzen. In Zittau besteht eine zentrale Hochschulsporteinrichtung. Diese wird von Studenten der HTWS und des Internationalen Hochschulinstituts gemeinsam genutzt.

3 Folgerungen

3.1 Finanzierung

Der SRH hält eine angemessene finanzielle Eigenbeteiligung der Teilnehmer am Hochschulsport für erforderlich. An Hochschulen, die dies bisher nicht verlangten, sind entsprechende Festlegungen zu treffen. Mitarbeiter und Gäste sollten kostendeckende Gebühren entrichten.

Einnahmen aus Teilnehmergebühren sollten dem allgemeinen Hochschulsport zur Verfügung stehen. Der SRH hat dem SMWK vorgeschlagen, einen Einnahmetitel mit der Tit.Gr. 86 (Förderung des allgemeinen Hochschulsports) zu koppeln.

Die Ausgaben für den allgemeinen Hochschulsport sind nicht transparent. Im Haushalt werden - über die Tit.Gr. 86 - lediglich etwa 7 % sichtbar. Durch Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung sind alle Ausgaben offen zu legen.

Bisher gibt es keine Festlegungen darüber, in welchem Umfang der allgemeine Hochschulsport zu fördern ist. Das SMWK sollte die festgestellten Unterschiede in den Ausgaben zum Anlass nehmen, Kriterien für die Höhe der Sportförderung festzulegen.

Die Studentenschaften sollten sich künftig angemessen an der Förderung des allgemeinen Hochschulsports beteiligen.

3.2 Personal

Die Betreuungsrelationen (Sport treibende Studenten je Sportlehrer) unterscheiden sich an den Hochschulen erheblich. Geringere Betreuungsspannen an kleineren Einrichtungen zeigen, dass der Studentensport hier meist mit größerem Aufwand verbunden ist.

Der allgemeine Studentensport ist keine lt. Studienordnung durchzuführende Lehrveranstaltung in einem Fach. Er dient der vorbeugenden Gesunderhaltung und der Ausbildung sozialer Kontakte zwischen den Studenten. Die Nutzung ist den Studierenden freigestellt. Die im allgemeinen Hochschulsport tätigen Sportlehrer sind deshalb keine Lehrkräfte. Eine Eingruppierung als „Lehrkräfte mit besonderen Aufgaben“ steht im Widerspruch zur ausgeübten Tätigkeit. Nach den „TdL über die Eingruppierung der nicht von der Anlage 1 a zum BAT-O erfassten Angestellten“ in der ab 01.07.1997 gültigen

Fassung sind Diplomsporthelehrer mit entsprechender Tätigkeit an wissenschaftlichen Hochschulen nach Verg.Gr. II b zu vergüten.

Die zu hohen Eingruppierungen von Sportlehrern an drei Hochschulen haben im Zeitraum 1998 bis 2000 Personalmehrausgaben von über 500 TDM verursacht. Der Rechnungshof hat die Hochschulen aufgefordert, dies zu korrigieren und dem BAT-O entsprechende Eingruppierungen vorzunehmen.

Im Vergleich zu nebenberuflichem Personal verursacht der Einsatz hauptamtlicher Sportlehrer als Übungsleiter hohe Kosten. Deshalb sollten diese Tätigkeiten auf maximal 5 Stunden/Woche beschränkt und künftig verstärkt auf nebenberuflich Tätige konzentriert werden.

Der SRH hat das SMWK aufgefordert, im Rahmen einer Richtlinie zur Bewirtschaftung der Mittel im allgemeinen Hochschulsport auch die Vergütung von Übungsleitern einheitlich zu regeln.

3.3 Organisation

Im SächsHG vom 11.06.1999 heißt es im § 101 Abs. 4: „Die Hochschulen an einem Standort sollen für den Hochschulsport eine gemeinsame Zentrale Einrichtung bilden“. Das alte Hochschulgesetz enthielt hier noch eine „Kannbestimmung“. Der Gesetzgeber hat seinem Anliegen somit mehr Nachdruck verliehen. Die Vorteile der Konzentration liegen insbesondere im wirtschaftlichen Bereich. Die positiven Erfahrungen in Zittau belegen dies.

Der SRH hat empfohlen, das Universitätssportzentrum (USZ) der TUD zur hochschulübergreifenden, zentralen Sporteinrichtung in Dresden auszubauen. Hierfür sind die Stellen, Mittel und die vorhandenen Sachausrüstungen an das USZ zu überführen. Die konkreten Modalitäten und der zeitliche Ablauf sind unter Federführung des SMWK zwischen den Hochschulen abzustimmen. Die Zentralisation böte folgende Vorteile:

- Mittelfristige Einsparung von sieben Stellen durch Konzentration der hauptamtlichen Mitarbeiter auf Organisationsaufgaben und gleichzeitigem Einsatz vorwiegend nebenberuflich Tätiger als Übungsleiter,
- Effektivere Nutzung der Sportstätten,
- Einsparung von Investitionen in zwei Sportanlagen der HTW,
- Reduzierung der angemieteten Sportstätten,
- Einsparung von Sachkosten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK erhebt keine grundsätzlichen Einwände.

Den interessierten Studenten sei die Teilnahme am Hochschulsport unabhängig von ihrer eigenen finanziellen Situation zu ermöglichen. Deshalb sollten Teilnehmergebühren vor allem für kostenintensive und aufwändige Sportangebote erhoben werden. Von Mitarbeitern und Gästen seien generell Beiträge zu entrichten. Durch Anpassung der Beitragsordnungen solle künftig eine differenzierte Kostenerhebung an allen Hochschulen stattfinden.

Ab dem Hj. 2003 würden die Einnahmen aus Teilnehmergebühren dem Hochschulsport haushaltsmäßig abgesichert zur Verfügung stehen. Dazu werde entsprechend dem Vorschlag des SRH ein Einnahmetitel mit der Tit.Gr. 86 gekoppelt.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung, die eine Transparenz der Einnahmen und Ausgaben ermöglicht, werde bislang nur an der TU Dresden im Rahmen des Ende 2000 begonnenen Modellversuchs erprobt. Bei Teilnahme weiterer Hochschulen werde das Ministerium der Empfehlung des SRH folgen.

Gemeinsam mit den Hochschulen würden Kriterien erörtert, die eine bedarfsgerechte Verteilung der Mittel für den Hochschulsport erleichtern.

Aufgrund der Vorteile einer Zentralisation werde das SMWK mit den Hochschulen am Standort Dresden die Errichtung einer gemeinsamen zentralen Einrichtung erörtern.

Hinsichtlich der Folgerungen des SRH zum Personal (vgl. Pkt. 3.2) bedürfe es weiterer Gespräche mit den Hochschulen. Die Stellungnahme hierzu werde nachgereicht.

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Beteiligung an der Leipziger Messe GmbH

37

Das Engagement des Freistaates Sachsen bei der Leipziger Messe GmbH ist zu begrüßen. Es besteht für den Freistaat Sachsen ein erhebliches Interesse an dem Erhalt eines überregionalen Messestandortes in Leipzig.

Ein sorgfältiger und sparsamer Umgang mit staatlichen Mitteln war in der Vergangenheit nicht immer gewährleistet.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Leipziger Messe GmbH (LMG) geprüft. Er hat sich durch Einsicht in die Bücher und Schriften des Unternehmens unterrichtet.

Ziel der Prüfung war festzustellen, ob das SMF als Beteiligungsverwaltung die Interessen des Freistaates Sachsen hinreichend wahrgenommen und insbesondere finanziellen Risiken ausreichend vorgebeugt hat.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das Leipziger Messeamt war zum 01.07.1990 in eine GmbH im Aufbau umgewandelt worden, deren Anteile entsprechend dem Gesellschaftsvertrag vom 13.06.1991 zu jeweils 50 % der Freistaat Sachsen und die Stadt Leipzig übernahmen. Der Name der Gesellschaft wurde in Leipziger Messe GmbH geändert.

Mit Übernahme der Gesellschaftsanteile wollten die Gesellschafter den Erhalt der Leipziger Messe für den Wirtschaftsraum Leipzig sichern. Hierzu musste die LMG konkurrenzfähig sein, wozu notwendig war, das völlig veraltete Messegelände durch eine neue Anlage zu ersetzen. Der Aufbau der Neuen Messe sollte Signalwirkung für den schwierigen Anpassungsprozess in den neuen Bundesländern haben.

Der Neubau der Leipziger Messe war nur durch einen beachtlichen Kapitaleinsatz der öffentlichen Hände (Bund, Land und Stadt) möglich gewesen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch bei den Wettbewerbern der LMG die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist und Baumaßnahmen in aller Regel durch die öffentliche Hand finanziert bzw. mitfinanziert werden.

Die Etablierung der LMG im nationalen Messegeschäft ist für die Zukunft noch eine vordringliche Aufgabe. Die Positionierung der Leipziger Messe als „Die Messe in Mitteleuropa“ bzw. „Der internationale Ost-West-Handelsplatz“ ist nicht nur im Interesse des Mitgeschafters Stadt Leipzig, sondern auch im Interesse des Freistaates Sachsen.

2.2 Die Gesellschafter regelten in einem Konsortialvertrag den Ausgleich von Verlusten der LMG. Für diese Zahlungen gab es keine zeitliche Beschränkung bzw. betragsmäßige Begrenzung.

Die von der LMG vorgelegten Unterlagen für den Verlustausgleich waren nicht einheitlich gestaltet, insgesamt wenig übersichtlich und bezogen die Liquidität des Unternehmens erst ab dem Jahr 1998 ein. Erläuterungen zu den Planzahlen, z. B. zu Abweichungen gegenüber den Plan- bzw. Istzahlen des Vorjahres, zu Planzielen etc. waren den Unterlagen weitgehend nicht zu entnehmen. Eine kritische Würdigung der vorgelegten Unterlagen durch die Beteiligungsverwaltung konnte der SRH nicht feststellen.

Für die zukünftige Verfahrensweise muss die Beteiligungsverwaltung die Bereitstellung der Mittel an Vorgaben zur Reduzierung der Verluste binden. Sie muss sich genau über die eingeleiteten Maßnahmen zur Verringerung der einzelnen Verlustquellen unterrichten lassen und ihre Entscheidung über die Mittelzuweisung nachvollziehbar dokumentieren.

Dies erfordert der Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung, den die Beteiligungsverwaltung bei der Vergabe der im Haushalt für die Beteiligung vorgesehenen Mittel beachten muss. Die bisherigen Ergebnisse legen nahe, dass hier insoweit Verbesserungen erforderlich sind.

2.3 Der SRH hat sich im Wesentlichen mit der Einflussnahme der Beteiligungsverwaltung auf die Verringerung der Ausgaben der LMG beschäftigt. Dabei ging der SRH bei der Prüfung davon aus, dass die Entwicklung neuer Messethemen und die Etablierung entsprechender Veranstaltungen viel Zeit und damit auch Stehvermögen der LMG erfordern.

Dieses wird auf Dauer nur gegeben sein, wenn die Kosten soweit möglich begrenzt und Steuergelder vor allem zur weiteren Entwicklung der LMG verwendet werden.

2.3.1 Die Anzahl der Mitarbeiter hat sich in den zurückliegenden Jahren kaum verändert. Eine für den SRH nachvollziehbare Ermittlung des Personalbedarfs war nicht erfolgt. Für die Stellen waren weitestgehend keine Funktionsbeschreibungen vorhanden. Der Aufgabenbereich der einzelnen Mitarbeiter war nicht ausreichend festgelegt und somit eine Erfolgskontrolle erschwert.

Seit 1997 waren die Umsatzerlöse pro Mitarbeiter gesunken. Ein Vergleich der Zahlen des Jahres 1998 mit anderen Messegesellschaften ergab, dass der Umsatz pro Mitarbeiter der LMG unter den Vergleichswerten lag.

Die Mitarbeiter konnten nach einer Betriebsvereinbarung in sieben Entgeltgruppen eingestuft werden. Jedoch war in die unteren zwei Gehaltsgruppen keiner der Mitarbeiter eingruppiert. Rund 83 % aller Mitarbeiter waren in den übrigen fünf Gehaltsgruppen eingeordnet worden. 48 Mitarbeiter oder rd. 17 % wurden außerhalb dieser Entgeltordnung vergütet. Eine Festlegung, wann eine außerhalb der Entgeltordnung liegende Gehaltsvereinbarung getroffen werden kann, gab es nicht. Dies führte dazu, dass für dieselbe Tätigkeit unterschiedliche Gehälter gezahlt wurden.

Eine erfolgsabhängige Vergütung war zunächst nicht eingeführt worden.

2.3.2 Die Geschäftsführung bestand zeitweilig aus fünf Geschäftsführern. Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügte die LMG über drei Geschäftsführer. Nach Ausscheiden des dritten Geschäftsführers ist eine Neubesetzung nicht vorgesehen.

Ein Vergleich mit anderen Messegesellschaften zeigte, dass beispielsweise bei vergleichbaren oder höheren Umsatzerlösen und Mitarbeiterzahlen nur zwei Geschäftsführer eingesetzt waren. Die Geschäftsführergehälter der LMG lagen im Vergleich mit mehreren anderen Messegesellschaften im oberen Bereich.

Die Verträge mit den Geschäftsführern hatten im Erhebungszeitraum keinen erfolgsabhängigen Bestandteil der Vergütung vorgesehen und enthielten Ruhegeldvereinbarungen, die das Eintreten des Versorgungsanspruches unabhängig von der geleisteten Dienstzeit ermöglichten. Inzwischen wurde eine erfolgsabhängige Vergütung eingeführt. Basis für eine Erfolgsbeteiligung ist die Einhaltung der verabschiedeten Wirtschaftsplanung.

2.3.3 Die LMG unterhielt Vertretungen in 28 Ländern. Weder die bisherige Kosten- und Leistungsrechnung noch andere Kontrollmechanismen stellten den wirtschaftlichen Erfolg oder Misserfolg der Vertretungen nachvollziehbar dar.

Erst 1999 kündigte die LMG die bestehenden Verträge und bot den Vertretungen für das Unternehmen günstigere Verträge an. Diese Bereinigung ist noch nicht abgeschlossen.

2.3.4 Bei der LMG wurde keine geeignete Vorgabe der Beteiligungsverwaltung zur Beauftragung von Beratern vorgefunden. Die neue Geschäftsführung strebt jedoch nach eigenem Bekunden an, den Einsatz von Beratern zu reduzieren. Leistungen sollen nur noch dann extern erbracht werden, wenn dafür kein eigenes Personal einsetzbar ist.

2.3.5 Der Versuch, in den Anfangsjahren ein Modezentrum einzurichten, ließ erhebliche Mängel im Bereich der Geschäftsführung erkennen. Aus der langfristigen Anmietung des Gebäudes für das Modezentrum, das in der Folge für diese Zwecke nicht genutzt und auch nicht vorteilhaft vermietet werden konnte, resultierten jährlich beträchtliche Verluste. Sie wurden als Aufwandsposten ab Mitte 1996 dadurch beseitigt, dass das Gebäude mit Zustimmung des Aufsichtsrats erworben wurde. Die LMG zahlte dafür 46,8 Mio. DM. Die Gesellschafter führten entsprechende Mittel zu.

Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Weiternutzung der Immobilie wurde nicht angestellt. Die Beteiligungsverwaltung hätte dies einfordern müssen.

Die Vermietung des Gebäudes in der Folgezeit erforderte weitere Investitionen. Insgesamt betrachtet führte der Mittelaufwand zu keiner angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals.

2.3.6 Mit Wirkung vom 01.10.1992 übernahm die LMG die Anteile der DMA Messe - Marketing und Ausstellungsgesellschaft mbH (DMA) von der Treuhandanstalt. Unternehmensgegenstand dieser Tochtergesellschaft waren Organisation, Beratung, Vorbereitung und Durchführung von Messen, Ausstellungen im In- und Ausland.

In der Folge ging die DMA ohne erforderliche Zustimmung durch die Gesellschafterversammlung erhebliche Verpflichtungen ein. Die LMG kostete dies rd. 14,5 Mio. DM.

Nach den Angaben der Geschäftsführung der DMA war ein Geschäftsführer der LMG laufend unterrichtet worden. Eine ausreichende Kontrolle der Tochtergesellschaft, die diese nachteiligen Geschäfte hätte verhindern können, konnte nicht festgestellt werden.

Die Beteiligungsverwaltung hätte darauf hinwirken müssen, dass ein effektives Beteiligungscontrolling bei der LMG vorhanden gewesen wäre.

3 Folgerungen

3.1 Der SRH hält die Sicherung des traditionellen Messeplatzes Leipzig nicht nur für die Stadt Leipzig, sondern für die gesamte Region von großer Bedeutung. Ein wichtiges Interesse des Freistaates für diese Beteiligung lag und liegt damit vor.

Insbesondere verkennt der SRH nicht den Nutzen der Leipziger Messe in Form der Umwegrentabilität. Einen Teil der aufgewendeten Finanzmittel erhält der Freistaat Sachsen dadurch in Form von Steuern und Abgaben zurück.

3.2 Die Gesellschafter mussten mit Verlusten in der Anlaufphase der LMG rechnen. Allerdings hätte durch die Beteiligungsverwaltung eine kritischere Beurteilung der negativen Ergebnisse erfolgen müssen.

Dadurch wäre der nötige Druck zur Minderung der Verluste erzeugt worden. Wäre im Prüfungszeitraum zumindest ein Teil der Vergütung erfolgsabhängig gestaltet worden, wären zusätzliche Anreize zur Verlustminderung gegeben gewesen.

Die Beteiligungsverwaltung muss dafür Sorge tragen, dass künftig bei Veranschlagung für die jeweiligen Haushaltspläne und bei Mittelbereitstellung die Grundsätze der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung beachtet werden.

3.3 Die LMG muss den Personalbedarf überprüfen und den Stellenplan anhand aussagefähiger Tätigkeits- bzw. Funktionsbeschreibungen neu erarbeiten. Dabei sollte auch die Gehaltsstruktur überdacht werden.

3.4 Nach Auffassung des SRH wären Einsparungen beim Aufwand für die Geschäftsführung erforderlich gewesen.

3.5 Die Beteiligungsverwaltung muss für die Zukunft darauf achten, dass die Effizienz der Auslandsvertretungen durch eine ausreichende Kontrolle geprüft und überwacht wird.

3.6 Die Wahrnehmung der Aufsichtsratsstätigkeit setzt eine ausführlichere Berichterstattung durch die Geschäftsführung hinsichtlich der Beteiligungen der LMG voraus. Sie ist zu verbessern. Die Berichterstattung muss auf den Ergebnissen eines geordneten Beteiligungscontrollings basieren.

3.7 Der SRH erkannte während der Prüfung Anzeichen für eine verbesserte Geschäftsführung.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Man habe seit 1998 die Unterlagen zur Darstellung des Verlustausgleichs in Abstimmung mit dem Mitgesellschafter einheitlich gestaltet. Neben den Angaben zu den Kosten und dem Finanzbedarf, insbesondere zu den Messeveranstaltungen, Personal, Investitionen etc. im Wirtschaftsplan, seien danach Berichte zur aktuellen Lage einschließlich Erläuterungen zu Wirtschaftsplanabweichungen regelmäßig in Aufsichtsrats- und Finanzausschusssitzungen gegeben worden.

Weitere Verbesserungen von Qualität und Aussagekraft des Planungs- und Berichtswesens würden gegenwärtig geprüft. Soweit für das Verständnis und die Meinungsbildung in den Gremien erforderlich, werde die LMG zukünftig weitergehende ergänzende Erläuterungen zu den Wirtschaftsplanunterlagen einschließlich Plan/Plan- und Plan/Ist-Veränderungen geben.

Auch Form und Aussagekraft der Liquiditätsberichte, anhand derer seit 1998 die Auszahlung von Zuschüssen der Gesellschafter erfolge, werde man nochmals überprüfen und ggf. verbessern.

Zur Reduzierung der Verluste und damit der Haushaltszuführungen werde permanent nach Einsparmöglichkeiten und zusätzlichen Erlösquellen im Unternehmen gesucht. Ziel sei es dabei, die Verlustabdeckungen in einer oszillierenden Kurve bis etwa 2005 um mindestens 20 % zurückzuführen.

Die Geschäftsführung sei nachhaltig bemüht, durch Produktivitätssteigerungen verbunden mit einem sozial verträglichen Stellenabbau (natürliche Fluktuation, altersbedingtes Ausscheiden), die Anzahl der Mitarbeiter zu senken. Ein Sinken des Mitarbeiterbestandes unter ein bestimmtes Niveau (rd. 270 Personen) könne jedoch die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes als überregionaler Messestandort in Frage stellen.

Die Personalbedarfsermittlung erfolge anhand des Sachgehalts aller zu erledigenden Aufgaben in den Organisationseinheiten. Für alle Planstellen und Mitarbeiter des Hauses existierten inzwischen umfassende Funktions- und Stellenbeschreibungen. Diese werde man zukünftig ständig aktualisieren und ggf. sich ändernden Verhältnissen anpassen.

Der Vergleich der Kennzahl „Umsatz pro Mitarbeiter“ der LMG mit anderen Messeveranstaltern sei nur bedingt aussagefähig. Auch umsatzschwächere Veranstaltungen benötigten bestimmte Personalressourcen, ohne die die Veranstaltung nicht durchgeführt werden könne. Vorrangige Aufgabe sei es deshalb, höhere Umsätze zu generieren.

Die Zuordnung von Mitarbeitern zu Gehaltsgruppen sei aufgrund der Funktionsbeschreibungen in den Jahren 1998 und 1999 durchgeführt worden. Die in der Vergangenheit teilweise übliche Praxis von Prämienvergütungen habe man abgestellt. Festlegungen, wann eine außerhalb der Entgeltordnung liegende Gehaltsvereinbarung getroffen werden könne, werde dem Präsidialausschuss der LMG zur Kenntnis gegeben.

Per 01.04.2001 sei ein durch Geschäftsführung und Betriebsrat gemeinsam ausgearbeitetes Modell für eine leistungsorientierte Bezahlung eingeführt worden, welches ein Anreizsystem zur Wirtschaftlichkeitssteigerung darstelle.

Die Anzahl der Geschäftsführer sei auf zwei reduziert worden. Es sei gegenwärtig auch nicht beabsichtigt, die Geschäftsführung um einen dritten Geschäftsführer zu erweitern.

Was die Vergütungssituation angehe, sei es besonders im Leitungsbereich schwierig, qualifizierte Personen für eine Tätigkeit bei der LMG zu gewinnen. Hierzu seien Gehälter mindestens in der Höhe zu zahlen, wie dies bei vergleichbaren Positionen von Wettbewerbern oder anderen Unternehmen gerade auch in den alten Bundesländern erfolge.

Die beanstandeten Pensionsregelungen beträfen inzwischen ausgeschiedene Geschäftsführer. Die aktuellen Regelungen seien für das Unternehmen vorteilhafter und

branchenüblich bzw. berücksichtigen schon vorhandene Besitzstände bei Dienstantritt.

Bis Ende 2000 sei nicht zuletzt mit dem Ziel einer Änderung der Rahmenbedingungen pauschal allen bisherigen Auslandsvertretungen der LMG gekündigt worden. Unter Einbeziehung überarbeiteter erfolgsabhängiger Vergütungssysteme habe man neue Verträge geschlossen und Vertretungen teilweise neu besetzt.

Für die LMG ergebe sich durch die Umstrukturierung des Auslandsvertreternetzes sowie der jetzt für das Unternehmen günstigeren Verträge eine kontinuierliche Senkung des Fixkostenniveaus um rd. 1,9 Mio. DM bis einschließlich 2001.

Es erfolge zukünftig regelmäßig eine Berichterstattung an Finanzausschuss und Aufsichtsrat über die Tätigkeit und die Entwicklungen der Auslandsvertretungen.

Beraterverträge werde man nur noch mit klaren zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vergeben. Weiterhin sei eine Vertrags- und Leistungsdokumentation eingeführt worden.

Inzwischen erbringe man viele Leistungen, die früher Beratern zugewiesen wurden, im Haus.

Eine Dokumentation der aktuell laufenden Verträge sei durch die Beteiligungsverwaltung bereits angefordert worden.

Die unternehmerische Entscheidung, das LOCC käuflich zu erwerben und zu vermarkten, habe hinsichtlich der nicht realisierten ursprünglichen Nutzungsvorstellungen die wirtschaftlich günstigste Variante dargestellt. Andernfalls hätte man hohe Aufwendungen leisten müssen, ohne dass dem Eigentumsrechte an der Immobilie gegenüber gestanden hätten.

Die jetzige MaxicoM GmbH werde in 2000 durch einen mittlerweile erreichten hohen Vermietungsstand ein ausgeglichenes Ergebnis erzielen. Da die Aktivitäten der Tochtergesellschaft allerdings nicht zum Kerngeschäft der LMG gehörten, habe man sich bereits mit Alternativkonzepten (z. B. einer Veräußerung) auseinander gesetzt.

Die Übernahme des DAZ und die Beteiligung an der DMA seien von Personen entschieden worden, die heute nicht mehr der LMG angehören. Die Prüfung von Schadenersatzansprüchen gegen den verantwortlichen Geschäftsführer der DMA habe im Falle einer rechtlichen Auseinandersetzung nur geringe Erfolgsaussichten. Die Angelegenheit habe man deshalb nicht weiterbetrieben.

Das Beteiligungscontrolling der LMG sei über die Steuerungsinstrumente, die die Konzernmutter für die Tochtergesellschaften mittlerweile entwickelt habe, kontinuierlich verbessert worden. Damit sei auch eine regelmäßige Berichterstattung über die Beteiligungsunternehmen in geeigneter Form an die Gremien gewährleistet.

5 Schlussbemerkung

Der SRH nimmt die erheblich verstärkten Anstrengungen und Aktivitäten der neuen Geschäftsführung zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der LMG zur Kenntnis. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass der begonnene Prozess der Prüfung der Wirtschaftlichkeit aller Bereiche fortgesetzt werden muss.

III. Kommunen

Entwicklung der örtlichen und überörtlichen Kommunalprüfung

38

Immer mehr Gemeinden unter 20.000 Einwohner führen auch ohne gesetzliche Pflicht eine örtliche Prüfung durch.

Der Gesetzgeber verlangt seit 1998, dass Zweckverbände das örtliche Prüfungswesen sicherstellen. Dennoch gibt es 32 Zweckverbände, die dem Erfordernis immer noch nicht nachgekommen sind.

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.

Die seit 01.02.1998 geltende Fassung des § 59 SächsKomZG sieht vor, dass Zweckverbände die örtliche Prüfung 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

Die Zweckverbände im Freistaat Sachsen haben bislang davon abgesehen, eigene RPÄ gem. § 59 Abs. 1 Nr. 1 SächsKomZG einzurichten. Von den 245¹⁾ Zweckverbänden, die zum 01.03.2001 existierten, haben 129 eine Regelung in der Verbandssatzung zur Sicherstellung der örtlichen Prüfung nach § 59 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG aufgenommen. Weitere 84 Zweckverbände haben außerhalb der Verbandssatzung Bestimmungen zur örtlichen Prüfung getroffen. Die Zahl der Zweckverbände, die eine örtliche Prüfung durchführen, hat sich im Vergleich zum Vorjahr zwar weiter erhöht, jedoch sind 32 Zweckverbände dem Erfordernis bisher immer noch nicht nachgekommen.

¹⁾ Die Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen (Stand: Januar 2000) wurden vom SRH durch Ermittlungen aus unterschiedlichen Quellen fortgeschrieben. Die Sparkassenzweckverbände sind darin nicht enthalten, weil sie keinen eigenen Haushalt haben.

2.2 Örtliche Kommunalprüfung

Zum 01.03.2001 waren im Freistaat Sachsen in jedem der 22 Landkreise und in allen 29 Städten über 20.000 EW sowie in 6 Städten unter 20.000 EW RPÄ eingerichtet. Daneben hatten 17 Gemeinden einen Rechnungsprüfer bestellt, weitere 27 Kommunen bedienen sich anderer kommunaler RPÄ bzw. Rechnungsprüfer.

In mehreren Landkreisen und Städten über 20.000 EW ist in den RPÄ die Aufgabenerfüllung wegen der anhaltenden personellen Unterbesetzung nicht sichergestellt. Obwohl das SMI seit 1998 jährlich²⁾ auf die Notwendigkeit einer angemessenen Personalausstattung der kommunalen RPÄ hinweist und sich zum Vollzug der §§ 103 SächsGemO, 64 SächsLKrO unterrichten³⁾ ließ, ist die Stellenbesetzung bei den RPÄ der Landkreise im Vergleich zum Vorjahr insgesamt weiter zurückgegangen. Bei vier Landkreisen weichen die Stellenbesetzungen von rd. 19 bis rd. 29 % nach unten von den gegebenen Empfehlungen des SRH⁴⁾ ab. Davon haben zwei Landkreise die nunmehr reduzierte Stellenbesetzung gegenüber dem Vorjahr zum Anlass genommen, auch den Stellenplan entsprechend herabzusetzen. Noch immer sind in 2 Städten über 20.000 EW die „RPÄ“ mit einer Stelle besetzt.

Der SRH begrüßt die Entwicklung, dass immer mehr Gemeinden unter 20.000 EW das örtliche Prüfungswesen sicherstellen, obwohl sie gesetzlich nicht dazu verpflichtet sind. So ist seit dem Jahr 1998 die Anzahl der Gemeinden von 28 auf 50 angestiegen, die ein eigenes RPA eingerichtet bzw. einen Rechnungsprüfer bestellt haben oder sich eines anderen kommunalen RPA/Rechnungsprüfers bedienen. Die Vorteile der örtlichen Prüfung liegen insbesondere darin, dass auftretende Mängel zeitnah erkannt und beseitigt werden können. Der SRH und die StRPrÄ stellen bei ihrer überörtlichen Prüfungstätigkeit immer wieder fest, dass es bei solchen Kommunen deutlich weniger Beanstandungen gibt.

Der Personalbestand der RPÄ betrug zum 01.03.2001:

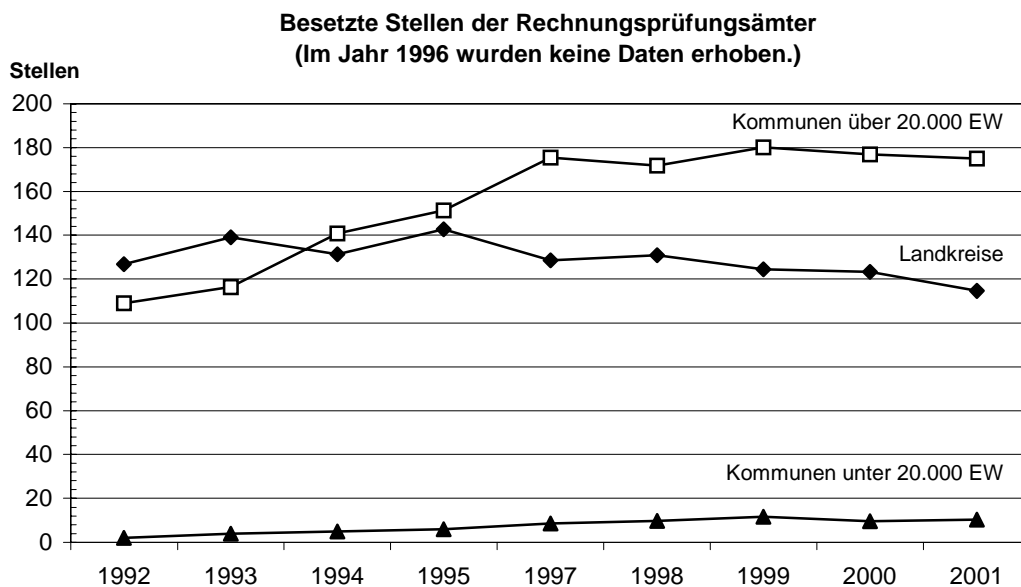
	Stellen		Stellen je 10.000 EW					
	Plan	Ist	von	bis	Plan Durchschnitt	von	bis	Ist Durchschnitt
Landkreise	120,0	114,6	0,31	0,59	0,41	0,28	0,55	0,39
Kommunen über 20.000 EW	187,8	175,1	0,49	1,49	0,87	0,43	1,48	0,81
Kommunen unter 20.000 EW	11,3	10,4	0,93	2,92	1,38	0,53	2,92	1,28
Gesamt	319,1	300,1	0,31	2,92	-	0,28	2,92	-

²⁾ Vgl.: VwV kommunale Haushaltswirtschaft 1998, 1999, 2000 und 2001.

³⁾ Vgl.: Erlass des SMI vom 16.10.2000 an die RP.

⁴⁾ Vgl.: Beratende Äußerung „Organisationsmodell für Landkreise mit 130.000 bis 170.000 Einwohnern“ von 1999.

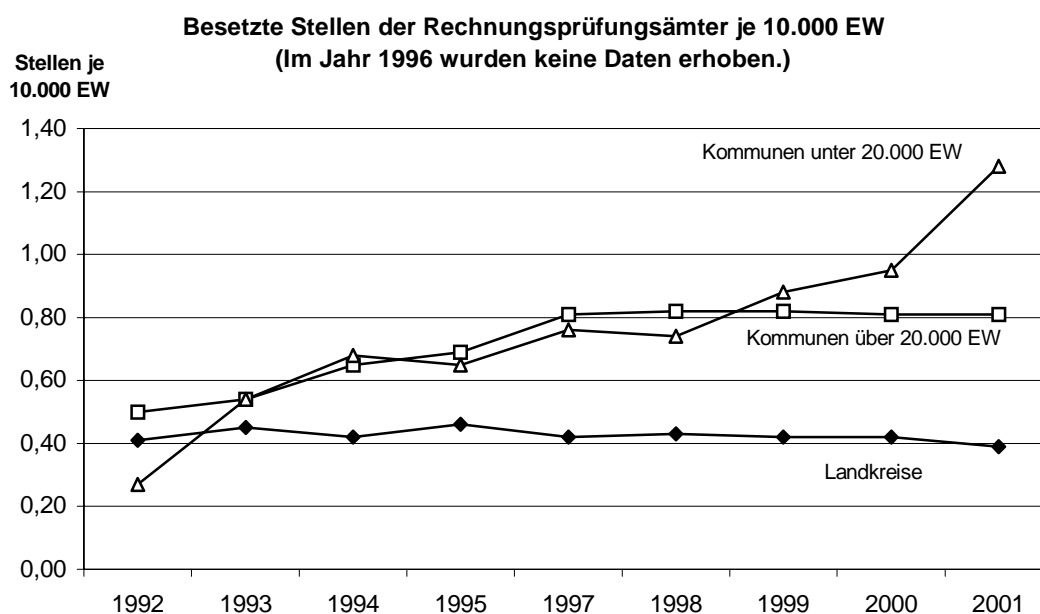
Die Besetzung der Stellen der RPÄ entwickelte sich von 1992 bis 2001 wie folgt:



Im Vergleich zum Vorjahr haben die Landkreise im Jahr 2001 ihre Planstellen für ihre RPÄ wiederum um 7,4 Planstellen herabgesetzt. Zum 01.03.2001 waren von 120 Planstellen 114,6 besetzt. Die Stellenbesetzung ist im Vergleich zum Vorjahr erneut um rd. 8,6 Stellen zurückgegangen. Der Abwärtstrend der Vorjahre bei der Personalausstattung der RPÄ hat sich sowohl im Soll als auch im Ist weiter fortgesetzt.

Die Städte über 20.000 EW haben im Vergleich zum Vorjahr ihre Planstellen um 4,6 Stellen und die Stellenbesetzung um 1,8 Stellen abgebaut.

Die besetzten Stellen der RPÄ je 10.000 EW entwickelten sich von 1992 bis 2001 wie folgt (Größenklassenwechsel wurde berücksichtigt):



3 Überörtliche Kommunalprüfung

3.1 Prüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde

Die Landratsämter sind nach § 108 Abs. 1 SächsGemO für die überörtliche Prüfung der Kommunen bis 2.000 EW zuständig.

Noch immer ist in 3 Landkreisen die überörtliche Prüfung mit der Rechtsaufsicht im Kommunalamt bzw. als eine Organisationseinheit gebündelt.

Für die Rechtsaufsicht und die überörtliche Prüfung sollten verschiedene Stellen zuständig sein, da es bei der überörtlichen Prüfung auch darum gehen kann, Versäumnisse und Fehlentscheidungen der Rechtsaufsichtsbehörde festzustellen.

3.1.2 Entwicklung der Prüfungsrückstände

Die Anzahl der Kommunen bis 2.000 EW ist nach der Gemeindegebietsreform erneut geringfügig zurückgegangen. Am 01.01.2001 waren es 120 Kommunen. Die Rückstände bei der überörtlichen Prüfung durch die Landratsämter sind erheblich. Den Erhebungen des SRH zufolge waren bis zum 01.03.2001 von den 6.133 Jahresrechnungen der Hj. von 1991 bis 1999 noch 2.244 ungeprüft.

3.2 Prüfung durch den Sächsischen Rechnungshof

Die Gesamtanzahl der überörtlich zu Prüfenden stellt sich wie folgt dar. Im Zeitraum von 1993 bis März 2001 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon zahlreiche in Teilbereichen mehrfach:

	Anzahl der zu Prüfenden ⁵⁾							2001	Geprüften	Prüfungen
	1993	1994	1995	1997	1998	1999	2000			
Landkreise	48	48	66	63	61	50	36	24	67	137
Kreisfreie Städte	6	6	6	7	7	7	7	7	7	20
Gemeinden über 2.000 EW	300	409	412	447	445	475	467	458	441	519
Verwaltungsverbände	-	-	12	33	25	31	29	28	19	21
kommunale Stiftungen	5	11	11	11	11	11	15	24	3	3
Eigenbetriebe	-	69	155	250	147	161	158	226	156	505
Zweckverbände	191	325	344	428	233	348	334	322	178	358
regionale Planungsverbände	-	5	5	5	5	5	5	5	-	-
Krankenhäuser ⁶⁾	-	-	-	-	-	-	10	10	4	7
sonstige Verwaltungen	-	3	3	3	3	3	3	3	3	4
Gesamtanzahl	550	876	1.014	1.247	937	1.091	1.064	1.107	878	1.574
Nachrichtlich:										
kommunale GmbH und AG	162	182	173	205	531	641	620	464 ⁷⁾	10	14

Die Anzahl der zu Prüfenden im Jahr 2001 hat sich im Vergleich zu 1993 mehr als 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	2001
Soll	81	81	93	93	93	92	92	93	94
Ist	49	52	63	74	84	87	89	93	94

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. Im Hinblick auf die bevorstehende Änderung der gemeindefinanziellen Vorschriften und die vorhandene Personalkapazität hält es der SRH für notwendig, den Prüfungsturnus zu verlängern.

Mehrfach stellten der SRH und seine StRPrÄ bei den überörtlichen Prüfungen fest, dass die Verwaltungen das Prüfungsverfahren verzögerten.

⁵⁾ Die Zahlenangaben der zu prüfenden Landkreise, Gemeinden über 2.000 EW, Verwaltungsverbände, Eigenbetriebe und Zweckverbände setzen sich aus den bestehenden und nicht mehr existierenden ungeprüften zusammen.

⁶⁾ Krankenhäuser unterschiedlicher Trägerschaften, bei denen der SRH teilweise eingeschränkte Prüfungsrechte hat.

⁷⁾ Die Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen (Stand: 31.12.2000) wurden vom SRH durch Ermittlungen aus unterschiedlichen Quellen fortgeschrieben. Erfasst sind Unternehmen mit einer kommunalen Beteiligung von mehr als 50 %.

So wurden prüfungsrelevante Unterlagen nicht rechtzeitig beigebracht. Mehrmals wurde festgestellt, dass die Geprüften zu den aufgezeigten Beanstandungen im Prüfungsbericht nur zögerlich Stellung nehmen. Obwohl einer Gemeinde der Prüfungsbericht seit November 1999 vorlag, war sie ihrer Pflicht zur Stellungnahme bisher nicht nachgekommen. Nachdem die Verwaltung über die beabsichtigte Aufnahme des Sachverhaltes in den Jahresbericht 2001 des SRH unterrichtet wurde, legte sie die erbetene Stellungnahme im April 2001 vor.

Für den SRH und die nachgeordneten StRPrÄ ist die beständige Zusammenarbeit mit den kommunalen RPÄ, dem SMI, den RP, den Landratsämtern und den kommunalen Spitzenverbänden unverzichtbar. Die regelmäßigen Arbeitstagungen und anlassbezogenen Zusammenkünfte geben förderliche Impulse für die Bewältigung der anstehenden Arbeitsaufgaben.

Die sächsischen Kommunen konnten im Jahr 2000 erstmals einen positiven Finanzierungssaldo erwirtschaften. Die Ausgaben sanken stärker als die Einnahmen. Ursächlich für die Entwicklung waren vor allem weiter reduzierte Personal- und Sachausgaben sowie der Rückgang der Investitionstätigkeit.

Die Konsolidierung der Haushalte unter Einbeziehung der Eigenbetriebe und Beteiligungen muss stetig fortgeführt werden.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte (Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landeswohlfahrtsverband und Verwaltungsverbände) im Jahr 2000 basieren, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die angegebenen Veränderungsdaten 2000/1999 beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 1999. Allen anderen Angaben liegt die kommunale Jahresrechnungsstatistik zugrunde. Bedeutende Finanzpositionen der Kommunalhaushalte im Freistaat Sachsen wurden denen der einzelnen neuen Länder sowie den alten und neuen Ländern¹⁾ insgesamt gegenübergestellt. Diesen Werten liegt, abweichend von der üblichen Betrachtung zum 30.06. des jeweiligen Jahres, die Einwohnerzahl vom 31.03.2000 zugrunde.

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 Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt und beim sonstigen öffentlichen Bereich, die Rücklagenbewegungen, die Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, die haushaltstechnischen Verrechnungen und die Zahlungen von gleicher Ebene (Zahlungen der Kommunalhaushalte untereinander) bereinigt. Bei der Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben in den einzelnen Gebietskörperschaften bleiben die Zahlungen von gleicher Ebene, im Unterschied zur Statistik, wegen ihrer tatsächlichen finanzwirtschaftlichen Bedeutung einbezogen. Dies betrifft z. B. die Landeswohlfahrtsumlage, die im Jahr 2000 allein eine Höhe von rd. 584 Mio. DM aufweist.

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 2000 bereinigt.

Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

¹⁾ Ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

2 Gesamtbeurteilung

Die bereinigten Gesamteinnahmen sanken erneut und lagen um rd. 201 Mio. DM (rd. 1,3 %) unter dem Vorjahreswert. Bei den bereinigten Gesamtausgaben ergab sich gegenüber dem Vorjahr eine Reduzierung um rd. 349 Mio. DM (rd. 2,3 %). Durch die stärkere Reduzierung der Ausgaben konnte erstmals ein positiver Finanzierungssaldo in Höhe von rd. 132 Mio. DM erwirtschaftet werden.

Die Einnahmen der laufenden Rechnung erhöhten sich, trotz gesunkener Steuereinnahmen und Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben, insgesamt um rd. 56 Mio. DM (rd. 0,5 %). Die größten Einnahmewüchse erreichten die Kommunen durch die um rd. 263 Mio. DM (rd. 5,4 %) gestiegenen Schlüsselzuweisungen vom Land. Die Nachzahlungen aus der Abrechnung des Finanzausgleichsjahres 1998 in Höhe von rd. 74,5 Mio. DM und ein Abschlag auf die Ausgleichszahlungen nach dem Haushaltsistergebnis 1999 in Höhe von rd. 30 Mio. DM wirkten sich dabei positiv aus.

Die Einnahmen der Kapitalrechnung sanken, vor allem wegen geringerer Einnahmen aus Investitionszuweisungen und der Veräußerung von Grundstücken, um rd. 257 Mio. DM (rd. 7,8 %). Dagegen erhöhten sich die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen um mehr als das Dreifache auf rd. 247 Mio. DM. Ursache waren hauptsächlich die Einnahmen einer Kreisfreien Stadt in Höhe von rd. 208 Mio. DM.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung sanken um rd. 183 Mio. DM (rd. 1,6 %). Die Personalausgaben konnten weiter reduziert werden (rd. 2,6 %), ebenso die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand (rd. 5,5 %) und die Zinsausgaben (rd. 2,3 %). Die Ausgaben für soziale Leistungen und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz stiegen dagegen erneut an (rd. 3,4 %).

Die Reduzierung der Ausgaben der Kapitalrechnung um rd. 165 Mio. DM (rd. 4,1 %) war vor allem durch die verringerten Ausgaben für Sachinvestitionen begründet. Die Ausgaben für Baumaßnahmen erreichten einen weiteren Tiefstand.

Die Entwicklung einzelner wesentlicher Finanzpositionen verdeutlicht folgende Übersicht. Die Zahlenangaben beinhalten nicht die Zahlungen von gleicher Ebene.

	1999	2000	Veränderung 2000/1999	
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	%
Bereinigte Gesamteinnahmen	15.382	15.181	-201	-1,3
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	<u>12.087</u>	<u>12.143</u>	<u>56</u>	<u>0,5</u>
davon:				
Steuern (netto)	2.886	2.813	-73	-2,5
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	852	753	-100	-11,7
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	283	287	4	1,4
Gewerbesteuer (netto)	1.027	1.036	10	0,9
Grundsteuer A und B	691	704	13	1,9
Schlüsselzuweisungen vom Land	4.891	5.154	263	5,4
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	82	94	12	14,8
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	935	900	-36	-3,8
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	27	23	-4	-15,1
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	1.329	1.251	-78	-5,8
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	<u>3.295</u>	<u>3.038</u>	<u>-257</u>	<u>-7,8</u>
davon:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	2.022	1.939	-83	-4,1
Einnahmen aus Veräußerung von Grundstücken	762	518	-244	-32,0
Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	59	247	189	321,5
Beiträge und ähnliche Entgelte	166	117	-48	-29,2
Bereinigte Gesamtausgaben	15.398	15.049	-349	-2,3
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	<u>11.402</u>	<u>11.219</u>	<u>-183</u>	<u>-1,6</u>
davon:				
Personalausgaben	4.526	4.408	-118	-2,6
laufender Sachaufwand	2.900	2.740	-160	-5,5
soziale Leistungen und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	1.870	1.933	63	3,4
Zinsausgaben	620	605	-14	-2,3
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	<u>3.996</u>	<u>3.830</u>	<u>-165</u>	<u>-4,1</u>
davon:				
Sachinvestitionen	3.454	3.297	-157	-4,5
darunter: Baumaßnahmen	2.965	2.870	-95	-3,2
Finanzierungssaldo	-15	132	147	
Nachrichtlich:				
Kreditaufnahmen am Kreditmarkt und beim sonstigen öffentlichen Bereich	1.327	1.161	-166	-12,5
Kredittilgungen am Kreditmarkt und beim sonstigen öffentlichen Bereich	1.383	1.168	-215	-15,5

Wie bereits im vergangenen Jahr wiesen auch im Jahr 2000 die kreisangehörigen Gemeinden, die Landkreise und die Verwaltungsverbände einen positiven Finanzierungssaldo aus. Erstmals seit 1995 konnte der Landeswohlfahrtsverband wieder einen positiven Finanzierungssaldo erreichen.

	Bereinigte Einnahmen		Bereinigte Ausgaben Mio. DM		Finanzierungssaldo	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Kreisfreie Städte	6.184	6.300	6.297	6.368	-113	-68
kreisangehörige Gemeinden	6.421	6.201	6.222	6.117	199	84
Landkreise	3.531	3.478	3.503	3.398	28	80
Landeswohlfahrtsverband	545	728	675	692	-130	35
Verwaltungsverbände	9	11	9	11	0	0

Im Vergleich mit den anderen Bundesländern stellen sich die Finanzierungssalden im Jahr 2000 wie folgt dar:

	Sachsen	Neue Länder DM/EW	Alte Länder
Kreisfreie Städte	-44	-50	113
kreisangehörige Gemeinden	29	28	-2
Landkreise	27	12	42
Bezirksverbände*	8	8	-4
Verwaltungsverbände	5	0	-18
Gesamt	30	19	56

* In Sachsen Landeswohlfahrtsverband.

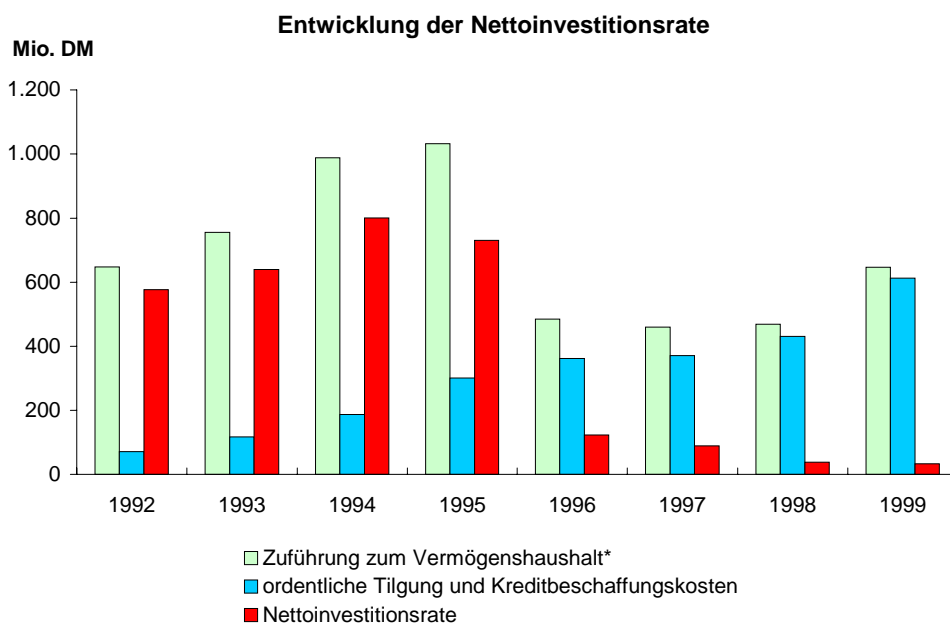
3 Leistungskraft in den Verwaltungshaushalten

Die Erwirtschaftung einer Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt ist ein wesentlicher Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Kommune. Der Haushaltsausgleich ist im Regelfall gewahrt, wenn sich im Verwaltungshaushalt ein Überschuss ergibt, der als Zuführung zum Vermögenshaushalt ausreicht, um die ordentliche Kredittilgung und die Kreditbeschaffungskosten zu decken. Darüber hinaus ist die Erwirtschaftung einer Nettoinvestitionsrate eine Grundvoraussetzung, um einen Substanzverlust zu vermeiden und die Spielräume für investive Maßnahmen zu vergrößern²⁾.

Die Nettoinvestitionsrate entspricht dem Wert, der verbleibt, wenn von der Zuführung zum Vermögenshaushalt³⁾ 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 unberücksichtigt.

2) Vgl. VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2001.

3) Zuführung vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt bereinigt um die Zuführung vom Vermögenshaushalt zum Verwaltungshaushalt.



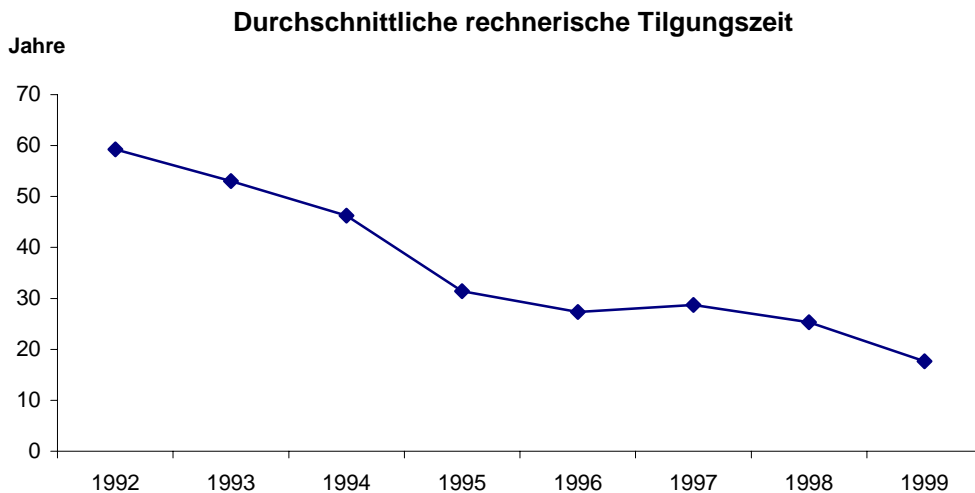
* Die Zuführung zum Vermögenshaushalt 1995 in Höhe von rd. 1.513 Mio. DM wurde in der Übersicht um rd. 481 Mio. DM gekürzt. Dies entspricht dem investiven Anteil an den Schlüsselzuweisungen (7,5 %), der nach dem FAG 1995 dem Vermögenshaushalt mit der Zweckbindung für investive Infrastrukturmaßnahmen zuzuführen war.

Bis 1995 waren die Kommunen in der Lage, aufgrund hoher Zuführungen zum Vermögenshaushalt (teilweise bedingt durch Sondereffekte wie einmalig stark erhöhte Steuereinnahmen) eine relativ hohe Nettoinvestitionsrate zu erwirtschaften. Verringerte Zuführungen zum Vermögenshaushalt und gleichzeitig gestiegene Tilgungsleistungen in den nachfolgenden Jahren äußerten sich in sinkenden Nettoinvestitionsraten.

Erstmals seit 1995 erhöhten die Kommunen im Jahr 1999 ihre Zuführungen zum Vermögenshaushalt deutlich. Aufgrund der stärker gestiegenen Tilgungsleistungen sank die Nettoinvestitionsrate dennoch weiter und erreichte einen neuen Tiefstand von rd. 33 Mio. DM. Die Möglichkeiten zur Finanzierung von Investitionen aus Überschüssen des Verwaltungshaushaltes wurden damit weiter eingeschränkt. In den einzelnen Gebietskörperschaften ergab sich für 1999 folgendes Bild:

	Zuführung zum Vermögenshaushalt	Ordentliche Tilgung und Kreditbeschaffungskosten Mio. DM	Nettoinvestitionsrate
Kreisfreie Städte	143	266	-123
kreisangehörige Gemeinden	501	259	242
Landkreise	120	88	32
Landeswohlfahrtsverband	-117	-	-117
Gesamt	646	613	33

Zu einer umfassenderen Beurteilung der Leistungskraft der Verwaltungshaushalte wird neben der Nettoinvestitionsrate der Gesamtbetrag der Schulden eines jeden Jahres im Verhältnis zur ordentlichen Tilgung betrachtet. Der Quotient ergibt die Anzahl der Jahre, die bei konstanter ordentlicher Tilgung rechnerisch zum vollständigen Abbau der Schulden benötigt würden (durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit).



Für den Gesamtbetrag der Schulden wurden die Werte der Schuldenstandstatistik verwendet.

Ursache für die anfänglich hohen durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeiten waren oftmals tilgungsfreie Jahre nach der Kreditaufnahme. Dadurch konnten zwar hohe Nettoinvestitionsraten ausgewiesen, die Schuldenstände jedoch nur langsam abgebaut werden. Im Jahr 1999 führten die gestiegenen Tilgungsleistungen zu einer deutlichen Verringerung der durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeit auf rd. 18 Jahre. Damit wird die Warngrenze für die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit von 20 Jahren⁴⁾ erstmals unterschritten. Tilgungslasten werden weniger stark als in den Vorjahren auf künftige Zeitabschnitte verschoben. Gleichzeitig reduziert sich die Gesamtbelastung aus Zinsen entsprechend.

Vor allem die Kreisfreien Städte konnten durch hohe ordentliche Tilgungen, die sich gegenüber 1998 mehr als verdoppelten, ihre durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit deutlich von rd. 38 Jahren (1998) auf rd. 17 Jahre (1999) senken. Auch in den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen verringerte sich die Tilgungszeit auf rd. 19 bzw. rd. 16 Jahre.

Außerordentliche Tilgungen tragen durch ihren Einfluss auf die Höhe der Schulden ebenso zu einer Verringerung der verbleibenden Tilgungszeit bei. Die außerordentlichen Tilgungen betragen in den letzten Jahren zwischen 15 und 20 % der ordentlichen Tilgungen.

4 Rücklagen

Die allgemeine Rücklage soll neben ihrer Funktion als Mittel zur Aufrechterhaltung der Kassenliquidität (Pflichtrücklage nach § 20 Abs. 2 GemHVO) die Deckung des Ausgabenbedarfs im Vermögenshaushalt künftiger Jahre erleichtern. Insoweit hat sie den Charakter einer Investitionsrücklage. Ebenso können u. a. Kredite, die mit dem Gesamtbetrag fällig werden und Restzahlungen aus Leasinggeschäften durch Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage getilgt werden.

⁴⁾ Vgl. Mummert und Partner, Verbesserung der kommunalen und rechtsaufsichtlichen Kontrolle und Steuerung kommunaler Unternehmen sowie der Verschuldung der Kommunen, deren Eigenbetriebe und Eigengesellschaften, im Auftrag des SMI, Mai 1999.

Daneben dürfen unter bestimmten Voraussetzungen Sonderrücklagen gebildet werden.

In den Kommunen des Freistaates gab es seit 1992 folgende Rücklagenbewegungen:

	Zuführungen an Rücklagen	Entnahmen aus Rücklagen Mio. DM	Saldo
1992	871	604	267
1993	950	695	256
1994	743	648	95
1995	1.056	569	486
1996	507	594	-88
1997	476	609	-133
1998	819	594	226 (-174)
1999	411	558	-148

Seit 1996 ist mit Ausnahme von 1998 eine stetige Verringerung der Zuführungen zu verzeichnen. Die starke Erhöhung 1998 resultiert aus dem Verkauf von Beteiligungen durch eine Kreisfreie Stadt, die den Erlös von rd. 400 Mio. DM vollständig der Rücklage zuführte. Lässt man diesen Sonderfall unberücksichtigt, wird seit 1996 den Rücklagen mehr Geld entnommen als zugeführt. Diese Mittel dienen, unter Beachtung des § 20 Abs. 2 und 4 GemHVO, ebenso wie die Nettoinvestitionsrate zur Finanzierung von Investitionen. Entnahmen aus Rücklagen können damit als so genannte Ersatzdeckungsmittel schwache Zuführungen zum Vermögenshaushalt zeitweise ausgleichen.

Angaben über den Bestand der Rücklagen liegen nicht vor. Wegen statistischer Verwerfungen und Unsicherheiten in den ersten Jahren nach der Vereinigung Deutschlands werden die Jahre 1990 und 1991 bewusst nicht in Dokumentationen einbezogen. Da die Kommunen den Stand der Rücklagen in den Jahresrechnungen ausweisen, würde eine einmalige Abfrage durch das Statistische Landesamt jederzeit Auskunft über den aktuellen Stand der Rücklagen mittels Fortschreibung ermöglichen.

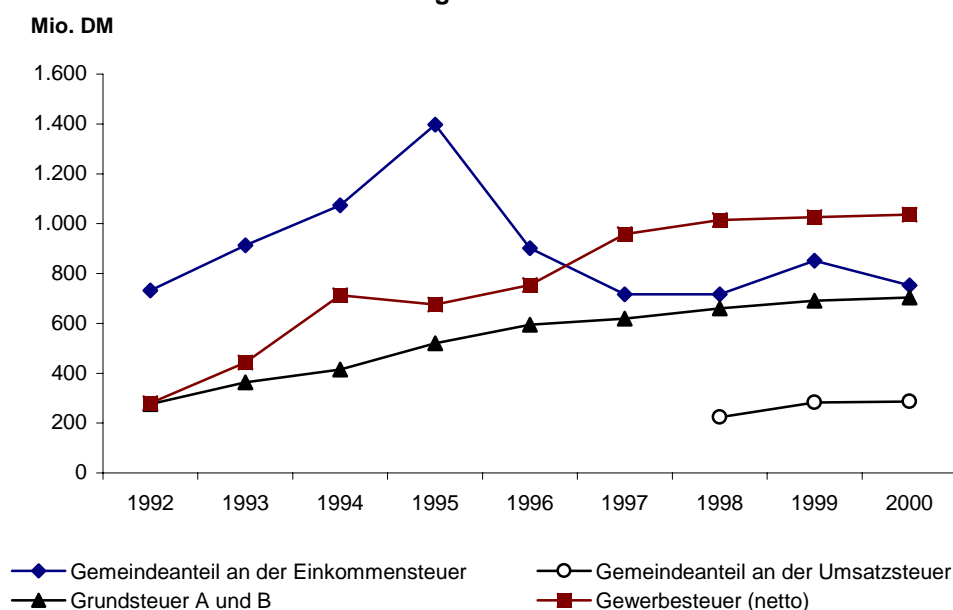
5 Wesentliche Einnahmen und Ausgaben

5.1 Steuern

Nach einem deutlichen Anstieg in den Vorjahren reduzierten sich im Jahr 2000 die Gesamtsteuereinnahmen um rd. 73 Mio. DM (rd. 2,5 %). Der Rückgang ist ausschließlich auf die gesunkenen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (rd. 11,7 %) zurückzuführen. Er war bedingt durch den Sondereffekt der 1999 kassenwirksam gewordenen Nachzahlungen aus der veränderten Ost-West-Lohnsteuerzerlegung, der das Einnahmeergebnis einmalig stark erhöhte. Weitere Gründe waren die negative Beschäftigungsentwicklung und die erneute Erhöhung des Kindergeldes zum 01.01.2000.

Die Grundsteuereinnahmen stiegen leicht an (rd. 1,9 %). Ebenso erhöhten sich die Einnahmen aus der Gewerbesteuer [netto] (rd. 0,9 %) und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (rd. 1,4 %). Während die Einnahmen aus den Grundsteuern sowohl in den Kreisfreien Städten als auch in den kreisangehörigen Gemeinden stiegen, sanken die Gewerbesteuereinnahmen (netto) und die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in den Kreisfreien Städten um rd. 9 Mio. DM (rd. 1,5 %) bzw. rd. 8 Mio. DM (rd. 5,2 %).

Entwicklung einzelner Steuerarten



Zur Erhöhung der Realsteuereinnahmen und damit zu einer nachhaltigen Einnahmenerzielung sollten sich die Kommunen bei der Festsetzung der Hebesätze an den Empfehlungen des SMI und des SMF⁵⁾ orientieren. Viele haben ihre Hebesätze nicht diesen Vorgaben entsprechend angepasst, sodass z. B. bei der Gewerbesteuer rd. 35 % und bei der Grundsteuer A rd. 40 % der kreisangehörigen Gemeinden die Orientierungsdaten unterschritten.

Die gemeindlichen Steuereinnahmen insgesamt bleiben gegenüber denen der alten Bundesländer schwach. Mit rd. 632 DM pro EW sind sie nicht einmal halb so hoch wie der Durchschnitt der alten Länder. Diese Situation hat sich durch die im Jahr 2000 in Sachsen insgesamt gesunkenen Steuereinnahmen gegenüber gestiegenen Steuereinnahmen in den alten Bundesländern weiter verschärft. Die Schere ging weiter auseinander.

Im Vergleich mit anderen Bundesländern stellen sich die Steuereinnahmen (netto) pro EW in den einzelnen Gebietskörperschaften und die Steuerdeckungsquote⁶⁾ wie folgt dar:

	Gemeinden/Gemeindeverbände DM/EW	Steuerdeckungsquote %	Kreisfreie Städte DM/EW	kreisangehörige Gemeinden DM/EW
Sachsen	632	18,7	882	502
Brandenburg	640	16,8	840	604
Mecklenburg-Vorpommern	571	15,2	853	448
Sachsen-Anhalt	568	14,9	756	516
Thüringen	510	16,0	691	455
Neue Länder	592	16,6	823	512
Alte Länder	1.493	39,8	2.063	1.271

⁵⁾ Vgl. VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2000 bzw. VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2001.

⁶⁾ Prozentualer Anteil der Steuereinnahmen (netto) an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

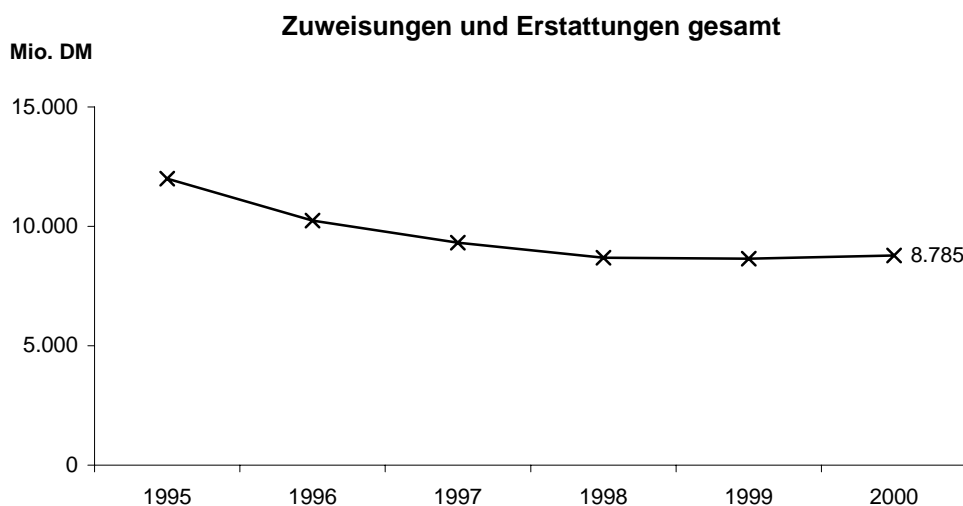
5.2 Zuweisungen und Erstattungen

Wegen der im Vergleich zu den alten Bundesländern geringen Steuereinnahmen sind die Zuweisungen, insbesondere im Rahmen des FAG⁷⁾, nach wie vor die größte Einnahmeposition der sächsischen Kommunen. Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen betragen mehr als ein Drittel der bereinigten Gesamteinnahmen. Die Zuweisungen und Erstattungen entwickelten sich wie folgt:

	1999	2000	Veränderung 2000/1999	
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	%
Schlüsselzuweisungen (laufende Rechnung)	4.891	5.154	263	5,4
Zuweisungen für Investitionen	2.203	2.094	-109	-5,0
Zuweisungen für laufende Zwecke	1.032	1.010	-22	-2,2
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen	82	94	12	14,8
Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes	491	433	-58	-11,9
Gesamt	8.700	8.785	85	1,0

Die Gesamteinnahmen aus Zuweisungen und Erstattungen haben sich gegenüber dem Vorjahr leicht erhöht. Maßgeblichen Anteil hatten die Schlüsselzuweisungen, während sich die Zuweisungen für Investitionen weiter verringerten.

Auch die Zuweisungen für Investitionen vom Land sanken um rd. 83 Mio. DM (rd. 4,1 %). Die Verringerung der Zuweisungen betraf jedoch allein die kreisangehörigen Gemeinden (rd. 8,9 %) und die Landkreise (rd. 22,4 %), während die Kreisfreien Städte eine Mehreinnahme von rd. 99 Mio. DM (rd. 16,4 %) verzeichneten.



⁷⁾ Seit 1996 nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz ermittelt: 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.

Die Kommunen bleiben aufgrund ihrer nach wie vor schwachen Steuerkraft weiterhin in besonderem Maße von Zuweisungen abhängig. Deren besonderer Stellenwert zeigt sich auch 2000 in einem vergleichsweise hohen Zuweisungs- und Erstattungsvolumen:

	Gemeinden/ Gemeinde- verbände	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Verwal- tungsver- bände
	DM/EW				
Sachsen	1.974	2.273	1.145	673	3
Brandenburg	2.259	2.586	1.091	1.071	71
Mecklenburg-Vorpommern	2.200	2.280	1.138	972	93
Sachsen-Anhalt	2.461	2.887	1.197	1.119	-
Thüringen	2.030	2.032	1.223	791	46
Neue Länder	2.158	2.367	1.157	905	91
Alte Länder	1.131	1.132	577	429	256

Insgesamt lagen die Einnahmen aus Zuweisungen und Erstattungen in den sächsischen Kommunen unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. An Schlüsselzuweisungen erhielten die sächsischen Kommunen im Jahr 2000 rd. 1.158 DM pro EW. Der Durchschnitt lag in den neuen Bundesländern bei rd. 1.043 und in den alten Bundesländern bei rd. 520 DM pro EW.

Die Zuweisungen für Investitionen betragen in den sächsischen Kommunen rd. 470 DM pro EW, während sie im Durchschnitt bei rd. 518 DM pro EW (neue Bundesländer) bzw. rd. 170 DM pro EW (alte Bundesländer) lagen.

Die allgemeinen Deckungsmittel aus Steuern (netto) und Schlüsselzuweisungen betragen im Jahr 2000 in Sachsen rd. 1.790 DM pro EW und lagen damit um rd. 3 % höher als im Vorjahr. Im Durchschnitt entfielen in den alten Bundesländern auf jeden EW Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen in Höhe von rd. 2.014 DM, während es in den neuen Bundesländern nur rd. 1.635 DM waren.

In der Schlüsselzuweisungsquote⁸⁾ und der Investitionszuweisungsquote⁹⁾ zeigt sich die hohe Abhängigkeit der Kommunen von den Finanzzuweisungen nach wie vor besonders deutlich.

	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden %	Landkreise
Schlüsselzuweisungsquote	43,0	35,5	41,9
Investitionszuweisungsquote	57,8	63,2	74,9

⁸⁾ Prozentualer Anteil der Schlüsselzuweisungen an den bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung.

⁹⁾ Prozentualer Anteil der investiven Zuweisungen vom Land an den bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung.

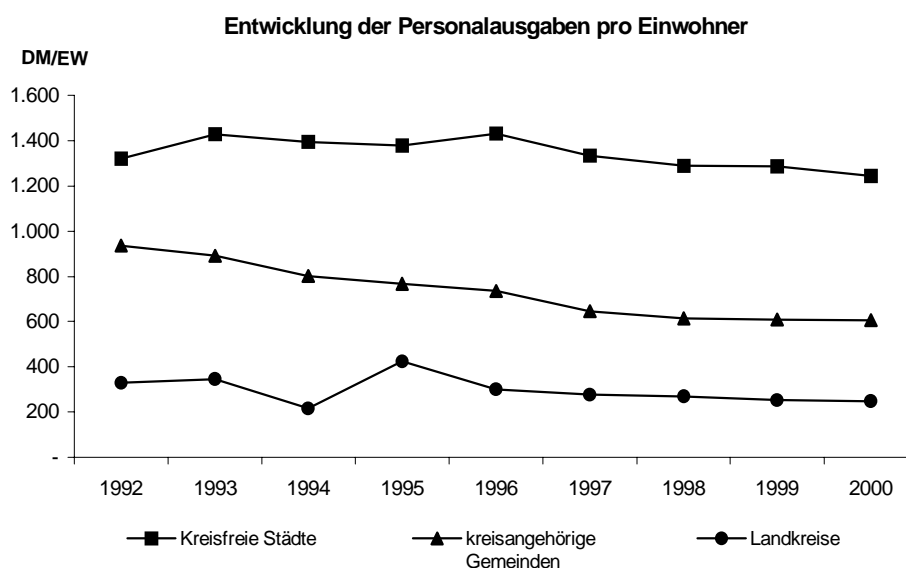
5.3 Personalausgaben

Trotz der auch im Jahr 2000 gestiegenen Löhne, Gehälter und Bezüge konnten die Personalausgaben um rd. 118 Mio. DM (rd. 2,6 %) verringert werden. Dies war vor allem durch den weiteren Abbau von Personal in den Kernhaushalten¹⁰⁾ von 73.783 auf 70.913 VbE möglich. In den einzelnen Gebietskörperschaften gab es folgende Veränderungen:

	1999	2000	Veränderung 2000/1999	
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	%
Kreisfreie Städte	1.968	1.891	-76	-3,9
kreisangehörige Gemeinden	1.793	1.775	-19	-1,0
Landkreise	746	721	-24	-3,3
Landeswohlfahrtsverband	13	13	0	1,4
Verwaltungsverbände	7	9	1	16,8

Auch die Personalausgaben pro EW insgesamt verringerten sich von rd. 1.011 im Vorjahr auf rd. 992 DM¹¹⁾, obwohl die Einwohnerzahlen im Freistaat ebenfalls sanken. Die Personalausgabenquote¹²⁾ konnte von 39,7 auf 39,3 % gesenkt werden.

In den einzelnen Gebietskörperschaften stellt sich die Entwicklung der einwohnerbezogenen Personalausgaben wie folgt dar:



¹⁰⁾ Beschäftigungsbereich 21: Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.

¹¹⁾ Einwohnerstand vom 30.06. des jeweiligen Jahres.

¹²⁾ Prozentualer Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.

Ein Vergleich mit anderen Bundesländern ergibt Folgendes:

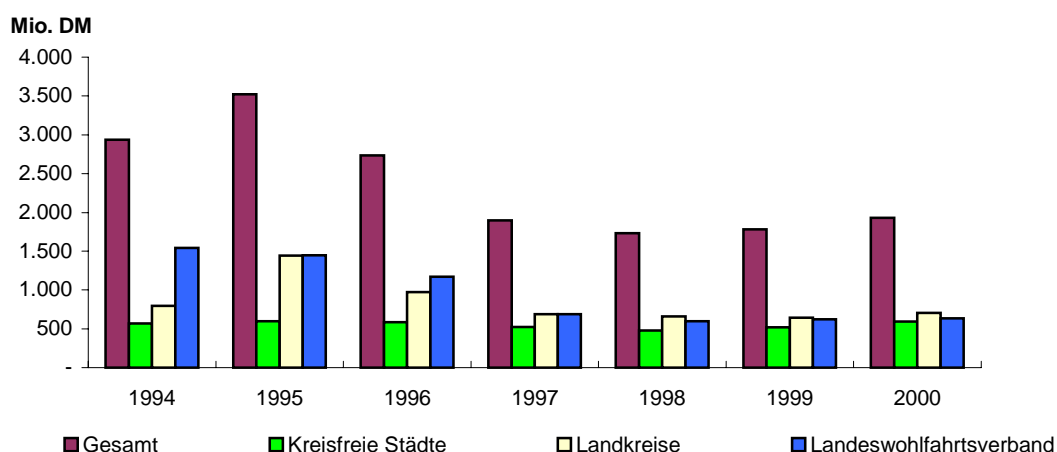
	Gemeinden/ Gemeinde- verbände	Kreisfreie Städte	kreisange- hörige Ge- meinden DM/EW	Landkreise	Verwal- tungsver- bände
Sachsen	990	1.242	606	246	123
Brandenburg	1.153	1.342	562	393	297
Mecklenburg-Vorpommern	1.025	1.230	447	356	223
Sachsen-Anhalt	1.189	1.372	622	364	-
Thüringen	986	1.114	541	338	201
Neue Länder	1.062	1.251	569	331	368
Alte Länder	1.000	1.300	603	210	332

Erstmals liegen die einwohnerbezogenen Personalausgaben der sächsischen Kommunen unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer. Selbst bei Berücksichtigung des abgesenkten Bezüge-, Gehalts- und Lohnniveaus sowie geringerer Versorgungsaufwendungen zeigt dies deutlich die Bemühungen der Kommunen um Haushaltskonsolidierung.

5.4 Ausgaben für soziale Leistungen und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Für soziale Leistungen und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz entstanden den sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbänden (einschließlich des Landeswohlfahrtsverbandes als überörtlichen Träger der Sozialhilfe) im Jahr 2000 Ausgaben in Höhe von rd. 1.933 Mio. DM. Der Anteil der Landkreise betrug rd. 703 Mio. DM, des Landeswohlfahrtsverbandes rd. 634 Mio. DM, der Kreisfreien Städte rd. 592 Mio. DM und der kreisangehörigen Gemeinden rd. 4 Mio. DM. Die Ausgaben des Landeswohlfahrtsverbandes werden zu wesentlichen Teilen über die Landeswohlfahrtsumlage finanziert, die Kreisfreie Städte und Landkreise entrichten.

Die Ausgaben für soziale Leistungen und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz entwickelten sich wie folgt¹³⁾:



¹³⁾ Wegen ihres geringen Betrages werden die Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden vernachlässigt.

Vor allem aufgrund der Einführung der Pflegeversicherung haben sich die Sozialhilfeausgaben nach einem Höchststand im Jahr 1995 bis zum Jahr 1998 annähernd halbiert. Seitdem ist ein erneuter Anstieg zu verzeichnen. So erhöhten sich die Ausgaben im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr insgesamt um rd. 63 Mio. DM.

Die Kreisfreien Städte waren von dem Anstieg besonders betroffen. Während die Ausgaben im Jahr 2000 sachsenweit um rd. 3,4 % stiegen, erhöhten sie sich bei den Kreisfreien Städten um rd. 5,5 %.

5.5 Sachinvestitionen

Geringe Nettoinvestitionsraten, fehlende Möglichkeiten zu weiteren Kreditaufnahmen und zur Bereitstellung von Ersatzdeckungsmitteln (Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens, Entnahmen aus Rücklagen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen) führten zu einer weiteren Reduzierung der Ausgaben für Sachinvestitionen (Grundstückserwerb, Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens und Baumaßnahmen) um rd. 157 Mio. DM. Allerdings fiel der Rückgang mit rd. 4,5 % weniger deutlich aus als in den vergangenen Jahren. Entgegen dem allgemeinen Trend stiegen in den Kreisfreien Städten die Ausgaben um rd. 76 Mio. DM (rd. 7,1 %).

Die Ausgaben für Baumaßnahmen entwickelten sich in ausgewählten Bereichen wie folgt:

Bereich	1999 Mio. DM	2000	Veränderung 2000/1999 %
Schulen	439,7	378,3	-13,9
Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	344,8	350,8	1,7
Wohnungsbauförderung, Wohnungsfürsorge	69,5	53,3	-23,3
Straßen	940,8	928,1	-1,4
Abwasserbeseitigung	122,1	104,0	-14,8

Die Investitionsquote¹⁴⁾ verringerte sich seit 1992 (rd. 34,4 %) stetig und erreichte im Jahr 2000 nur noch einen Wert von 21,9 %. Sie näherte sich damit weiter den Quoten der alten Bundesländer von durchschnittlich 15,9 %, die jedoch ihren Wert im Vergleich zum Vorjahr erhöhten. Nach wie vor besteht in den neuen Bundesländern und ihren Gemeinden und Landkreisen eine erhebliche Infrastrukturlücke. Wirtschaftsforschungsinstitute gehen davon aus, dass im Jahr des Auslaufens des Solidarpakts (2004) der teilungsbedingte infrastrukturelle Rückstand der neuen Länder erst etwa zur Hälfte abgebaut ist¹⁵⁾.

¹⁴⁾ Prozentualer Anteil der Ausgaben für Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

¹⁵⁾ Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2000 bis 2004.

Der Vergleich mit den Investitionsquoten¹⁶⁾ anderer Bundesländer ergibt für 2000 Folgendes:

	Gemeinden/Gemeindeverbände	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	%			
Sachsen	21,9	18,4	27,7	17,9
Brandenburg	23,4	21,1	30,0	11,9
Mecklenburg-Vorpommern	19,9	13,5	31,1	10,9
Sachsen-Anhalt	21,1	16,5	29,2	12,5
Thüringen	23,2	15,8	30,0	16,8
Neue Länder	22,0	17,3	29,3	13,9
Alte Länder	15,9	9,7	20,8	12,1

6 Entwicklung

Im Haushaltsplan des Freistaates Sachsen sind für 2001 rund ein Drittel der Ausgaben als Zuweisungen an den kommunalen Bereich vorgesehen, davon im Rahmen des FAG rd. 6.257,7 Mio. DM. Darin enthalten ist u. a. ein Erhöhungsbetrag aus dem Istergebnis des Hj. 1999 in Höhe von rd. 97,5 Mio. DM. Aufgrund der aus dem „Zukunftsprogramm 2000“ und den Gesetzen zur Unternehmenssteuerreform auftretenden Belastungsverschiebungen zwischen dem Freistaat und seinen Gemeinden und Landkreisen wurde ein weiterer Betrag in Höhe von 28 Mio. DM zusätzlich eingestellt. Während sich die Zuweisungen im Rahmen des FAG gegenüber dem Jahr 2000 erhöhen, sinken sie insgesamt leicht ab.

In der mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates ist bis zum Ende des Finanzplanungszeitraumes 2004 eine Erhöhung der Zuweisungen auf 10.180 Mio. DM geplant. Die darin enthaltenen Zuweisungen im Rahmen des FAG sollen auf 6.706,5 Mio. DM steigen.

Das zweite Gesetz zur Änderung des FAG sieht in den Jahren von 2001 bis 2004 eine temporäre Anhebung des Anteils der investiven Schlüsselzuweisungen an der Gesamtschlüsselmasse vor. Dies erhöht die Fähigkeit der Kommunen, Komplementärfinanzierungen für noch in ausreichendem Maß bereitstehende Fördermittel, insbesondere von der EU, auch ohne Aufnahme weiterer Kredite aufzubringen. Damit soll eine Beschleunigung des infrastrukturellen Aufbaus erreicht werden. Gleichzeitig ermöglicht es eine langfristige Anpassung der Verwaltungshaushalte der Kommunen an die ab 2005 voraussichtlich rückläufigen allgemeinen Zuweisungen im Rahmen des FAG aufgrund des Auslaufens des Solidarpakts.

In den Orientierungsdaten für die kommunale Finanzplanung der Jahre 2001 bis 2004 wird mit einer Zunahme der Gewerbesteuereinnahmen (brutto) um 38,8 % gerechnet. Allerdings werden sich die Gewerbesteuereinnahmen (netto) aufgrund der ansteigenden Gewerbesteuerumlage weniger stark erhöhen. Bei den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und am Zinsabschlag wird, insbesondere durch die voraussichtlichen Auswirkungen der einkommensteuerlichen Reformmaßnahmen, von einer Verringerung um 12,2 % ausgegangen.

¹⁶⁾ Zur Sicherung einer vergleichbaren Datenbasis wurden die Werte der sächsischen Gebietskörperschaften analog zu denen der anderen Bundesländer um die Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt.

In der VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2001 werden bei den Kommunen weitere Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung angemahnt. Bis 2004 wird bei der Darstellung der Entwicklung von konstanten Personalausgaben und nur leicht steigenden sächlichen Verwaltungsausgaben (8,2 %) ausgegangen. Ein stärkerer Anstieg ist bei den Ausgaben für soziale Leistungen und Zinsen zu erwarten (23,3 %).

Im Bereich der Investitionsausgaben soll es nach der o. a. Vorschrift im Gegensatz zur bisherigen Ausgabeentwicklung zu einer Trendwende und damit bis 2004 zu steigenden Ausgaben (20,6 %) kommen. Die kommunalen Spitzenverbände rechnen dagegen zumindest für 2001 mit weiter abnehmenden Investitionen.

Die Einnahmeentwicklung künftiger Jahre hängt von vielen Unwägbarkeiten ab. Insbesondere bleiben die Auswirkungen des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 und die weitere konjunkturelle Entwicklung abzuwarten.

7 Folgerungen

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 dürfen Kreditaufnahmen, Rücklagenentnahmen und die Zurückstellung von Investitionen nicht zum dauerhaften Instrument eines gesicherten Haushalts werden. Die Kommunen müssen sich auch weiterhin um die Konsolidierung ihrer Verwaltungshaushalte bemühen. Laufende Ausgaben müssen durch laufende Einnahmen gedeckt sein. Trotz voraussichtlich steigender Sozialhilfeausgaben müssen sich die Zuführungen zum Vermögenshaushalt weiter erhöhen. So werden Spielräume geschaffen, um Investitionen in die Basisinfrastruktur (insbesondere Straßen-, Schulhaus- und Krankenhausbau, Wasserversorgung und Wasserentsorgung) weiter zu forcieren und die nach wie vor bestehende Infrastrukturlücke zu verringern.

Trotz erster Erfolge gibt es insbesondere im Personalbereich weitere Einsparungsmöglichkeiten. Durch die Schaffung effizienter Strukturen und die Optimierung von Verwaltungsabläufen können Stellen eingespart werden.

Die Absenkung von Standards muss überprüft, neue Kommunikationstechniken sollten konsequent genutzt werden.

Es ist jährlich zu prüfen, ob in den Investitionsprogrammen veranschlagte Maßnahmen noch mit der aktuellen Haushaltssituation vereinbar sind, ob sie im Umfang reduziert oder ganz zurückgestellt werden müssen. Dabei sind insbesondere die Folgekosten von Investitionen zu berücksichtigen.

Konsolidierungsmaßnahmen müssen auch die Eigenbetriebe und Beteiligungen der Kommunen einbeziehen.

Nach einem Rückgang im Vorjahr erhöhte sich im Jahr 2000 der Gesamtschuldenstand der Kommunen erneut. Die Schulden der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Krankenhäuser und Beteiligungsgesellschaften stiegen ebenfalls weiter an. Mehr als die Hälfte dieser Schulden konzentrierte sich auf den Bereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Verschuldung der kommunalen Haushalte und deren öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen im Jahr 2000 basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstandstatistik. Dieser Statistik liegt der Gebietsstand vom 01.01.2001 zugrunde.

Zu Vergleichszwecken wurden die Angaben zurückliegender Jahre der einzelnen Gebietskörperschaften nachträglich entsprechend den Gebietsstandsveränderungen des Jahres 2000 bereinigt. Bedeutende Schuldenpositionen wurden denen der einzelnen neuen Länder sowie den alten und neuen Ländern¹⁾ insgesamt 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

Die Schuldenstände der Kommunen, ihrer Eigenbetriebe²⁾, Eigengesellschaften³⁾, Krankenhäuser, der Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen und der Beteiligungsgesellschaften⁴⁾ haben sich im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr erhöht. Lediglich die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen verringerten ihre Schulden. Einen Rückgang verzeichneten auch die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte und die Kassenverstärkungskredite.

1) Ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

2) Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung.

3) Wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbstständiger Form, deren Nennkapital vollständig einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband gehört; mittelbar und unmittelbar.

4) Mehr als ein Gesellschafter/Träger, mehr als 50 % kommunale Beteiligung.

Die Entwicklung wird durch folgende Übersicht verdeutlicht:

	1999	2000	Veränderung 2000/1999	1999	2000
	Mio. DM		%	DM/EW	
Schulden der öffentlichen Haushalte					
- Kommunen	10.796	10.913	1,1	2.412	2.456
- Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen	1.228	1.174	-4,4	274	264
Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen					
- Eigenbetriebe	962	998	3,8	215	225
- Eigengesellschaften	12.232	12.548	2,6	2.733	2.824
- Krankenhäuser	49	56	13,9	11	13
- Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	2.773	2.779	0,2	620	625
- Beteiligungsgesellschaften	5.486	6.214	13,3	1.226	1.398
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Kommunen					
Innere Darlehen der Kommunen	329	333	1,0	74	75
Kassenverstärkungskredite der Kommunen					
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen der Kommunen (Haftungssumme)	2.655	2.591	-2,4	593	583

3 Schuldenaufnahme und -tilgung der kommunalen Haushalte

Im Jahr 2000 wurden rd. 1.240 Mio. DM Schulden (Kreditmarktschulden im engeren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten) aufgenommen. Das sind rd. 144 Mio. DM (rd. 10,4 %) weniger als im Vorjahr. Die Laufzeit betrug bei mehr als 90 % der im Jahr 2000 aufgenommenen Schulden mindestens fünf Jahre.

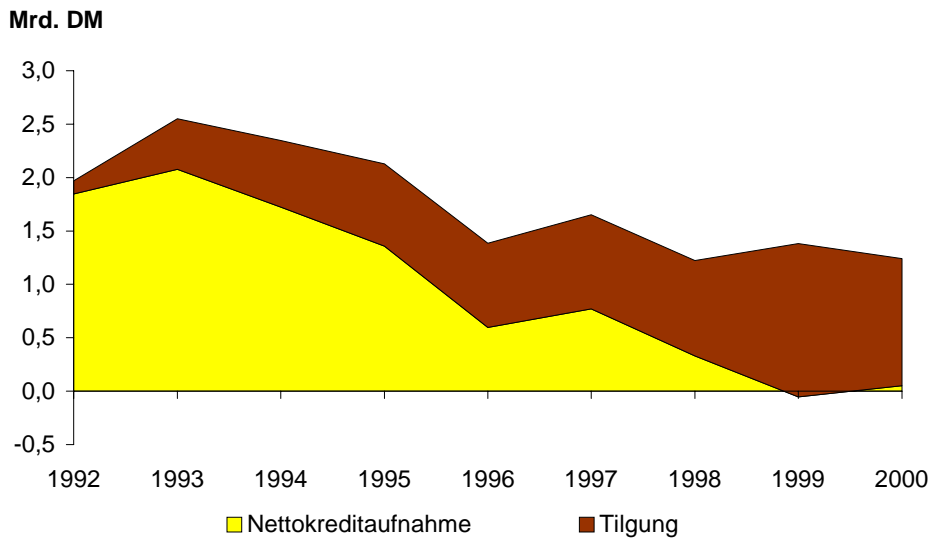
Erstmals ist die Tilgung beträchtlich um rd. 249 Mio. DM (rd. 17,3 %) gesunken. In den einzelnen Gebietskörperschaften ergab sich folgendes Bild⁵⁾.

	Schuldenaufnahme			Schuldentilgung		
	1999	2000	Veränderung	1999	2000	Veränderung
	Mio. DM		%	Mio. DM		%
Kreisfreie Städte	652	515	-21,1	590	356	-39,7
kreisangehörige Gemeinden	512	496	-3,1	575	618	7,4
Landkreise	220	229	4,0	272	215	-21,1
Gesamt	1.384	1.240	-10,4	1.437	1.188	-17,3

Die Bruttokreditaufnahme der kommunalen Haushalte lag im Jahr 2000 wieder höher als die geleisteten Tilgungen. Dadurch stieg die Nettokreditaufnahme gegenüber dem Vorjahr von -53 Mio. DM um rd. 105 Mio. DM auf rd. 52 Mio. DM.

⁵⁾ Die Schuldenaufnahme und -tilgung der Verwaltungsverbände als Einzelposition wurde wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

Bruttokreditaufnahme



4 Schuldenstand

4.1 Schuldenstand der kommunalen Haushalte

Der Schuldenstand der Kommunen entwickelte sich seit 1995 wie folgt⁶⁾:

Jahr	Gemeinden/Gemeindeverbände	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
1995	9.345	3.550	4.780	1.016
1996	9.900	3.785	4.954	1.161
1997	10.629	4.198	5.078	1.353
1998	10.896	4.379	5.030	1.486
1999	10.796	4.440	4.929	1.427
2000	10.913	4.633	4.874	1.405

Während in den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen weiterhin Schulden abgebaut wurden, stieg der Schuldenstand in den Kreisfreien Städten um rd. 4,4 %. Insgesamt erhöhte sich der Schuldenstand gegenüber 1999 um rd. 1,1 %.

4.2 Schuldenstand der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Krankenhäuser und Zweckverbände

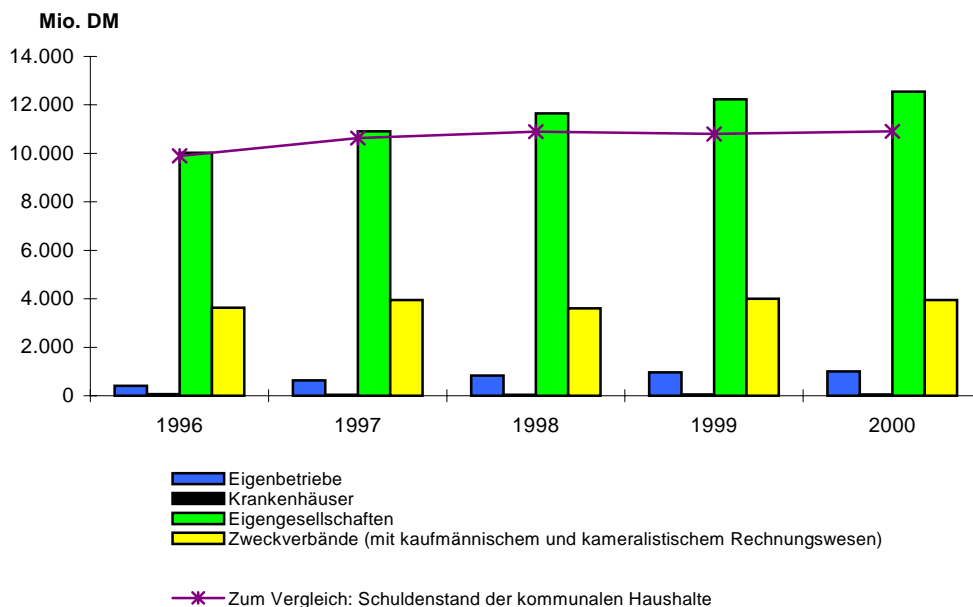
Erst die Betrachtung des Schuldenstandes der Kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise zusammen mit ihren Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Krankenhäusern vermittelt ein umfassendes Bild des kommunalen Schuldenstandes⁷⁾. Insbesondere müssen die ausgelagerten Schulden im Bereich kommunaler

⁶⁾ Der Schuldenstand der Verwaltungsverbände als Einzelposition wurde wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

⁷⁾ Vgl. Erlass des SMI zur Ausübung der Rechtsaufsicht auf dem Gebiet der kommunalen Haushaltswirtschaft vom 17.08.1998.

Pflichtaufgaben wie haushaltsmäßige Schulden der Kommunen bewertet werden⁸⁾, da sie den Haushalt mittelbar belasten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die vorgeannten Schulden rentierliche Kredite beinhalten, bei denen die entstehenden Lasten aus wirtschaftlichen Erträgen oder anderen Einnahmen, die aufgrund der Investition zu erzielen sind, aufgebracht werden können.

Die Entwicklung der Schulden stellt sich seit 1996 wie folgt dar:



Mit Ausnahme der Zweckverbände hat sich der Anstieg der Schulden in allen betrachteten Bereichen fortgesetzt. Die Eigengesellschaften erhöhten ihre Verschuldung gegenüber dem Vorjahr um rd. 316 Mio. DM, die Eigenbetriebe um rd. 36 Mio. DM und die Krankenhäuser um rd. 7 Mio. DM.

Allein die Schulden der Eigengesellschaften liegen im Jahr 2000 rd. 15 % über denen der kommunalen Haushalte. Die Schulden der Zweckverbände betragen mehr als ein Drittel der kommunalen Schulden.

Die Schuldenstände der Eigengesellschaften entwickelten sich in den einzelnen Gebietskörperschaften im Vergleich zum Vorjahr wie folgt:

	1999 Mio. DM	2000 Mio. DM	Veränderung 2000/1999	
			Mio. DM	%
Kreisfreie Städte	5.889	6.104	214	3,6
kreisangehörige Gemeinden	6.252	6.345	94	1,5
Landkreise	91	99	8	8,4
Gesamt	12.232	12.548	316	2,6

Die öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen, zu denen die Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Beteiligungsgesellschaften, Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen und Krankenhäuser zählen, hatten im

⁸⁾ Vgl. u. a. VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2001.

Jahr 2000 insgesamt einen Schuldenstand von rd. 22.595 Mio. DM. Mehr als die Hälfte dieser Schulden ist dem Bereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge zuzuordnen. Seit 1996 entwickelte sich der Schuldenstand in den für die Verschuldung maßgeblichen Bereichen wie folgt:

Aufgabenbereich	1996	1997	1998 Mio. DM	1999	2000
Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	8.800	9.872	10.879	11.364	11.677
Abwasserbeseitigung	1.009	1.250	1.515	1.459	1.516
Wasserversorgung	2.102	2.274	2.304	2.928	2.931
Kombinierte Versorgungsunternehmen	1.030	1.851	2.181	1.976	2.038

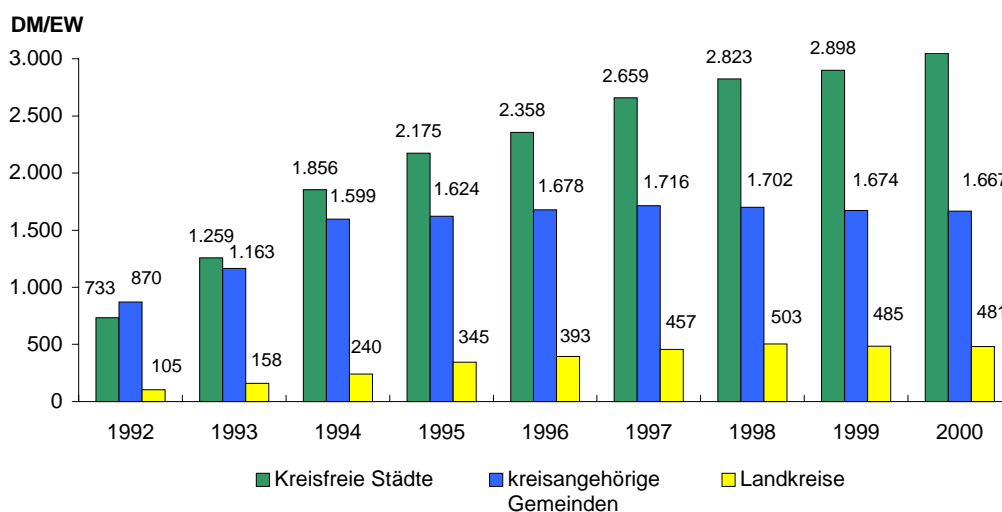
In den Bereichen Abwasserbeseitigung und Kombinierte Versorgungsunternehmen blieb der Schuldenstand in den letzten zwei Jahren nahezu konstant. Auch im Bereich Wasserversorgung kam es nach einem starken Anstieg 1999 im Jahr 2000 zu keiner wesentlichen Erhöhung der Verschuldung.

Lediglich bei der Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge erhöhten sich die Schulden degressiv weiter. In diesem Bereich zeigen sich besondere wirtschaftliche Probleme. Wohnungsunternehmen haben in den letzten zehn Jahren im Vertrauen auf eine positive wirtschaftliche Entwicklung mit hohen Kreditaufnahmen ihre Wohnungsbestände modernisiert. Anhaltende hohe Leerstände mindern die für den Schuldendienst notwendigen Einnahmen und bedrohen die Wirtschaftlichkeit einzelner Unternehmen.

4.3 Pro-Kopf-Verschuldung der kommunalen Haushalte

Die Pro-Kopf-Verschuldung der sächsischen Kommunen stieg im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr von rd. 2.412 auf rd. 2.456 DM. Aufgrund gesunkener EW-Zahlen erhöhte sich die Pro-Kopf-Verschuldung mit rd. 1,8 % stärker als die absolute Verschuldung (1,1 %).

In den einzelnen Gebietskörperschaften veränderte sich die einwohnerbezogene Verschuldung seit 1992 wie folgt:



Während sich der einwohnerbezogene Schuldenstand der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise in den letzten Jahren leicht verringerte, erhöhte er sich bei den Kreisfreien Städten weiter. Der Zuwachs lag im Jahr 2000 mit rd. 5,1 % über dem des Vorjahres (rd. 2,7 %).

Eine besondere Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen ist geboten, wenn die Verschuldungsgrenze von etwa 2.000 DM/EW bei Städten und Gemeinden beziehungsweise 500 DM/EW bei Landkreisen erreicht ist. Für kreisangehörige Gemeinden, die eine Verschuldungsgrenze von 4.000 DM/EW überschritten haben, sollen zur Unterstützung der Gemeinden Projektgruppen bei den Rechtsaufsichtsbehörden eingerichtet werden⁹⁾.

Am 31.12.2000 hatten im Freistaat Sachsen 130 der 540 Städte und Gemeinden (zehn weniger als im Vorjahr) eine Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 2.000 DM und 17 Städte und Gemeinden (drei mehr als im Vorjahr) von mehr als 4.000 DM. Die höchste Pro-Kopf-Verschuldung lag bei rd. 17.521 DM. Allein fünf der sieben Kreisfreien Städte sind mit mehr als 2.000 DM/EW verschuldet.

In neun von 22 Landkreisen (Vorjahr elf) lag die Verschuldung höher als 500 DM/EW.

Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung insgesamt lag auch im Jahr 2000¹⁰⁾ wieder über dem Durchschnitt der alten und neuen Bundesländer. Unter den neuen Bundesländern wiesen die Kommunen des Freistaates Sachsen nach Mecklenburg-Vorpommern die durchschnittlich höchste Verschuldung aus.

	Gemeinden/Gemeindeverbände	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	DM/EW			
Sachsen	2.452	3.043	1.664	480
Brandenburg	1.375	964	1.228	220
Mecklenburg-Vorpommern	2.502	2.152	1.963	692
Sachsen-Anhalt	2.408	2.142	1.711	771
Thüringen	2.413	2.118	1.795	708
neue Länder	2.242	2.392	1.640	550
alte Länder	2.239	3.215	1.349	455

⁹⁾ Vgl. u. a. VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2001.

¹⁰⁾ EW-Zahlen zum 31.03.2000.

4.4 Pro-Kopf-Verschuldung der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser

Die Schulden der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser ergaben im Vergleich mit der kommunalen Verschuldung bei den einzelnen Gebietskörperschaften folgende Werte:

	Eigenbetriebe	Eigengesellschaften	Krankenhäuser DM/EW	insgesamt	kommunale Haushalte
Kreisfreie Städte	297	4.014	15	4.326	3.047
kreisangehörige Gemeinden	185	2.171	-	2.355	1.667
Landkreise	2	34	11	48	481
Verwaltungsverbände	-	-	-	-	11
Gesamt	225	2.824	13	3.061	2.456

Bei 29 Kommunen lag die Verschuldung ihrer Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser zusammen über 6.000 DM/EW. Vier Kommunen verzeichneten sogar einen Schuldenstand von mehr als 10.000 DM/EW. Die höchste Verschuldung lag bei rd. 18.657 DM/EW. Zusätzlich wiesen 13 der o. g. 29 Kommunen in ihrem kameralem Haushalt einen Schuldenstand von mehr als 2.000 DM/EW aus.

Der Vergleich der Verschuldung der kommunalen Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser in Sachsen mit der in den anderen neuen Bundesländern¹¹⁾ gestaltet sich schwierig, da aus Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt keine vergleichbaren Angaben zur Verschuldung der Eigengesellschaften vorliegen. Für eine umfassende Beurteilung der Verschuldungssituation wurden zusätzlich die Schulden der Zweckverbände (mit kaufmännischem und kameralem Rechnungswesen) berücksichtigt.

	Zweckverbände	Eigenbetriebe	Eigengesellschaften DM/EW	Krankenhäuser
Sachsen	894	215	2.733	11
Brandenburg	1.179	134	2.943	1
Mecklenburg-Vorpommern	706	381	-	58
Sachsen-Anhalt	1.382	239	-	10
Thüringen	1.246	204	2.283	10

5 Schuldendienst der kommunalen Haushalte

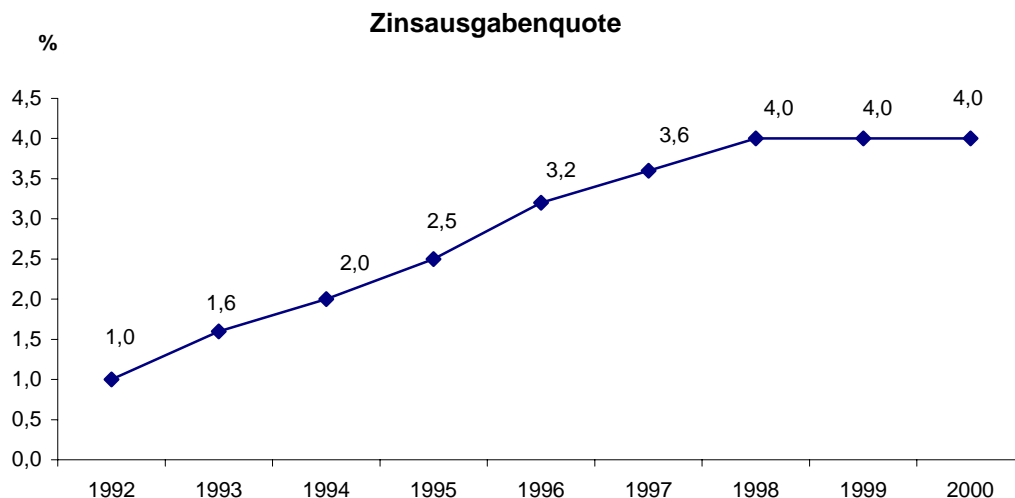
Die Zinsausgaben¹²⁾ sanken von rd. 620 Mio. DM (1999) auf rd. 605 Mio. DM (2000). Die Zinsausgabenquote¹³⁾ veränderte sich wegen der ebenfalls gesunkenen Gesamtausgaben nur unwesentlich. Der Durchschnitt der Zinsausgabenquoten lag bei 3,6 %

¹¹⁾ Nach Schuldenstandstatistik 1999, da aktuellere Daten noch nicht vorlagen.

¹²⁾ Nach Kassenstatistik.

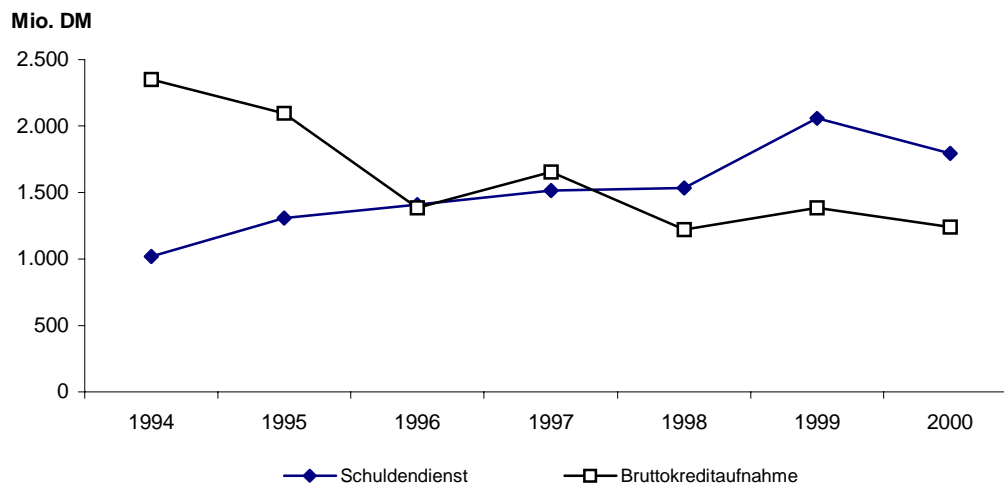
¹³⁾ Prozentualer Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt (ohne besondere Finanzierungsvorgänge); Jahresrechnungsstatistik 1992 bis 1999 und Kassenstatistik 2000.

(alte Bundesländer) und 3,4 % (neue Bundesländer). Die Entwicklung der Zinsausgabenquote bei den sächsischen Kommunen zeigt folgende Übersicht:



Vor allem wegen reduzierter Tilgungsleistungen und einem weiterhin niedrigen Zinsniveau verringerte sich der Schuldendienst (Tilgung und Zins) gegenüber dem Vorjahr. Seit 1998 ist der Schuldendienst höher als die Bruttokreditaufnahme.

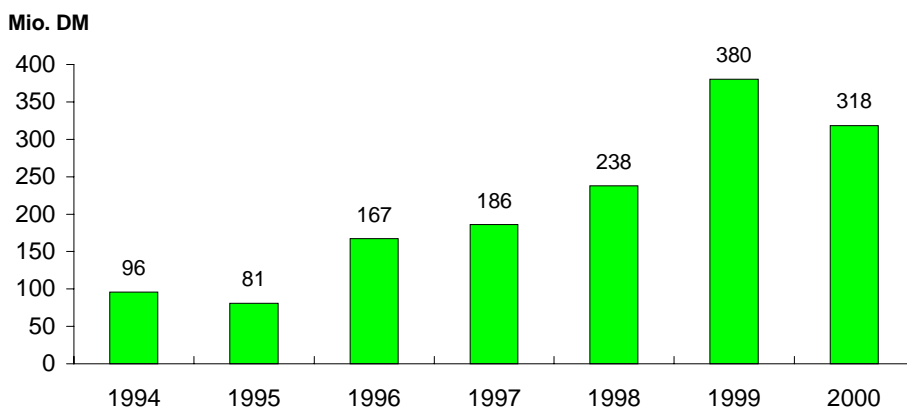
Die Entwicklung des Schuldendienstes im Vergleich mit der Bruttokreditaufnahme wird im Folgenden dargestellt:



6 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Inanspruchnahme aus Bürgschaften und Gewährverträgen bei den kommunalen Haushalten

Kreditähnliche Rechtsgeschäfte stellen eine Form der Fremdfinanzierung dar. Die daraus entstehenden Zahlungsverpflichtungen kommen wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleich. Mehr als 90 % der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte sind Leasingverträge.

Erstmals seit 1995 sank die Belastung der Kommunen aus Leasingverträgen. Die Entwicklung bis zum Jahr 2000 verdeutlicht folgende Übersicht:



Im Jahr 1999 wurden die Kommunen aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen bei einer Haftungssumme von rd. 2.655 Mio. DM mit rd. 2 Mio. DM¹⁴⁾ tatsächlich in Anspruch genommen.

7 Folgerungen

Die erneut gestiegene Verschuldung und der damit verbundene Schuldendienst schränken die Möglichkeiten der Kommunen zu weiterer Kreditaufnahme ein. Damit nicht unvermeidbar hohe Anteile der kommunalen Haushalte durch Zins- und Tilgungszahlungen langfristig gebunden werden, muss jede Neuverschuldung nach strengen Maßstäben auf ihre Dringlichkeit und ihren Bedarf hin überprüft werden. Um die Investitionstätigkeit nicht weiter einzuschränken, ist eine Erhöhung der Zuführungen vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt und der Nettoinvestitionsrate notwendig. Dadurch kann sowohl die Eigenfinanzierung von Investitionen als auch die Komplementärfinanzierungsfähigkeit zum Abruf des derzeit noch günstigen Fördermittelangebotes nachhaltig vergrößert werden. Kredite müssen als ein nachrangiges Finanzierungsmittel angesehen werden (§ 73 Abs. 4 SächsGemO).

Von der aus gemeindefinanzieller Sicht nicht unproblematischen Finanzierung von Investitionen außerhalb des Haushalts (§ 47 GemHVO) sollte nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden.

Die Vertretbarkeit weiterer Kreditaufnahmen hängt auch von den Risiken durch defizitäre kommunale Unternehmen ab, die die kommunalen Haushalte ggf. durch Zuschüsse oder Inanspruchnahme aus Bürgschaften belasten. Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn die Unternehmen über mehrere Jahre Verluste ausweisen oder eine Überschuldung droht.

¹⁴⁾ Daten der Jahresrechnungsstatistik 1999.

Der Personalabbau in den Kommunen und kommunalen Einrichtungen hielt im Jahr 2000 weiter an. In den Kernhaushalten hat sich der Rückgang verlangsamt. Auch in den selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen und den Zweckverbänden waren die Beschäftigtenzahlen rückläufig.

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. 1999 gewählt, da aktuellere Daten nicht zur Verfügung standen.

2 Gesamtbetrachtung

Zum 30.06.2000 waren in den Kernhaushalten²⁾, den rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen³⁾ sowie den rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäusern⁴⁾ der Gemeinden und Gemeindeverbände des Freistaates insgesamt 106.398 Mitarbeiter beschäftigt.

Die rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen⁵⁾ beschäftigten 42.951 Personen, die kommunalen Zweckverbände 2.732 Personen.

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.

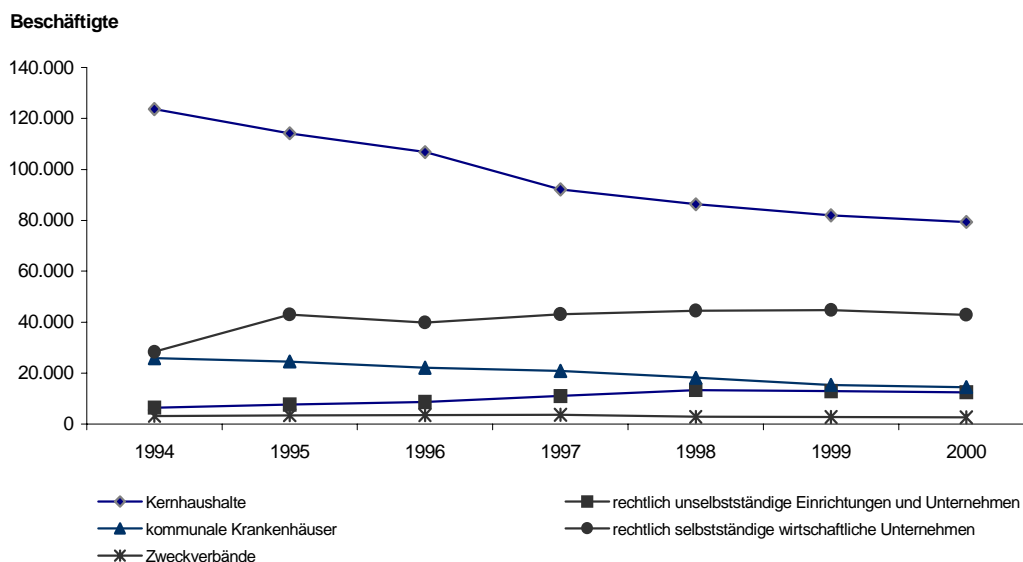
Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den letzten Jahren:

	1997	1998	1999	2000	Veränderung		
					1998/1997	1999/1998	2000/1999
	Beschäftigte						
Kernhaushalte	92.151	86.289	81.996	79.363	-6,4	-5,0	-3,2
Unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	11.098	13.385	13.019	12.547	20,6	-2,7	-3,6
Krankenhäuser	20.942	18.210	15.480	14.488	-13,0	-15,0	-6,4
Summe	124.191	117.884	110.495	106.398	-5,1	-6,3	-3,7
Selbstständige Unternehmen	43.163	44.492	44.893	42.951	3,1	0,9	-4,3
Zweckverbände ⁶⁾	3.714	2.952	2.842	2.732	-20,5	-3,7	-3,9

Der Personalabbau hat sich in den Kernhaushalten in abgeschwächter Form fortgesetzt. Die Anzahl der Mitarbeiter sank gegenüber dem Vorjahr um 2.633. In den unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen, den Krankenhäusern sowie den Zweckverbänden waren die Beschäftigtenzahlen stärker rückläufig.

Während in den letzten Jahren dem Personalrückgang in den Kernhaushalten ein Anstieg der Beschäftigten in den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen gegenüber stand, beschäftigten diese im Jahr 2000 erstmals seit 1996 weniger Mitarbeiter als im Vorjahr.

Seit 1994 stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:



Rund die Hälfte aller Beschäftigten in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen und Unternehmen arbeitet nicht in den Kernhaushalten der Verwaltung. Die entstehenden Personalkosten in den kommunalen Einrichtungen und Unternehmen beeinflussen den Haushalt der Gemeinden zwar nicht unmittelbar, wirken sich aber ggf. in Form von Zuschüssen bzw. Zuweisungen zur Verlustabdeckung auf deren Ausgaben aus. Dem Per-

⁶⁾ 1997 einschließlich Verwaltungsverbände.

sonalbestand in den Einrichtungen und Unternehmen muss deshalb stärker als bisher Beachtung geschenkt werden.

Die Verkürzung der Wochenarbeitszeit der Beschäftigten ist ein probates Mittel, Personal einzusparen. Auch im Jahr 2000 wurde davon Gebrauch gemacht. So sank die Anzahl der Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) in allen betrachteten Bereichen stärker als die Zahl der Mitarbeiter.

	1998	1999 VbE	2000	Veränderung 2000/1999 %
Kernhaushalte	78.282	73.783	70.913	-3,9
Unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	12.862	12.474	11.602	-7,0
Krankenhäuser	17.169	14.562	13.508	-7,2
Zweckverbände	2.860	2.748	2.596	-5,5

Anmerkung: Für die o. a. Bereiche werden Daten nach VbE erst seit 1998, von den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen werden keine Daten nach VbE erhoben.

3 Kernhaushalte

3.1 Beschäftigte nach Gebietskörperschaften

Die kreisangehörigen Gemeinden und die Kreisfreien Städte beschäftigten mit rd. 46 bzw. rd. 39 % den größten Anteil der Mitarbeiter der kommunalen Kernhaushalte.

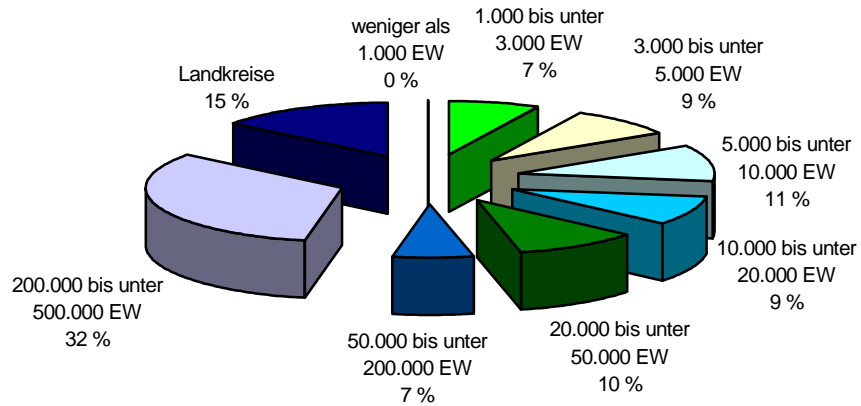
In den einzelnen kommunalen Körperschaften entwickelten sich die Beschäftigtenzahlen gegenüber 1999 wie folgt:

	1999 Beschäftigte	2000	Veränderung 2000/1999 Beschäftigte %	
Kreisfreie Städte	32.296	30.897	-1.399	-4,3
kreisangehörige Gemeinden	37.352	36.658	-694	-1,9
Landkreise	12.006	11.461	-545	-4,5
Verwaltungsverbände	153	154	1	0,7
Landeswohlfahrtsverband	189	193	4	2,1
Gesamt	81.996	79.363	-2.633	-3,2

Besonders in den Kreisfreien Städten und den Landkreisen sank die Anzahl der Mitarbeiter deutlich. Trotz steigender Löhne, Gehälter und Bezüge wurden die Personalausgaben in den Kommunen insgesamt um rd. 2,6 % reduziert.

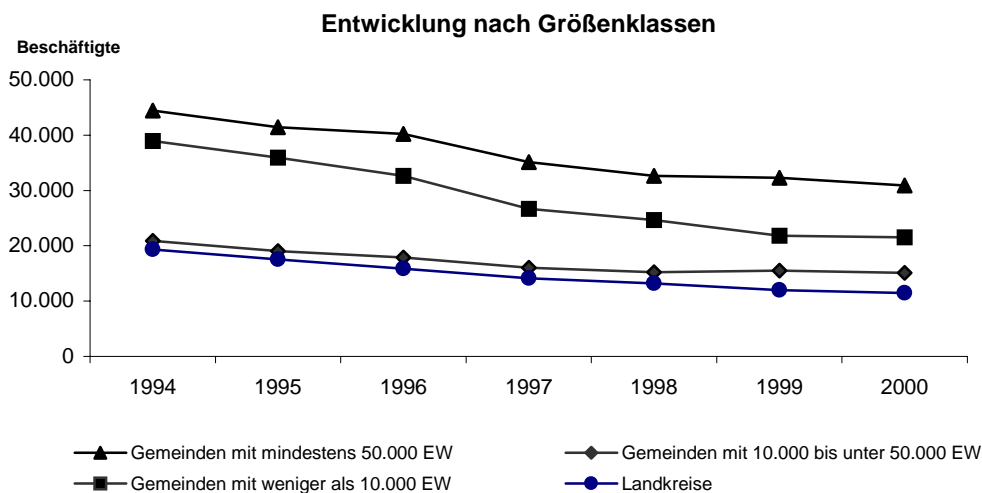
3.2 Beschäftigte nach Größenklassen

Im Jahr 2000 entfielen folgende Anteile an der Gesamtbeschäftigtenzahl auf die einzelnen Größenklassen:



In allen Größenklassen hat sich die Anzahl der Mitarbeiter im Vergleich zu 1994 verringert. Die geringsten Veränderungen gab es in den kreisangehörigen Gemeinden mit 5.000 bis unter 10.000 EW mit rd. 4,1 %, die größten in den kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 1.000 EW mit rd. 97,7 %. Dies ist vor allem eine Auswirkung der Gemeindegebietsreform, bei der sich der Anteil der Mitarbeiter in kleineren Gemeinden sehr stark verringerte.

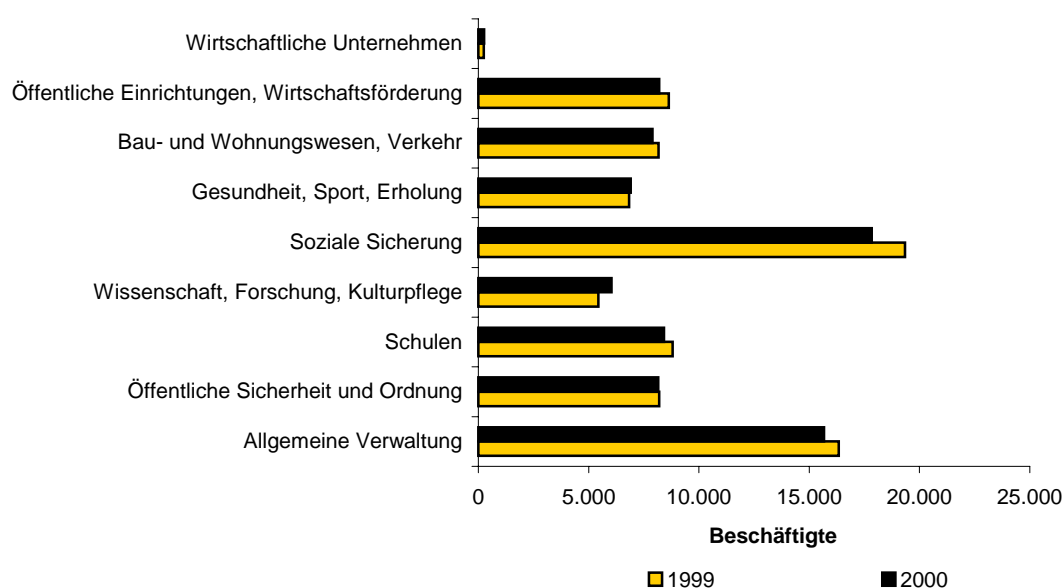
Die Entwicklung seit 1994 zeigt folgende Grafik. Um die Übersichtlichkeit zu erhöhen, wurden Größenklassen zusammengefasst:



3.3 Beschäftigte nach Aufgabenbereichen

Im Vergleich zu 1996 ist die Anzahl der Beschäftigten in allen Aufgabenbereichen, mit Ausnahme des Bereiches Wirtschaftliche Unternehmen, gesunken. Besonders betroffen waren die Bereiche Soziale Sicherung und Schulen sowie der Bereich Gesundheit, Sport, Erholung.

Gegenüber dem Vorjahr stellt sich die Entwicklung differenzierter dar: Zwar sank die Zahl der Beschäftigten in den meisten Bereichen; die Bereiche Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege und Gesundheit, Sport, Erholung sowie Wirtschaftliche Unternehmen hatten jedoch einen leichten Personalzuwachs zu verzeichnen.

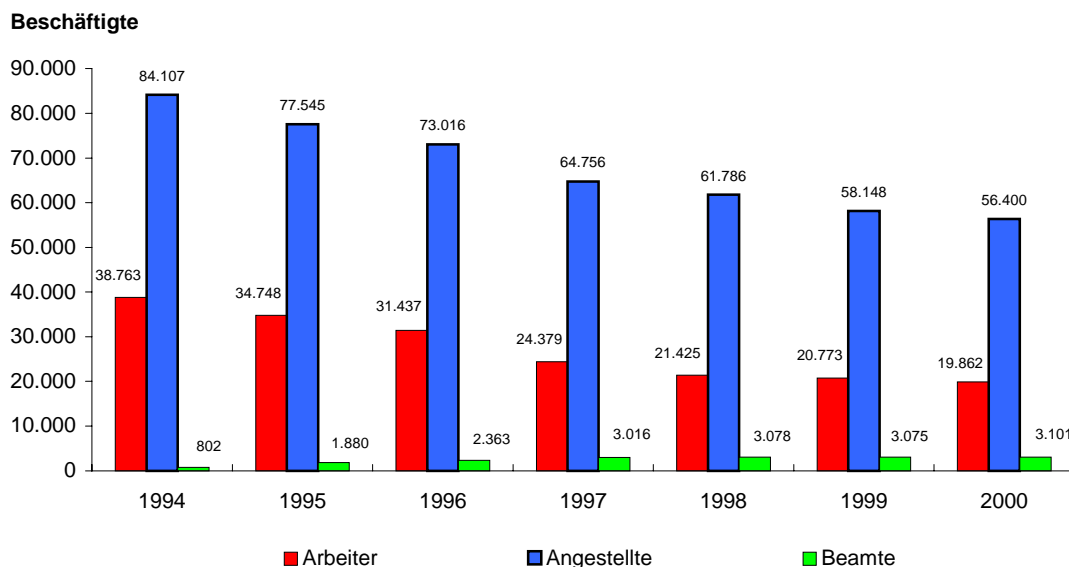


Die Bereiche Soziale Sicherung und Allgemeine Verwaltung haben mit rd. 22,5 bzw. rd. 19,7 % weiterhin die größten Anteile an den Beschäftigten in den Kernhaushalten der Kommunen.

3.4 Aufteilung der Stellen nach Beschäftigungsgruppen

Die Anzahl der Beamten in den Kernhaushalten stieg im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr leicht um rd. 0,8 %, während die Anzahl der Angestellten um rd. 3,0 % und die der Arbeiter um rd. 4,4 % sanken.

Die Entwicklung seit 1994 stellt sich wie folgt dar:



Nur rd. 4 % der kommunalen Beschäftigten waren Beamte, während der Anteil der Angestellten bei rd. 71 % lag. Die Beamten waren zum größten Teil (rd. 82 %) in den Bereichen Allgemeine Verwaltung bzw. Öffentliche Sicherheit und Ordnung eingesetzt.

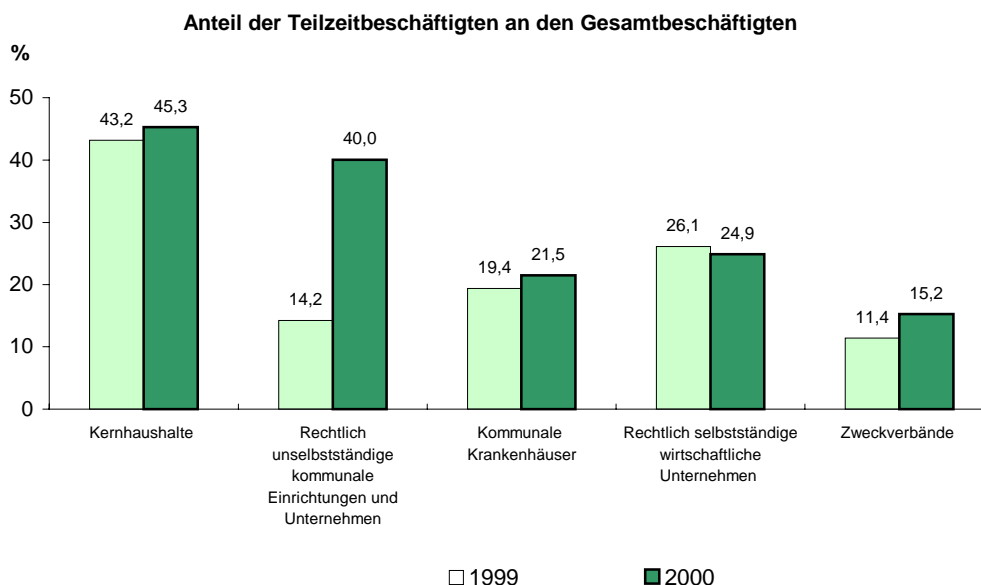
3.5 Mitarbeiter in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände

Im Jahr 2000 waren insgesamt 10.952 Personen (rd. 13,8 % der Gesamtbeschäftigten) in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen⁷⁾ tätig. Nach dem Rückgang dieser Beschäftigungsverhältnisse bis 1998 ist in den letzten beiden Jahren wieder ein moderater Anstieg zu verzeichnen. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhte sich die Mitarbeiterzahl um rd. 2,1 %.

4 Teilzeitbeschäftigung

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den Gesamtbeschäftigten erhöhte sich im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr mit Ausnahme der rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen in allen Bereichen. In den rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen hat sich ihre Zahl nahezu verdreifacht. Ursächlich hierfür war vor allem die regelmäßige Absenkung der Wochenarbeitszeit von 40 auf 36 Stunden im Betrieb für Beschäftigungsförderung der Stadt Leipzig, der allein mehr als ein Drittel der Mitarbeiter in diesem Bereich beschäftigt.

⁷⁾ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entsprechend §§ 260 bis 271, 416 SGB III bzw. Strukturanpassungsmaßnahmen entsprechend §§ 272 bis 279, 415 SGB III.



5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

Die Anzahl der Mitarbeiter pro 1.000 EW in den Kernhaushalten (Beschäftigungsbereich 21) der sächsischen Kommunen liegt mit 18,3 im Jahr 1999 unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. Lediglich Mecklenburg-Vorpommern hat einen geringfügig niedrigeren Personalbestand.

Die Notwendigkeit eines weiteren Personalabbaus wird beim Vergleich mit dem Durchschnittswert der alten Bundesländer erkennbar, der deutlich unter denen der sächsischen Kommunen liegt.

Dabei ist zu beachten, dass die Aufgabenstruktur der Kommunen in den einzelnen Ländern nicht vollständig vergleichbar ist. In den alten Bundesländern wird z. B. das Instrument der beschäftigungsschaffenden Maßnahmen kaum angewandt. Dementsprechend ist ihr Anteil am Gesamtpersonalbestand in den Kernhaushalten wesentlich geringer. Betrachtet man die Werte der sächsischen Kommunen ohne Beschäftigte in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen, ergibt sich ein Wert von rd. 15,9 pro 1.000 EW.

Trotz wachsender Bedeutung der freien Träger stellen die sächsischen Kommunen nach wie vor erheblich mehr als westdeutsche die notwendigen Plätze in Kindereinrichtungen bereit. Dies wirkt sich ebenfalls auf den Personalbestand aus.

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Gesamt (einschließlich Landeswohlfahrtsverband)
	Beschäftigte pro 1.000 EW			
Sachsen	21,1	12,7	4,1	18,3
Thüringen	19,7	11,9	5,9	19,3
Sachsen-Anhalt	23,3	12,3	6,1	21,9
Brandenburg	20,9	10,1	5,9	19,2
Mecklenburg-Vorpommern	19,7	9,0	5,7	17,9
Neue Länder	21,0	11,5	5,4	19,3
Alte Länder	16,9	9,0	2,9	14,0

Für die rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen sowie die Krankenhäuser ergibt sich bei der Anzahl der Beschäftigten pro 1.000 EW insgesamt folgendes Bild:

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden Beschäftigte pro 1.000 EW	Landkreise	Gesamt
Sachsen	10,6	0,5	3,7	6,4
Thüringen	1,8	0,3	1,5	1,8
Sachsen-Anhalt	7,9	5,6	0,1	6,2
Brandenburg	15,1	1,6	0,1	3,8
Mecklenburg-Vorpommern	8,0	0,7	1,2	3,8
Neue Länder	8,9	1,8	1,5	4,7
Alte Länder	6,5	1,2	2,5	5,2

Die sächsischen Kommunen haben die höchste Zahl von Beschäftigten pro 1.000 EW in rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen sowie Krankenhäusern in den neuen Bundesländern. Auch gegenüber dem Durchschnitt der alten Bundesländer liegt ihr Wert höher.

Die rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen verzeichnen gegenüber dem Durchschnitt der alten Bundesländer eine wesentlich höhere einwohnerbezogene Mitarbeiterzahl. In Sachsen sind rd. 6,9⁸⁾ Mitarbeiter pro 1.000 EW beschäftigt, in den neuen Bundesländern durchschnittlich rd. 8,3 und in den alten Bundesländern nur rd. 3,1.

6 Folgerungen

In allen kommunalen Bereichen wurden weiter Anstrengungen zum Abbau von Personal unternommen. In einer Reihe von Kommunen sind die Möglichkeiten der Stellenreduzierung jedoch noch nicht ausgeschöpft oder wirken sich z. B. durch Altersteilzeitarbeit erst künftig aus.

Das SMI hält den weiteren Abbau von Personal mindestens in einem solchen Umfang für erforderlich, dass im Landesmaßstab künftige Tarifierhebungen grundsätzlich durch Personalkostensenkungen ausgeglichen werden können⁹⁾. In der VwV Haushaltssicherung werden Richtwerte zur Anzahl der Bediensteten in der Kernverwaltung und im Beschäftigungsbereich 21 [vgl. Fußnote 2)] genannt.

Möglichkeiten zur weiteren Personalreduzierung können durch Geschäftsprozessoptimierung aufgezeigt werden. Auch in den nicht zu den Kernhaushalten gehörenden Bereichen sollte auf die Optimierung der Verwaltungsabläufe und Schaffung effizienter Strukturen verstärkt Wert gelegt werden. Gegebenenfalls sind Standard- und Leistungsmerkmale entsprechend zu vermindern.

Mit dem Abbau von Personal muss eine verstärkte Fortbildung der vorhandenen Mitarbeiter einhergehen, um so eine höhere Flexibilität ihres Einsatzes zu erreichen. Bei Bedarf sollte der vorhandene Personalbestand durch qualifiziertes Personal ergänzt werden.

⁸⁾ Zum Zwecke der Vergleichbarkeit ohne mittelbare öffentliche Beteiligung und sonstige gemischte Beteiligung.

⁹⁾ Vgl. VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2001.

Der Freistaat Sachsen fördert den sozial verträglichen Personalabbau und gleichzeitig die Einstellung von Anwärtern für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst, die durch die Gemeinden und Landkreise als Studenten an die Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen abgeordnet werden, als Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs im Rahmen des FAG. Die gegebenen Möglichkeiten sind von den Kommunen bedarfsgerecht zu nutzen.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung des kommunalen Haushalts- und Kassenwesens wurden erneut schwer wiegende Mängel aufgezeigt. So hatten z. B. fehlende Wirtschaftlichkeitsberechnungen vielfach den Abschluss unwirtschaftlicher Verträge zur Folge.

1 Allgemeine Prüfungsfeststellungen

1.1 In einigen Kommunen wurden die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung noch immer nicht beachtet, indem z. B. Hard- und Software, Möbel und Fahrzeuge angeschafft oder Zuschüsse an Vereine ausgezahlt wurden, obwohl die Haushaltssatzung noch nicht in Kraft getreten war. Solange die Haushaltssatzung nicht erlassen ist, darf die Gemeinde nach § 78 Abs. 1 SächsGemO nur solche Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.

1.2 Durch teilweise um Jahre verspätete Feststellung von Jahresrechnungen verstießen Gemeinden und Zweckverbände nicht nur gegen § 88 Abs. 3 SächsGemO. Es fehlten dadurch zugleich wichtige Ergebnisdaten für die künftige Haushalts- und Finanzplanung. Auch für die Rechtsaufsichtsbehörde ist es aufgrund der fehlenden Daten problematisch, die Finanzlage zur gemeindewirtschaftsrechtlichen Prüfung von Zuwendungsanträgen oder zur Genehmigung des Gesamtbetrages der vorgesehenen Kreditaufnahmen korrekt zu beurteilen.

1.3 Die den Jahresrechnungen nach § 39 Abs. 2 Nr. 1 GemHVO beizufügenden Vermögensübersichten fehlten in einigen Fällen ganz oder waren unvollständig.

1.4 Wie bereits in vergangenen Jahren musste erneut festgestellt werden, dass erhebliche üpl. und apl. Ausgaben in Kommunen häufig erst lange nach Ablauf des Haushaltsjahres mit der Jahresrechnung vom Gemeinderat lediglich pro forma bestätigt wurden. Nach § 79 Abs. 1 SächsGemO ist für nach Umfang und Bedeutung erhebliche üpl. und apl. Ausgaben die Zustimmung des Gemeinderates erforderlich. Da nach dem Zweck der Vorschrift das Etatrecht des Gemeinderates gewahrt werden soll, ist die Zustimmung vor Leistung der Ausgaben einzuholen.

1.5 Bei der Prüfung kostenrechnender Einrichtungen war mehrfach zu beanstanden, dass entgegen § 12 GemHVO angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals (kalkulatorische Kosten) nicht veranschlagt wurden. Die kalkulatorischen Kosten sind vor allem für die Beurteilung der Entgelthöhe und der Wirtschaftlichkeit von Bedeutung. In Übereinstimmung mit § 12 GemHVO bestimmt § 11 SächsKAG, dass die Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu bemessen sind und dass zu den Kosten auch die angemessene Verzinsung des Anlagekapitals sowie angemessene Abschreibungen gehören.

1.6 Der überwiegende Teil der Städte und Gemeinden hat einen Bauhof als Hilfsbetrieb. Aus den Erfahrungen der überörtlichen Kommunalprüfung und aus der kommunalen Praxis heraus wird empfohlen, auf Bauhöfe die Grundsätze für kostenrech-

nende Einrichtungen entsprechend anzuwenden. In den seltensten Fällen wurden Kosten des Bauhofs sachgerecht ermittelt, fortgeschrieben und über innere Verrechnungen haushaltsmäßig gebucht. Somit fehlte in der Regel die Möglichkeit eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs für die Leistungen des Bauhofs mit Angeboten aus der freien Wirtschaft.

1.7 Obwohl der SRH bereits mehrfach in Jahresberichten die Trennung von Anordnung und Vollzug angemahnt hat, wurde darauf in Gemeinden und insbesondere in Zweckverbänden nur ungenügend reagiert.

Prüfungen der Kassen, der Vermögensbestände und Vorräte nach §§ 5 bis 8 KomPrO wurden in einigen Gemeinden noch immer nicht durchgeführt.

1.8 Teilweise wurde die Vorschrift des § 11 Satz 2 GemHVO nicht beachtet, nach der die Ansätze für Verfügungsmittel nicht überschritten werden dürfen. Beanstandet werden musste außerdem, dass Veranstaltungen für Bedienstete der Gemeinde über Verfügungsmittel aus dem Haushalt finanziert wurden.

1.9 Häufig wurde festgestellt, dass in Geschäftsordnungen von Stadt- und Gemeinderäten nach wie vor der generelle Ausschluss der Öffentlichkeit für bestimmte Angelegenheiten geregelt war.

2 Wesentliche Einzelfeststellungen

2.1 Eine Gemeinde (rd. 3.000 Einwohner) erweiterte 1998 ihr Freibad. In der Nachtragsatzung waren für diese Baumaßnahmen 1.260 TDM veranschlagt. In der Jahresrechnung wurden rd. 2.562 TDM abgerechnet, ohne dass es für diese üpl. Ausgabe in Höhe des Ansatzes einen Gemeinderatsbeschluss gab. In Anbetracht der Höhe der Ausgaben hätte vorab geprüft werden müssen, ob ggf. sogar eine zweite Nachtragsatzung erforderlich gewesen wäre.

2.2 Ein Abwasserzweckverband ist mit der Erstellung der wesentlichen Planungs- und Abrechnungsunterlagen der Haushaltswirtschaft mehrere Jahre in Verzug. Die Jahresrechnungen bis 1993 wurden erst 1998 festgestellt, die für 1996 erst im Mai 2000 und die für 1997 war im Januar 2001 noch nicht festgestellt. Von 1998 bis 2000 verfügte der Abwasserzweckverband über keine gültige Haushaltssatzung, so dass die Investitionstätigkeit praktisch zum Erliegen kam.

2.3 Ein 1992 gegründeter Zweckverband mit kulturhistorischer Zielstellung konnte für den Zeitraum bis zur Prüfung im Jahr 2000 weder beschlossene Haushaltssatzungen noch festgestellte Jahresrechnungen vorlegen. Außerdem wurden wesentliche Vorschriften der GemKVO bei der Kassen- und Rechnungsführung nicht beachtet.

2.4 Im Zuge einer Eingemeindung übernahm am 01.01.1999 eine Gemeinde einen Kassenkredit in Höhe von rd. 280 TDM. Dieser wurde erst am 29.05.2000 getilgt, obwohl in der übernehmenden Gemeinde Geldanlagen vorhanden waren, die den Kassenkredit erheblich überschritten. Von Januar 1999 bis Mai 2000 fielen für diesen Kredit rd. 20,4 TDM Zinsen an. Die Tilgung erfolgte angeblich bewusst nicht, um zu dokumentieren, welche finanzielle Belastung die eingegliederte Gemeinde darstellte.

2.5 Im Kassenbuch einer Gemeinde befanden sich zwei Nachweise über die Begleichung privater Versandhausrechnungen. Die Abwicklung privater Bestellungen über

die Adresse der Gemeinde ist zu unterbinden.

2.6 In der Jugendherberge einer Gemeinde war eine Zahlstelle mit einem Limit in Höhe von 500 DM eingerichtet worden. Ein Großteil der Herbergsgäste bevorzugt die Barzahlung. Diese Barzahlungen wurden aber nicht über das Kassenbuch der Zahlstelle abgewickelt, sondern nebenher über längere Zeiträume gesammelt und dann in Beträgen bis zu 18 TDM auf das Gemeindep konto eingezahlt. Durch diese Verfahrensweise wurde größtenteils gegen die Anforderungen der inneren und äußeren Kassensicherheit und gegen die Festlegungen der Dienstanweisung Kasse und Dienstanweisung Zahlstellen verstoßen. Der Gemeinde wurde umgehende Abstellung und eine eigene Tiefenprüfung in der Jugendherberge empfohlen. Die Gemeinde hat mit Wirkung vom 01.01.2001 Änderungen veranlasst.

2.7 Eine Gemeinde mit weniger als 3.000 Einwohnern hatte im Hj. 1999 Verfügungsmittel des Bürgermeisters in Höhe von 8,6 TDM geplant. Laut Jahresrechnung wurden rd. 7,1 TDM verausgabt. Davon entfielen auf Weihnachtsfeiern der Mitarbeiter der Gemeinde rd. 1,8 TDM.

2.8 Eine Stadt erteilte im Jahr 1995 einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts eine Baugenehmigung und setzte dafür Kosten in Höhe von rd. 732 TDM fest.

Nach Aussage der Stadtverwaltung wurde die Gebühr nach Prüfung der Vollstreckungsmöglichkeiten nicht beigetrieben, da die Stadtverwaltung die Fehlerhaftigkeit der Bescheide erkannte und das betreffende Bauvorhaben nicht mehr im Interesse der Stadt lag. Die Rechtsauffassung der Stadtverwaltung wurde durch ein Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Bautzen aus dem Jahre 1997 bestätigt, wonach eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts „als solche“ nicht Schuldner eines Baugebührenbescheides sein konnte.

2.9 Für die Inanspruchnahme öffentlichen Verkehrsraumes im Zeitraum von September 1995 bis Dezember 1999 hat eine Stadt bisher nach eigenen Angaben die Gesellschafter einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts zu Sondernutzungsgebühren in Höhe von rd. 1,5 Mio. DM deshalb nicht veranlagt, weil sie diese als vermögenslos einschätzt. Demzufolge hätten Vollstreckungsversuche keine Aussichten auf Erfolg.

2.10 Seit 1996 traten bis 1999 in einer Kleinstadt alljährlich Fehlbeträge zwischen 1,29 und 1,56 Mio. DM auf. Im Haushaltsplan 2000 waren wiederum 0,52 Mio. DM Fehlbetrag prognostiziert. Ursache waren stets unrealistisch hoch angesetzte Einnahmen aus Verkaufserlösen, Beiträgen und Investitionszuschüssen. Erst für das Jahr 2000 wurde durch die Rechtsaufsichtsbehörde ein Haushaltssicherungskonzept beauftragt.

2.11 In einem Zweckverband ließen geschlossene so genannte Selbstfahrverträge seit 1994 zu, dass der Geschäftsführer und die kaufmännische Leiterin mit Dienstfahrzeugen Privatfahrten sowie Fahrten vom Wohnort zum Dienstort durchführen konnten. Eine Selbstbeteiligung für die private Inanspruchnahme wurde lediglich über die Besteuerung des geldwerten Vorteils vorgenommen; Zahlungen an den Zweckverband erfolgten jedoch nicht. Für das Jahr 1999 lag der Anteil der o. g. Fahrten bei rd. 10.000 km bzw. rd. 5.000 km.

2.12 Eine Stadt bezahlte 1998 für die Teilnahme von zwei Mitarbeiterinnen an einem zweitägigen Seminar in Hamburg insgesamt rd. 6.200 DM. Im Gegensatz zur Auffassung des Oberbürgermeisters, wonach das vermittelte Fachwissen zum Chefsekretari-

atsmanagement sowie der Beitrag zur Motivation eine solche Maßnahme auch wirtschaftlich rechtfertigen würden, sind aus Sicht des SRH sowohl das Lehrgangsentgelt als auch die Wahl des Seminarortes einschließlich Hotelkategorie vergleichsweise unangemessen.

2.13 Seit 1997 läuft in einer Gemeinde mit rd. 4.000 Einwohnern die Investitionsmaßnahme eines Ganzjahresbades. Dieses wird in der Gemeinde während der Bauphase als Betrieb gewerblicher Art geführt. Alle Fördermittel (rd. 17 Mio. DM) für das Vorhaben laufen über die Gemeinde.

1997 gründete die Gemeinde mit zwei Nachbargemeinden und zwei Privatpersonen einen Betreiberzweckverband für das Ganzjahresbad. Dieser sollte nach Fertigstellung der Baumaßnahme (Dezember 2000) das Bad von der Gemeinde pachten.

Der Zweckverband wiederum gründete mit drei Privatpersonen 1997 eine Ganzjahresbad-GmbH, die in der Bauphase die Projektsteuerung und danach die Betreuung des Bades übernehmen soll.

Zusätzlich schloss die Gemeinde 1998 mit der Firma einer der o. g. Privatpersonen einen Projektsteuerungsvertrag zum Badbau ab. Hierdurch ergab sich offensichtlich eine Doppelbeauftragung.

1999 schloss die Gemeinde mit der Ganzjahresbad-GmbH einen Pachtvertrag mit einem Jahreszins von 120 TDM ab, was im Widerspruch zur Satzung des o. g. Zweckverbandes steht. Bei der Verworrenheit der Aufgabenzuordnung und teilweisen Doppelbeauftragung trägt die Gemeinde ein hohes finanzielles Risiko. Daher sind dringend die vertraglichen Beziehungen aller Beteiligten zu klären und künftige finanzielle Belastungen zuzuordnen.

2.14 Eine Stadt schloss am 15.07.1997 mit einer städtischen Gesellschaft einen Pachtvertrag über Grundstücke und die darauf befindlichen Gebäude und Baulichkeiten einschließlich Inventar zu einem jährlichen Pachtzins von 1 DM ab. Der Pachtzins wurde nachträglich durch eine Vereinbarung vom 21.07.1997 rückwirkend ab 01.09.1996 auf 90 TDM pro Jahr erhöht. In den Haushaltsplänen der Stadt wurde die Pacht in den Folgejahren nicht veranschlagt. Bis Ende 1999 hatte die Gesellschaft lediglich 1 DM Pachtzins entrichtet, der Stadt entstand bis zu diesem Zeitpunkt ein Einnahmedefizit von rd. 300 TDM.

Die Stadt teilte zwischenzeitlich mit, dass die ausstehende Pacht im Jahr 2001 eingefordert werde.

2.15 Eine Eigengesellschaft errichtete in einer Gemeinde mit einer Verschuldung von deutlich über 2.000 DM je Einwohner ein neues Rathaus. Die Gemeinde mietete dieses - bis auf einige Räume im Erdgeschoss - ab dem 01.10.1997 zu einem monatlichen Mietzins in Höhe von 35 TDM zzgl. Betriebskosten bei einer Laufzeit bis Ende 2017 an. Das Mietverhältnis ist bis dahin unkündbar. Die Gemeinde überwies die Miete direkt an ein Kreditinstitut, da die Eigengesellschaft die Mietforderungen beginnend mit dem 30.10.1997 bis 30.12.2014 zu einem Kaufpreis von 4,5 Mio. DM an das Kreditinstitut verkauft hatte. Der vereinbarte Mietzins entsprach einem monatlichen Mietpreis von rd. 43 DM/m² Nutzfläche zzgl. Betriebskosten.

Bereits im Jahr 1996 hatte die Gemeinde mit dieser Eigengesellschaft einen bis Ende 2013 unkündbaren Mietvertrag für eine Kindertagesstätte einschließlich Außenanlagen

(Nutzfläche rd. 1.205 m², Grundstücksgröße 5.723 m²) zu einem monatlichen Mietzins von 30 TDM abgeschlossen. Das betreffende Grundstück war zuvor der Gesellschaft mit Beschluss des Gemeinderates übertragen worden. Die Betriebs- und Nebenkosten als auch die Kosten zur Bewirtschaftung waren von der Gemeinde zu tragen. Die Gemeinde war außerdem verpflichtet, den Abschluss einer ausreichenden Sach- und Haftpflichtversicherung nachzuweisen. Weiterhin wurde vereinbart, dass sie „kleinere Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen innerhalb der Mieträume bis zur Höhe des Betrages von 25 % der monatlichen Kalt-(oder Gesamt-)miete“ zu tragen hat. Der Mietzins ohne Betriebskosten entsprach nach Auskunft der Verwaltung dem Kapitaldienst der Kreditverpflichtung in Höhe von 3,0 Mio. DM, welche die Eigengesellschaft zur Errichtung der Kindertagesstätte eingegangen war. Für diese Kreditverpflichtung der Gesellschaft hatte die Gemeinde mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde eine Ausfallbürgschaft übernommen.

Die Gemeinde konnte zu beiden Mietverträgen keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen im Vergleich zu einer Kreditfinanzierung vorlegen. Beschlüsse des Gemeinderates zur Anmietung der genannten Objekte sowie Genehmigungen der Rechtsaufsichtsbehörde zur Übernahme der o. g. langfristigen Zahlungsverpflichtungen konnten gleichfalls nicht vorgelegt werden.

2.16 Ein Landkreis veräußerte im Jahr 1999 eine bis 1995 als Krankenhaus genutzte Immobilie zum symbolischen Verkaufspreis von 1 DM, obwohl für 2 Mio. DM Sanierungsarbeiten getätigt wurden und der Verkehrswert rd. 3,5 Mio. DM betrug. Ein anderes Kaufangebot über 826 TDM wurde nicht berücksichtigt, obwohl es allen vom Landkreis gestellten Kaufbedingungen entsprochen hatte, weil der beabsichtigte Nutzungszweck des Investors (betreutes Wohnen) nicht dem Interesse der Stadt entsprach.

2.17 Eine Gemeinde veräußerte 1999 ein bebautes Teilflurstück mit rd. 220 m². Der notarielle Vertrag bezifferte den Kaufpreis mit 10 TDM und sah weiter vor, dass die Gemeinde statt einer Geldzahlung vom Käufer einen „Wertgutschein“ zur Einlösung in einem ortsansässigen Baumarkt erhält. Diese Verfahrensweise wurde durch Beschluss des Gemeinderates gedeckt. Bis zu den Erhebungen der überörtlichen Prüfung im Juni 2000 waren erst annähernd 7 TDM eingelöst worden.

2.18 Eine Gemeinde plante ab 1995 die Errichtung eines Sportstadions und finanzierte dafür Planungsleistungen in Höhe von insgesamt rd. 106 TDM. Im gleichen Jahr schloss sie mit den Grundstückseigentümern einen bis 31.12.2094 unkündbaren Erbbaurechtsvertrag, um das Vertragsgrundstück als Stadionstandort nutzen zu können. Bis November 1999 zahlte die Gemeinde Erbbauzinsen von über 200 TDM. Die jährliche Zahlungsverpflichtung für den Erbbauzins von über 36 TDM besteht bislang fort.

Die Errichtung der Anlage wurde u. a. aus Gründen der Gemeindegebietsreform auf einen ungewissen Zeitpunkt zurückgestellt.

2.19 Zur Erschließung eines Wohnbaustandortes schloss eine Gemeinde 1997 mit einer Gesellschaft einen Geschäftsbesorgungsvertrag über einen Wertumfang von 850 TDM ab. In der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde wurde die Gemeinde u. a. verpflichtet, einen zweiten Bauabschnitt erst zu beginnen, wenn 70 % des ersten Abschnitts vermarktet sind. Bis zum Jahr 2000 waren erst zwei der acht vorgesehenen Grundstücke verkauft und rd. 189 TDM erlöst. Einschließlich der aufgelaufenen Verwaltungskosten verblieben der Gemeinde noch über 776 TDM vertragliche Verbindlichkeiten, welche ab 2001 ihren Haushalt belasten.

Trotz der rechtsaufsichtlichen Auflagen veranlasste im Jahr 1998 der damalige Bürgermeister weitere Erschließungsarbeiten. Der dabei fertig gestellte Straßenabschnitt wird bisher nicht genutzt, weil mangels Anliegern kein Bedarf daran besteht.

Auch wenn der materielle Schaden von rd. 35 TDM von der Eigenschadensversicherung fast vollständig ersetzt wurde, hat die Gemeinde künftig Unterhaltungskosten für eine ungenutzte Straße zu tragen.

2.20 Der Stadtrat einer Stadt beschloss im Dezember 1998 zum Zwecke der Erhaltung und Betreuung einer Stadthalle, dass die Stadt die betreffende Immobilie pachten soll, welche eine mehrheitlich von ihr beherrschte Gesellschaft einzig mit der Absicht der Verpachtung für 950 TDM erwirbt. Der vorherige Eigentümer, ein Mitglied des Stadtrates, konnte das Objekt aus finanziellen Gründen nicht mehr betreiben; einer Zwangsversteigerung sollte auf diesem Wege vorgebeugt werden. Mit dem Pachtvertrag, zu dem sich die Stadt als so genannte Beteiligte im notariellen Kaufvertrag verpflichtet hatte, wurde der Stadt auferlegt, für alle Kosten, die der Erwerbengesellschaft entstehen können, aufzukommen. Entgegen dem Beschluss, der keine Laufzeit vorschreibt, endet das Pachtverhältnis vertragsgemäß frühestens nach 25 Jahren. Die monatliche Pacht (einschließlich Nebenkostenvorschuss) wurde auf rd. 16 TDM festgelegt.

Die Stadthalle blieb bisher ungenutzt, ein Nutzungskonzept lag bis zur Prüfung ebenso nicht vor wie eine Vergleichs- oder Folgekostenberechnung. Zu den regelmäßigen Pachtaufwendungen werden umfangreiche Ausgaben für Baumaßnahmen kommen, bevor eine Nutzung möglich sein wird.

Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen - Erste Prüfungserkenntnisse -

Maßnahmen zur Leitbilderstellung und Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit wurden in den untersuchten Kommunen durchgeführt. Produktpläne lagen teilweise vor. Zur Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs wird bisher ausschließlich die inputorientierte Budgetierung genutzt. Ansätze einer Kosten- und Leistungsrechnung waren vorhanden.

1 Vorbemerkungen

Der SRH hat 1999 eine begleitende Prüfung zur Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen begonnen. Im Jahresbericht 2000 des SRH, Beitrag Nr. 42 wurde zunächst über den Arbeitsstand und den Handlungsbedarf im Modernisierungsprozess informiert.

Die dargelegten Erkenntnisse basierten auf Erhebungen in 50 ausgewählten Kommunen. Neben der Istsituation zum Stand der Umsetzung von Reformmaßnahmen wurden die Gründe, Ziele, Grundlagen, Voraussetzungen sowie der geplante Umfang des Modernisierungsprozesses ermittelt. Darüber hinaus wurden zur Beschreibung des Handlungsbedarfes die erfassten Probleme und Hindernisse bereits im damaligen ersten Zwischenbericht dargelegt.

Derzeit finden die örtlichen Erhebungen in Form von Befragungen und Akteneinsicht statt. Die Auswahl der zu prüfenden Kommunen erfolgte im Bewerbungsverfahren. Im Sachsenlandkurier Nr. 5/99 wurde eine entsprechende Aufforderung an alle Landkreise, Städte und Gemeinden veröffentlicht.

2 Gegenstand

Für die begleitende Prüfung zur Verwaltungsmodernisierung haben sich 11 Kommunen beworben, darunter:

- 4 Landkreise,
- 4 Große Kreisstädte und
- 3 kreisangehörige Gemeinden.

Der Stand der Umsetzung von Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung ist in den einzelnen Kommunen unterschiedlich. Von den 11 Kommunen führen bereits 5 Verwaltungen Reformmaßnahmen bezüglich der neuen Steuerung durch, während 6 Kommunen dies zum Zeitpunkt der Bewerbung erst beabsichtigten.

Die Prüfung bezieht sich ausschließlich auf Verwaltungsbereiche, die in die angestrebte bzw. bereits umgesetzte Verwaltungsmodernisierung einbezogen sind. Weiterhin wird

die Finanzsituation betrachtet. Zur Konkretisierung der bereits vorhandenen Daten bezüglich der Istsituation wurden strukturierte Erhebungsbögen zu folgenden Themenkomplexen erarbeitet:

- Teil I Finanzdaten,
- Teil II Haushaltswirtschaft und Personalwesen,
- Teil III Grundlagen und Voraussetzungen der Verwaltungsmodernisierung,
- Teil IV Elemente neuer Steuerungsinstrumente.

Diese Erfassungen wurden zeitgleich in allen 11 Kommunen vor Beginn der örtlichen Erhebungen durchgeführt. Damit war ein systematisches Vorgehen und vor allem ein Vergleich dieser Kommunen gegeben. Die Prüfungsschwerpunkte für die örtlichen Erhebungen, die sich bis zu diesem Zeitpunkt maßgeblich auf theoretische Grundlagen stützten, konnten so entsprechend dem Stand des Reformprozesses in sächsischen Kommunen verifiziert werden. Es wurden nachfolgende Prüfungsschwerpunkte gebildet, zu denen jeweils ein Fragebogen erarbeitet wurde:

- Finanzdaten, Haushalt und Personal,
- Projektorganisation/Projektdurchführung,
- Leitbild,
- IT-Einsatz,
- Produktbildung,
- Budgetierung/Dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Controlling und Berichtswesen (inkl. Beteiligungsmanagement),
- Bürgerfreundlichkeit,
- Kontraktmanagement,
- Forderungen an den Normengeber.

Zu jedem Prüfungsschwerpunkt wurde dem SRH ein Ansprechpartner genannt, mit dessen Unterstützung am erklärten Prüfungsvorhaben gearbeitet wurde. Bewusst wurde hierbei auf ein kooperierendes Handeln zur Erfüllung des Prüfungszieles abgestellt. Drei Kommunen wurden bisher begleitend geprüft.

3 Feststellungen

3.1 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Anhand von wesentlichen Einnahme- und Ausgabepositionen aus den Jahren 1996 bis 2003 wird bei der begleitenden Prüfung zur Verwaltungsmodernisierung die Haushalts- und Wirtschaftsführung analysiert. Dazu erfolgt eine verbale Beurteilung und eine Darstellung in einem formalisierten Bewertungsraster (vgl. Beitrag Nr. 44 Bewertungssystem zur Haushalts- und Finanzsituation).

Von den 11 Kommunen, die sich für die begleitende Prüfung beworben haben, mussten 3 Kommunen aufgrund der finanziellen Lage ein Haushaltskonsolidierungskonzept erarbeiten.

Die nötige Planungssicherheit war in einigen Kommunen nicht vorhanden, da beispielsweise eine Reihe von üpl. oder apl. Ausgaben getätigt wurden.

Finanzierungen außerhalb des Haushalts fanden in 2 Kommunen statt.

In 2 geprüften Kommunen konnte eine stabile Finanzwirtschaft konstatiert werden. Die Haushalte waren in dem Betrachtungszeitraum ausgeglichen. Eine positive Nettoinvestitionsrate konnte grundsätzlich erwirtschaftet werden. Daneben lagen die Steuereinnahmen (netto) im oder über dem Durchschnitt vergleichbarer Kommunen im Freistaat Sachsen. Die Personalausgaben dagegen lagen im oder unter dem Durchschnitt.

Eine generelle Beurteilung der Finanzsituation aufgrund bzw. in Abhängigkeit von Modernisierungsmaßnahmen kann vom SRH nicht gegeben werden. Von den geprüften Verwaltungen wurde eingeschätzt, dass die Einführung von neuen Elementen der Steuerung zu einer Erhöhung des Kostenbewusstseins bei den Mitarbeitern führte. Dabei sind kurzfristige Erfolge bei der Darstellung der Finanzlage jedoch eher selten.

Dennoch hat die Finanzsituation direkten Einfluss auf die Durchführung von Reformmaßnahmen, auch weil die Verwaltungsmodernisierung zunächst zusätzlich Personal und Mittel bindet. In einer geprüften Kommune konnten teilweise geplante Maßnahmen nicht umgesetzt werden, weil die Finanzsituation dies nicht zuließ. Beispielsweise musste die Leitbilderstellung zeitweise zurückgestellt werden und konnten im Rahmen der Budgetierung die eingesparten Mittel nicht entsprechend dem vorgesehenen Anreizsystem in das kommende Haushaltsjahr übertragen werden.

3.2 Personalwesen und Organisation

Der Personalbestand war in den bisher geprüften Kommunen im Betrachtungszeitraum rückläufig. Mit dem altersbedingten Ausscheiden von Mitarbeitern wird verstärkt versucht, den selbst ausgebildeten Fachkräften einen Arbeitsplatz anzubieten. Personalentscheidungen erfolgten in allen geprüften Kommunen in Abstimmung mit den Fachämtern zentral. Grundlagen waren dabei z. T. vorhandene Personalbestandsanalysen sowie die Darstellung der geplanten Neueinstellungen. In keiner Kommune lag ein Personalentwicklungskonzept vor.

Veränderungen in der Organisationsstruktur und im Verwaltungshandeln waren neben dem Stellenabbau festzustellen. Die Anzahl der Organisationseinheiten verringerte sich. Die Aufgabenwahrnehmung wurde dem angepasst und teilweise geändert. Arbeitsablaufuntersuchungen fanden kaum statt. Das Ziel der Verschlinkung der Organisationsstrukturen und der Abflachung der Hierarchien konnte dadurch nur teilweise erreicht werden. Im Vorfeld der Neuorganisation hätten Organisationsuntersuchungen erfolgen sollen, auf deren Grundlage dann eine gezielte und effektive Änderung der Strukturen und Arbeitsabläufe möglich gewesen wäre. Eine Überprüfung und Änderung der Stellenbeschreibungen und Bewertungen im Rahmen der Organisationsveränderungen erfolgte in der Regel nicht. Darüber hinaus entsprachen vereinzelt die Stellenbeschreibungen und Bewertungen nicht den Anforderungen nach § 22 BAT-O.

In einer geprüften Kommune wurden die Querschnittsämter aufgelöst und die Aufgaben auf die Bereiche Zentrale Steuerungsunterstützung und Servicestellen verteilt. Eine Verbesserung der Funktionalität und Effektivität war für den SRH zum Zeitpunkt der Prüfung kaum erkennbar.

In verschiedenen Kommunen wurden Anreizsysteme zur Mitarbeitermotivation geschaffen. Beispielsweise wurde ein Vorschlagswesen zur Verbesserung des Verwaltungshandelns eingeführt. Einzelne Vorschläge wurden prämiert.

3.3 Voraussetzungen im Reformprozess auf Basis der Gemeindehaushaltsverordnung

Wesentliche Voraussetzungen für den Reformprozess und zugleich nach bisher geltendem Haushaltsrecht vorgesehen sind das Führen von Bestandsverzeichnissen nach § 37 GemHVO und von Anlagennachweisen, insbesondere für kostenrechnende Einrichtungen nach § 38 Abs. 1 GemHVO.

Bestandsverzeichnisse wurden teilweise nicht vollständig für die gesamte Verwaltung geführt. In einer geprüften Kommune konnten für kostenrechnende Einrichtungen Anlagennachweise nicht vorgelegt werden. Demgegenüber wurde jedoch von der optionalen Regelung nach § 38 Abs. 5 GemHVO i. V. m. § 43 Abs. 2 GemHVO Gebrauch gemacht und mit der Führung von Anlagennachweisen für das gesamte kommunale Anlagevermögen begonnen. Ausgehend von den vorliegenden Bestandsverzeichnissen des unbeweglichen und beweglichen Vermögens der Kommune wurde eine Bewertung durchgeführt.

In den übrigen geprüften Kommunen sind Bestrebungen zum Führen von Nachweisen für das gesamte kommunale Vermögen ebenfalls vorhanden und teilweise bereits umgesetzt. Die zwingend notwendige Verknüpfung der Softwarelösungen im Bereich Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) und Anlagenbuchhaltung war in den geprüften Kommunen vorhanden.

3.4 Elemente neuer Steuerungsinstrumente

3.4.1 Projektorganisation/Projektdurchführung

Die Initiative zur Durchführung von Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung kam grundsätzlich von der Verwaltungsspitze. Anschließend wurden entsprechend den geplanten Einzelmaßnahmen - wie Budgetierung oder Produktbildung - Arbeitsgruppen in den geprüften Kommunen gebildet. Teilweise stellten die Arbeitsgruppen ihre Arbeit wieder ein, nachdem Einzelmaßnahmen abgeschlossen oder abgebrochen worden waren.

Konzepte zur Verwaltungsmodernisierung wurden grundsätzlich in den geprüften Kommunen erstellt. Ein Grundsatzbeschluss zur Verwaltungsmodernisierung durch die politischen Gremien lag dabei vor. Teilweise gab es ein Grundkonzept mit weiteren Unterkonzeptionen. Dies führte in einer Kommune zu einer Vielzahl von Konzeptionen, die nicht immer dem Reformprozess dienlich waren. Zudem fehlte häufig die Freigabe durch die Verwaltungsspitze.

Bei allen Konzepten wurden zu den einzelnen Maßnahmen keine Erfolgskontrollen durchgeführt und entsprechend die geplanten Zielsetzungen überarbeitet. Aufgetretene Probleme und Hemmnisse sowie erzielte Ergebnisse wurden nicht dokumentiert und bewertet. Erkenntnisgewinne für den weiteren Prozess der Verwaltungsmodernisierung können so nur schwer genutzt werden.

Erfolgskontrollen fehlten auch durch die politischen Gremien. Zwar wurden diese über den Umsetzungsstand einzelner Teilbereiche der Verwaltungsmodernisierung informiert, ein regelmäßiger Erfüllungsbericht erfolgte in der Regel nicht und wurde auch nicht eingefordert. Ein Gesamtkonzept zur Weiterführung der Verwaltungsmodernisierung fehlte.

Der Personalrat wurde soweit vorhanden stets in den Prozess der Verwaltungsmodernisierung einbezogen.

Das Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ der kommunalen Spitzenverbände, des SMI und des SMF hatte neben weiteren interkommunalen Projekten nach Aussagen der geprüften Verwaltungen bei der Planung und Durchführung des Reformprozesses richtungweisenden Einfluss.

3.4.2 Leitbild

Alle bisher geprüften Kommunen hatten ein Leitbild - in Form eines Gemeindeleitbildes oder eines Verwaltungsleitbildes - erarbeitet. Bereits 1996 und 1997 nutzten einzelne Kommunen den so genannten weichen Faktor der Verwaltungsmodernisierung und erstellten ein Gemeindeleitbild. Eine Kommune hat seit 2000 ein Leitbild für ihre Verwaltung.

Bei den Gemeindeleitbildern wurde ein ganzheitlicher Ansatz gewählt. Ziel war die Darstellung der Vorteile ihrer Kommune insgesamt im Vergleich mit anderen. Die Leitbilder hatten jeweils einen Slogan und mehrere Schwerpunktthemen mit allgemein gültigen Aussagen. Die Leitbilder wurden durch einen Maßnahmenkatalog zum Stadtmarketing bzw. eine Stadtentwicklungskonzeption ergänzt. Diese beinhalten zu den einzelnen Schwerpunkten die Ziele mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen. Eine Veröffentlichung der Leitbilder - auch im Internet - ist erfolgt.

Das Verwaltungsleitbild wurde vor allem für ein zielgerichtetes motiviertes Handeln der Mitarbeiter zur rationellen und effektiven Arbeitserledigung bei gleichzeitiger Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit erarbeitet. Daneben sollte das Leitbild Anstoß zu einer sich ständig weiterentwickelnden Führungskultur geben. Einen Slogan gibt es ebenfalls. Die Veröffentlichung fand nur behördenintern statt.

Generell wurde im Prozess der Leitbilderstellung eine breite Diskussion mit den Bürgern bzw. den Verwaltungsmitarbeitern geführt. Die Beteiligung blieb jedoch teilweise hinter den Erwartungen zurück.

3.4.3 IT-Einsatz

Ein IT-Konzept lag grundsätzlich in jeder Verwaltung vor, teilweise jedoch nicht beschlossen oder überarbeitet. Die IT-Voraussetzungen für den gegenwärtigen Reformprozess waren hardwareseitig in den geprüften Kommunen geschaffen. Die Ausstattung mit PC und deren Vernetzungsanteil sind als optimal zu bezeichnen.

Entsprechend dem Umsetzungsstand von Reformmaßnahmen wurden softwareseitig ebenso bereits wesentliche Anschaffungen getätigt. Beispielsweise waren Softwarelösungen zur Einführung der Produktplanung, der Arbeitszeiterfassung, zur Produktzeiterfassung, der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des Berichtswesens vorhanden. Bei den Anschaffungen ist die Schnittstellenproblematik zum bisherigen HKR-Programm von entscheidender Bedeutung, da das HKR-Programm die notwendigen Daten z. B. für die Produktplanung und Kosten- und Leistungsrechnung liefert. Von einer geprüften Verwaltung wurde eingeschätzt, dass die Zusammenarbeit unterschiedlicher Softwarefirmen sich dabei schwierig gestaltete und zu Zeitverzögerungen führte.

Zugang zum Internet lag generell vor. In einzelnen Kommunen war für jeden Mitarbeiter eine dienstbezogene E-Mail-Adresse eingerichtet. Intranetlösungen waren im Anfangsstadium vorhanden oder befanden sich im Aufbau.

3.4.4 Produktbildung

In 3 Kommunen wurden bisher Produkte gebildet:

- 1 Landkreis für alle Aufgabenbereiche:
103 Produkte - 43 Produktgruppen - 14 Produktbereiche
- 1 Landkreis für das Bauaufsichtsamt:
5 Produkte - 1 Produktgruppe - 1 Produktbereich
- 1 Große Kreisstadt für alle Aufgabenbereiche:
150 Produkte - 45 Produktgruppen - 15 Produktbereiche

In den bisher geprüften Verwaltungen wurden mit viel Engagement und z. T. beträchtlichem Aufwand Produkte für den gesamten Aufgabenbereich innerhalb der Verwaltung gebildet. Eine umfangreiche Aufgabenkritik, die alle Bereiche der Verwaltung umfasste, wurde davor oder parallel zur Produktbildung durchgeführt. Bei der Bildung von Produkten bzw. Überarbeitung der bereits gebildeten Produkte wurde sich stark an dem 1998 fertig gestellten kommunalen Rahmenproduktplan im Freistaat Sachsen orientiert. Der Inhalt und die Struktur der Produktpläne sind daher weitgehend vergleichbar.

Die Zuordnung zu den Haushaltsstellen ist erfolgt. Kennzahlen wurden bisher in wenigen Bereichen gebildet, z. B. in den Bereichen Schulen, Bauaufsicht und Denkmalschutz. Durch die Bildung von Produkten wurde als Ergänzung zum kamerale Haushaltsplan ein Produkthaushaltsplan „Haushaltsbuch“ erstellt. Daneben wurde auf der Grundlage von Produkten die Budgetierung, das Berichtswesen und eine Kosten- und Leistungsrechnung aufgebaut.

3.4.5 Budgetierung

Die Budgetierung bezieht sich in allen Kommunen auf den Verwaltungshaushalt:

- 1 Landkreis in der gesamten Verwaltung,
- 2 Großen Kreisstädte in der gesamten Verwaltung,
- 1 Große Kreisstadt in der Schulverwaltung.

Die Budgetierung wird ausschließlich in Form der so genannten inputorientierten Budgetierung durchgeführt. Das heißt, die Budgetermittlung erfolgt maßgeblich auf der Basis der Fortschreibung der Vorjahreswerte, ohne die dafür zu erwartenden Leistungen zu beschreiben und deren Kosten/Ausgaben zu ermitteln. Diese wird als Vorstufe der outputorientierten Budgetierung betrachtet, bei der mit den Finanzvorgaben auch gleichzeitig Leistungsvorgaben erfolgen.

Die inputorientierte Budgetierung erfolgt auf der Basis des geltenden Haushaltsrechts. Die einzelnen Ämter bilden Budgetbereiche.

Mit der Einführung der Budgetierung wurde teilweise das Planaufstellungsverfahren in den geprüften Kommunen geändert, indem zunächst die zur Verfügung stehende Finanzmasse ermittelt wurde. Auf dieser Grundlage wurde unter Berücksichtigung der

vorangegangenen Jahres-/Plandaten einschließlich der ggf. erfolgten Veränderungen des Aufgabenumfanges das Budget ermittelt und den Budgetbereichen zugewiesen. Die vorherige Mittelanmeldung durch die Fachämter entfällt und die bisher umfangreichen Diskussionen zur Mittelverteilung reduzieren sich.

Eine Kommune beabsichtigt möglichst frühzeitig bei Änderungen von Aufgabenschwerpunkten dem politischen Gremium Eckwerte für den Haushaltsplan (z. B. Steuereinnahmen, Nettokreditaufnahme) vorzulegen und in Form eines Eckwertebeschlusses festzuhalten.

Das Budget umfasste in einzelnen Kommunen nur die Ausgaben des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwandes. In einer weiteren Kommune waren die Personalausgaben und die kalkulatorischen Kosten nicht Bestandteil des Budgets; alle übrigen Einnahmen und Ausgaben, soweit unmittelbar durch die Budgetbereiche beeinflussbar, waren Bestandteil des Budgets. Die Budgetierung erfolgte demzufolge als Ausgabenbudget¹⁾ bzw. als Zuschussbudget²⁾. Bei der Zuschussbudgetierung wird dem Budgetverantwortlichen mit dem Budget ein finanzielles Ergebnis vorgegeben.

Zur Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs werden die Möglichkeiten der Deckungsfähigkeit nach §§ 17 und 18 GemHVO und der Übertragbarkeit nach § 19 GemHVO genutzt. Anreiz- und Sanktionssysteme bei der Budgetbewirtschaftung waren in einer Kommune zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen für das laufende Haushaltsjahr vorgesehen. Bei Abweichungen vom Budget soll unter Beachtung des Prinzips der Gesamtdeckung wie folgt verfahren werden:

- nach oben Budget des Folgejahres wird gekürzt, wenn es sich bei den Abweichungen um nachweislich unwirtschaftliches Verhalten handelt.
- nach unten Bei echten Einsparungen werden die verbleibenden Mittel zu 50 % in eine gebildete allgemeine Rücklage des Verantwortungsbereiches (für Investitionen) übertragen. Die verbleibenden 50 % werden zur Gesamtdeckung verwendet.

Eine weitere Kommune hatte bereits für das Hj. 1998 eine ähnliche Regelung mit Beschluss des politischen Gremiums geschaffen. Aufgrund der angespannten Haushaltsituation konnte den Anträgen der Budgetbereiche auf Übertragung der eingesparten Mittel als Haushaltsreste in das Folgejahr nicht zugestimmt werden. In den folgenden Jahren wurde von einem erneuten Beschluss zu der o. a. Regelung abgesehen.

3.4.6 Kosten- und Leistungsrechnung

In keiner der geprüften Kommunen wurde eine Kosten- und Leistungsrechnung mit vollständiger Kostenerfassung praktiziert.

Eine Kommune hatte für ihren Regiebetrieb 1997 eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt, diese jedoch im Jahr 2000 nicht fortgesetzt.

In einer weiteren Kommune wurden Sach- und Personalkosten nach Kostenarten auf Kostenstellen und Kostenträger gebucht. Grundlage der Personalkostenermittlung bil-

¹⁾ Ausgabenbudgets enthalten nur Ausgaben der Budgetbereiche. Vgl.: KGSt-Bericht Nr. 9/1997.

²⁾ Zuschussbudgets enthalten neben den Ausgaben auch Einnahmen der Budgetbereiche. Die negative Differenz bildet das Budget. Vgl.: KGSt-Bericht Nr. 9/1997.

dete die elektronische Zeiterfassung, über die der Arbeitsbeginn und das Arbeitsende ermittelt wird. Die so erfassten Arbeitszeiten werden von den jeweiligen Mitarbeitern am nächsten Tag am PC anteilig den Produkten zugeordnet. Ein Produktverantwortlicher kontrollierte in Abständen die erfolgten Buchungen. Die Arbeitszeiten wurden über eine Schnittstelle zum HKR-Programm bewertet.

Das Kostenstellenverzeichnis enthielt 51 Kostenstellen. Eine Einteilung in Vorkostenstellen (Hilfskostenstellen und allgemeine Kostenstellen) und Endkostenstellen (Haupt- und Nebenkostenstellen) wurde vorgenommen. Ein Betriebsabrechnungsbogen wurde nicht erstellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung war eine wichtige Aufgabe der Kostenstellenrechnung, die verursachungsgerechte Verteilung der Gemeinkosten auf die Kostenträger, noch nicht begonnen.

Künftig soll in dieser Kommune die Verwaltungskostenrechnung als Vollkostenrechnung durchgeführt werden, d. h. alle Kosten der Kostenstellen werden den Kostenträgern zugeordnet. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war jedoch die kamerale Jahresrechnung 1999 noch nicht in die Verwaltungskostenrechnung übernommen. Die vollständige Kostenerfassung durch die Abstimmung mit den Haushaltsbuchungen war noch nicht abschließend erfolgt.

Gemessen an den genannten Zielen befand sich die Kosten- und Leistungsrechnung noch in der Einführungsphase. Eine Beurteilung der Wirksamkeit der Kosten- und Leistungsrechnung war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht möglich.

3.4.7 Controlling und Berichtswesen

Das Berichtswesen erfolgte in allen Kommunen aufgrund der noch nicht oder nicht vollständig eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung auf der Basis des kameralen Haushaltes. Die Nutzung eines Berichtswesens auf der Grundlage von Produkten bzw. der Verwaltungskostenrechnung war in den entsprechenden Kommunen noch in der Aufbauphase. Berichte auf diesen Grundlagen wurden in keiner Kommune erstellt. Adressatenebenen, Berichtstermine und -inhalte waren noch nicht festgelegt.

Das Beteiligungscontrolling war zum Zeitpunkt der begleitenden Prüfung überwiegend unzureichend. Beispielsweise wurde in einer Kommune in diesem Zeitraum erst eine Stelle für die Aufgabe der Beteiligungsverwaltung eingerichtet. In einer weiteren Kommune war letztmalig 1997 ein Beteiligungsbericht erstellt worden. Jährliche Beteiligungsberichte wurden in einer der 3 Kommunen erstellt. Ein Beteiligungscontrolling im Sinne neuer Steuerungsinstrumente wurde in keiner Kommune durchgeführt.

3.4.8 Bürgerfreundlichkeit

Bestrebungen und Bemühungen für ein bürgerfreundliches Handeln waren in allen Kommunen festzustellen. In einer Stadt lagen durch den Bau eines neuen Rathauses günstige räumliche Bedingungen für die Einrichtung eines Bürgerbüros vor. Modern, zweckorientiert und rational wurde das Bürgerbüro errichtet. Im Bürgerbüro erhalten die Bürger eine umfassende Beratung zu ihren Anliegen sowie Antragsformulare mit Unterstützung beim Ausfüllen. Anträge werden auf Vollständigkeit überprüft und an das entsprechende Amt zur abschließenden Bearbeitung weitergeleitet. Termine für einen ggf. notwendigen direkten Kontakt zum Sachbearbeiter werden durch das Bürgerbüro vereinbart. Ausnahmen von diesem Prinzip bilden das Melde- und Gewerbeamt, die im Bürgerbüro integriert sind. Standesamtsangelegenheiten werden dagegen generell nicht im Bürgerbüro wahrgenommen.

Zunehmend wird von den Kommunen auch die Präsentation über Internet genutzt. Einzelne Bereiche der Verwaltungen waren über eine separate E-Mail-Adresse zu erreichen. Im Internet wurden in einer Kommune in einem Bürgerlexikon „Was erledige ich wo?“ alle Dienstleistungen detailliert aufgeführt. Erste Überlegungen gab es zur Bereitstellung von Antragsformularen in Internet.

3.4.9 Kontraktmanagement

Kontrakte bestanden in keiner der geprüften Kommunen. Der Abschluss von Kontrakten zwischen der Verwaltung und dem Stadtrat bzw. Kreistag war vorgesehen.

4 Abweichungen von haushaltsrechtlichen Regelungen - § 48 GemHVO

Eine Kommune stellte 1999 einen Antrag zur Genehmigung der Experimentierklausel nach § 48 GemHVO für die Hj. 2001 bis 2005. Dem Antrag war eine Projektbeschreibung entsprechend § 48 Abs. 2 GemHVO beigefügt.

Die Projektbeschreibung enthält eine Reihe von Abweichungen von Vorschriften, die sich auf folgende Sachverhalte beziehen:

- Gliederung des Haushalts,
- Deckungsfähigkeit,
- innere Verrechnungen und
- Übertragbarkeit.

Bei den meisten Abweichungen war vorgesehen, die Vorschriften des Haushaltsrechts außer Kraft zu setzen und durch Anwendung von Vorschriften über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der kommunalen Eigenbetriebe zu ersetzen.

Im Antwortschreiben schlug das SMI der Kommune mit Verweis auf die geplanten Änderungen im Gemeindefinanzrecht vor, den Antrag einstweilen zurückzustellen. Bei einer Verzögerung der vorgesehenen Änderungen räumte das SMI eine schnelle Entscheidung über den Antrag ein. Die Verwaltung entsprach im Vertrauen auf die baldige Rechtsänderung dem Vorschlag des SMI und führt seit 1999 die Budgetierung im Rahmen des geltenden Haushaltsrechts durch.

Eine weitere Kommune hatte bereits 1998 einen Antrag nach § 48 GemHVO gestellt. Das SMI verwies auf die fehlende Projektbeschreibung nach § 48 Abs. 2 GemHVO. Eine erneute Antragstellung dieser Stadt ist nur vorgesehen, wenn der damit verbundene Aufwand mit den personellen Ressourcen in Einklang zu bringen ist.

5 Schlussbemerkungen

Der Prozess der Verwaltungsmodernisierung ist vielfältig und nicht exakt definiert. Die meisten Kommunen orientierten sich dabei zunächst maßgeblich an den Veröffentlichungen der KGSt, an Partnerkommunen und gegenwärtig an dem Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“. Die derzeitige Pilotierungsphase im sächsischen Projekt ist damit von großer Bedeutung für die Fortführung des Modernisierungsprozesses in sächsischen Kommunen.

Inwieweit Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung tatsächlich neuem Verwaltungshandeln entsprechen oder mehr einer Selbstverständlichkeit gleich kommen, soll an dieser Stelle unberücksichtigt bleiben. Tatsache ist, dass mit der Produktbildung, Kosten- und Leistungsrechnung und darauf aufbauend einer Budgetierung sowie einem Berichtswesen ein neues System der Kostendarstellung, -analyse und -kontrolle gegeben ist. Vor der Einführung von Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung sollte von den Kommunen das vorhandene Verwaltungshandeln kritisch betrachtet werden. Aufgabenkritik, Organisationsuntersuchungen zum Aufbau und Ablauf des Verwaltungshandelns sowie Untersuchungen zu Konsolidierungsmöglichkeiten sollten - wie vereinzelt durchgeführt - unbedingt erfolgen.

Bei den geprüften Kommunen liegt derzeit eine etwa fünfjährige Erprobungsphase bezüglich des Reformprozesses vor. Eine Reihe von Bestrebungen und Anstrengungen wurde von den Kommunen zur Modernisierung des Verwaltungshandelns geleistet. Jetzt müssen erste erkennbare Ergebnisse folgen, um den Prozess mit gleichen Engagement fortführen zu können. Ein überschaubareres, leicht verständliches Berichtswesen kann dabei auch zur Akzeptanzgewinnung der Mitarbeiter zum Modernisierungsprozess hilfreich sein.

Der SRH kann in diesem Stadium der Prüfung noch keine abschließende Bewertung vornehmen. Er hat den Kommunen erste Anregungen und Hinweise für den laufenden Prozess der Einführung neuer Steuerungsinstrumente vor Ort gegeben.

Das SMI sollte die Kommunen in diesem schwierigen Prozess weiterhin unterstützen. Zum einen ist dabei das Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ zu nennen, zum anderen ist jedoch die bereits mehrfach angekündigte Änderung der haushaltsrechtlichen Vorschriften nunmehr zwingend nötig. Mit der weiteren Schaffung von Anreiz- und Sanktionssystemen bei der Budgetierung werden die Kommunen an die Grenzen des bisher geltenden Haushaltsrechts stoßen. Das SMI hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass der Referentenentwurf zur Änderung der GemHVO diese Möglichkeiten der Budgetierung zulässt. Der Entwurf soll noch in diesem Jahr in Kraft treten.

Neben der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit muss eine moderne Rechnungsprüfung vor allem eine Analyse der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse beinhalten. Der SRH hat dafür ein formalisiertes Bewertungsraster mit derzeit 23 Kennzahlen entwickelt.

Die Bewertung der geprüften Kommune erfolgt im Vergleich zu Durchschnittswerten sächsischer Kommunen der gleichen Größenklasse und im Hinblick auf die Einhaltung von haushaltsrechtlichen Bestimmungen. In einer verbalen Beurteilung werden Hinweise für künftige Handlungsentscheidungen gegeben.

1 Vorbemerkungen

Die originären Aufgaben bei der überörtlichen Kommunalprüfung werden vom SRH zunehmend durch die Darstellung und Analyse der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der geprüften Kommunen ergänzt. Gerade bei der anhaltenden angespannten Finanzsituation besteht die Notwendigkeit, den Kommunen und Rechtsaufsichtsbehörden Hinweise zur gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklung der Kommunalverwaltungen - vor allem aufgrund der Erfahrungen und Kenntnisse des SRH - zu geben. Eine Beschränkung auf eine umfassende und detaillierte Beschreibung von überwiegend vergangenheitsbezogenen Einzelhaushaltsdaten, die den Kommunen ohnehin meist bereits bekannt sind, wird dem nicht mehr gerecht.

Aussagen zur Leistungsfähigkeit und den daraus erwachsenden Maßnahmen sind nötig. Eine komprimierte und konzentrierte Untersuchung sowie Charakterisierung der Haushaltssituation der geprüften Kommune sind dabei grundlegend.

2 Prinzipieller Bewertungsansatz

Der SRH ergänzte entsprechend dem o. a. Prüfungsanspruch die überörtliche Kommunalprüfung. Kennzahlen und deren Bewertungsmodalitäten wurden festgelegt.

Die Bewertung der Kennzahlen erfolgt in einem Bewertungsraster alternativ:

++	(sehr gut/hohe Stabilität),
+	(günstig/stabil),
0	(zufriedenstellend/durchschnittlich/stabil ohne Reserven),
-	(angespannt/Stabilität gefährdet),
--	(äußerst angespannt/instabil).

Die Zuordnung zu den Kategorien (++, +, 0, -, --) hat keinen Zensierungscharakter, sondern dient dem Einordnungs- und Abgrenzungsverständnis. Die Worturteile sind Erläuterungen zu den einzelnen Kategorien und je nach Art der Kennzahl zu benutzen. Eine abschließende Gesamtbeurteilung zur Haushalts- und Finanzsituation der Kommune entsprechend den o. a. Kategorien erfolgt nicht.

Der Prüfungsbericht beinhaltet neben dem Bewertungsraster eine verbale Beurteilung der bisherigen finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse und ggf. Hinweise für das zukünftige Verwaltungshandeln. Dem Bericht sind als Anlage zu dem Bewertungsraster auch die der Auswertung zugrunde liegenden Daten sowie die Einzelberechnungen zu jeder Kennzahl beigefügt. Transparenz und Nachvollziehbarkeit wurden damit geschaffen.

3 Inhalt und Aufbau

3.1 Kennzahlensystem

Die Kennzahlen setzen sich vor allem aus Einnahme- und Ausgabepositionen zusammen. Ausgewählt wurden solche Positionen, die einen wesentlichen Anteil am kommunalen Gesamtergebnis haben und deren Höhe von den Kommunen maßgeblich selbst zu beeinflussen ist. Daneben wurden bereits definierte Haushaltskennzahlen (z. B. Nettoinvestitionsrate) sowie neu definierte Kennzahlen zu gesetzlich geregelten Haushaltsbestimmungen (z. B. Qualität der Finanzplanung) einbezogen.

Die Kennzahlen sind in folgende Bereiche strukturiert:

Steuern:	Grundsteuern, Gewerbesteuer (netto), Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern, Steuern (netto), Realsteuerhebesätze - alternativ bei Landkreisen: Kreisumlage, Kreisumlagesatz
Finanzstatus:	Nettoinvestitionsrate, Sachinvestitionen, Stand der allgemeinen Rücklage, Zinsausgaben, Schulden aus Krediten, durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit - ergänzt bei Landkreisen und Kreisfreien Städten um soziale Leistungen/Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz
Wirtschaftlichkeit:	sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand, Personalausgaben, Anzahl der Mitarbeiter im Beschäftigungsbereich 21 ¹⁾ , Anzahl der Mitarbeiter in der Kernverwaltung
Qualität der Haushaltsplanung:	Vorlage Haushaltsplanung, Qualität des Vorberichtes, Qualität der Finanzplanung.

¹⁾ Beschäftigungsbereich 21: Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.

Die Einnahme- und Ausgabepositionen werden zu Vergleichszwecken mit den Durchschnittswerten sächsischer Kommunen in DM/Einwohner dargestellt. Die übrigen Kennzahlen werden nach ihrer Aussagekraft in einem entsprechendem Bewertungsmaßstab wie beispielsweise Jahre oder Mitarbeiter/Tausendeinwohner ausgewiesen.

3.2 Bewertungssystem und Betrachtungszeitraum

Zur Beurteilung der jeweiligen Kennzahl nach den o. a. Kategorien (++, +, 0, -, --) wurden Abweichungskriterien von den Vergleichs- bzw. Richtwerten festgelegt.

Für die Kennzahlen Steuern/Kreisumlage, Sachinvestitionen, Zinsausgaben, Schulden aus Krediten, durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit, soziale Leistungen/Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand, Personalausgaben, Anzahl der Mitarbeiter im Beschäftigungsbereich 21 gilt als Vergleichswert der Durchschnittswert in der dazugehörigen Größenklasse nach den Angaben des Statistischen Landesamtes (vgl. Pkt. 3.3). Liegen die angeführten Kennzahlen bis zu 10 % unter oder über dem Durchschnitt, so erfolgt die Bewertung in der Kategorie „0“. Bei einer Abweichung von bis zu 30 % vom Durchschnitt nach oben gilt Kategorie „+“; alternativ bis zu 30 % nach unten Kategorie „-“. Bei einer Abweichung von mehr als 30 % über bzw. unter dem Durchschnitt ist die Bewertung in Kategorie „++“ bzw. in Kategorie „--“ vorzunehmen.

Die Kennzahlen Realsteuerhebesätze/Kreisumlagesatz, Nettoinvestitionsrate, Stand der allgemeinen Rücklage, Anzahl der Mitarbeiter in der Kernverwaltung sowie Vorlage der Haushaltsplanung werden nach Richtwerten beurteilt, die sich aus Gesetzen, Verordnungen, Empfehlungen des SMI und des SMF sowie den Beratenden Äußerungen des SRH ergeben. Beispielsweise ist als Richtwert für den Stand der allgemeinen Rücklage jeweils der Mindestbetrag nach § 20 Abs. 2 GemHVO für die geprüfte Kommune individuell zu ermitteln. Wird der Mindestbetrag erreicht oder bis zu 10 % überschritten, so erfolgt die Bewertung in der Kategorie „0“. Abweichungen von mehr als 10 bis zu 50 % über dem Richtwert werden in Kategorie „+“ beurteilt; alternativ bis zu 50 % unter dem Richtwert „-“. Liegt diese Kennzahl mehr als 50 % über bzw. unter dem Richtwert gilt Kategorie „++“ bzw. Kategorie „--“.

Die Beurteilung der Qualität des Vorberichtes erfolgt anhand eines Punkteschemas. Die Vollständigkeit aller in § 3 GemHVO geforderten Angaben wird mit 5 Punkten (Kategorie „++“) bewertet. Sind nur vier Bestandteile vorhanden, so werden nur 4 Punkte (Kategorie „+“) vergeben usw.

Auch die Beurteilung der Qualität der Finanzplanung erfolgt nach Punkten. Die Punkteanzahl und die Bewertungsmodalität sind analog zu der Qualität des Vorberichtes. Für folgende Parameter werden Punkte vergeben:

- Entwicklung der Gewerbesteuer ist mit Entwicklung der Gewerbesteuerumlage stimmig, alternativ bei Landkreisen: Entwicklung der Einnahmen aus Allgemeinen Umlagen (insbesondere Kreisumlage) ist mit Entwicklung der Ausgaben aus Allgemeinen Zuweisungen und Umlagen (insbesondere Landeswohlfahrtsumlage) stimmig,
- Entwicklung der Realsteuern und des Gemeindeanteils an der Einkommen- und Umsatzsteuer sind mit Entwicklung der Schlüsselzuweisungen stimmig,
- Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen ist mit Entwicklung der Zuschüsse für Investitionen stimmig,

- Entwicklung der Zinsausgaben, der Tilgungen und der Kreditaufnahmen sind mit Entwicklung der Schulden stimmig,
- Entwicklung der Entnahmen und der Zuführungen sind mit Entwicklung des Standes der allgemeinen Rücklage stimmig.

Zur Widerspiegelung der zeitlichen Entwicklung der entsprechenden Kennzahlen erfolgen die Berechnungen und Darstellungen jeweils für die vier unmittelbar zurückliegenden Haushaltsjahre, für die die Jahresrechnungen vorliegen müssen; derzeit für 1997, 1998, 1999, 2000. Die Kennzahlen werden für jedes Jahr einzeln bestimmt.

Die Auswertung erfolgt in einer grafischen Übersicht (vgl. Pkt. 3.4).

3.3 Größenklasseneinteilung

Ein Vergleich von Finanzkennzahlen mit Durchschnittswerten macht nur dann Sinn, wenn dieser auf der Basis vergleichbarer Kommunen erfolgt. Dazu werden die Kommunen in Größenklassen entsprechend den Vorgaben des Statistischen Landesamtes eingeteilt:

- Landkreise,
- Kreisfreie Städte mit 200.000 bis 500.000 Einwohnern,
- Kreisfreie Städte mit 50.000 bis unter 200.000 Einwohnern,
- kreisangehörige Gemeinden mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern,
- kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern,
- kreisangehörige Gemeinden mit 5.000 bis unter 10.000 Einwohnern,
- kreisangehörige Gemeinden mit 3.000 bis unter 5.000 Einwohnern,
- kreisangehörige Gemeinden mit 1.000 bis unter 3.000 Einwohnern.

Die geprüfte Kommune ist jeweils in die Größenklasse einzuordnen, die der Einwohnerzahl in dem betreffenden Jahr entspricht.

3.4 Bewertungsmuster

Zusammengefasste Auswertung der Checklisten/Gemeinden mit mehr als 5.000 bis 10.000 Einwohnern

Gemeinde Musterdorf

(EW)

Kennzahl	Maßstab	Auswertung					Jahr
		--	-	0	+	++	
Steuern							
Grundsteuern	DM/EW			●			1997
					●		1998
			●				1999
			●				2000
Gewerbsteuer (netto)	DM/EW					●	1997
					●		1998
					●		1999
					●		2000
Gemeindeanteile an Gemeinschaftsteuern	DM/EW			●			1997
					●		1998
					●		1999
					●		2000
Steuern (netto)	DM/EW				●		1997
						●	1998
					●		1999
					●		2000
Qualität der Haushaltsplanung							
Vorlage Haushaltsplanung nach/vor 01.12. des Vorjahres	Datum	●					1997
		●					1998
					●		1999
			●				2000
Qualität des Vorberichtes	Punkte	●					1997
		●					1998
				●			1999
						●	2000
Qualität der Finanzplanung	Punkte			●			1997
			●				1998
			●				1999
						●	2000
Finanzstatus							
Nettoinvestitionsrate	DM/EW		●				1997
			●				1998
			●				1999
			●				2000
Sachinvestitionen	DM/EW		●				1997
			●				1998
				●			1999
				●			2000
Stand der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	DM/EW		●				1997
			●				1998
			●				1999
			●				2000
Zinsausgaben	DM/EW					●	1997
						●	1998
						●	1999
						●	2000
Schulden aus Krediten	DM/EW					●	1997
						●	1998
						●	1999
						●	2000
durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit	Jahre			●			1997
				●			1998
				●			1999
				●			2000
Wirtschaftlichkeit							
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	DM/EW			●			1997
			●				1998
			●				1999
			●				2000
Personalausgaben	DM/EW			●			1997
					●		1998
					●		1999
					●		2000
Anzahl Mitarbeiter Beschäftigungsbereich 21 (ohne ABM)	MA/TEW					●	1997
						●	1998
						●	1999
						●	2000
Anzahl der Mitarbeiter der Kernverwaltung	VbE/TEW		●				1997
			●				1998
			●				1999
			●				2000

4 Schlussbemerkungen

Mit diesem Bewertungsraster im Prüfungsbericht kann anhand von wenigen Kennzahlen eine grundlegende Einschätzung zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der jeweiligen geprüften Kommune getroffen werden. Die Entwicklung der Finanzdaten einschließlich deren Bewertung ist leicht nachvollziehbar. Die Informationen werden bedarfsgerecht und effizient dargestellt. Insbesondere für die politischen Gremien und für die Verwaltungsführung soll dadurch die Möglichkeit erhöht werden, die Finanzsituation kritisch zu analysieren, zu werten und das weitere Verwaltungshandeln entsprechend daran zu orientieren. Gleichzeitig erhalten die geprüften Kommunen durch den Vergleich mit Durchschnittswerten eine Standortbestimmung innerhalb der sächsischen Kommunen ihrer Größenklasse.

Maßgebend bei der Konzipierung des Bewertungsrasters war die Beschränkung der Informationen auf wesentliche, aussagekräftige und zukunftsrelevante Kennziffern. Umfangreiche, ins Detail gehende Darstellungen und Analysen verlieren sich häufig in Einzelheiten und erschweren damit den Adressaten Zusammenhänge und hauptsächliche Feststellungen zu erkennen. Gerade in der heutigen Informationsflut ist es unerlässlich, diesen Erfordernissen auch in Prüfungsberichten gerecht zu werden.

Durch eine Vielzahl von Nachträgen für zusätzliche Leistungen und Mengenerhöhungen wurden der Wettbewerb geschwächt und zusätzliche Kosten verursacht.

Die Beschlüsse der zuständigen Gremien zur Genehmigung dieser Nachträge fehlten zumeist.

Wesentliche Ursachen für die Nachträge waren mangelhafte Planungen der Architekten und Ingenieure oder nachträgliche Änderungswünsche der Auftraggeber.

1 Prüfungsgegenstand

Die für die überörtliche Kommunalprüfung zuständigen StRPrÄ untersuchten im Prüfungszeitraum 2000 schwerpunktmäßig den Umgang der kommunalen Auftraggeber mit Nachträgen.

Nachträge stellen ungeplante Bauleistungen dar, die in der Regel nicht dem Wettbewerb unterliegen. Sie haben teilweise einen erheblichen Anteil an den Baukosten. Bei den Prüfungen von 97 Maßnahmen in 31 kommunalen Körperschaften fand ein StRPrÄ im Jahr 2000 75 Maßnahmen vor, das entspricht rd. 77 %, bei denen Nachträge erforderlich waren.

Der z. T. erhebliche Umfang der Nachträge wird durch folgende Beispiele belegt:

Maßnahme	Teillos	Ursprüngliche Auftragssumme in TDM	Nachträge in TDM	Anteil der Nachträge in %
Freibad	Rohbauarbeiten	552	85	15,4
Kindertagesstätte	Tischlerarbeiten	138	63	45,7
Turnhalle	Rohbauarbeiten	1.394	223	16,0
Gemeindebücherei	Bauhauptleistungen	222	131	59,0
Rathaussanierung	Maurer, Putz	74	25	33,8
Kreismusikschule	Rohbauarbeiten	720	230	31,9

Unabhängig vom jeweiligen Grund beinhalten Nachträge Einheitspreise und Mengensätze bzw. Pauschalpreise. Nachträge müssen begründet, angekündigt, angeboten, vom zuständigen Gremium bestätigt (Beschluss) und schriftlich vereinbart werden.

2 Ursachen für Nachträge

Die häufigsten Ursachen für Nachträge sind:

- Änderungswünsche des Bauherren

Die späteren Nutzer wurden erst nach abgeschlossenen Planungen und Ausschreibungen der Bauleistungen in die Maßnahmen mit einbezogen oder äußerten Änderungswünsche gegenüber früheren Abstimmungen. In einigen Fällen erweiterten die Auftraggeber den Leistungsumfang, weil z. B. durch niedrige Ausschreibungsergebnisse noch finanzielle Mittel zur Verfügung standen.

- Änderungen der Bauausführung

Während der Bauarbeiten stellten die Auftraggeber häufig fest, dass die vorgesehene Ausführung nicht möglich war. Änderungen am Bauentwurf wurden nötig, um die gewünschte Maßnahme durchführen zu können.

Solche Änderungen traten überwiegend im Straßen- und Tiefbau sowie bei Sanierungsmaßnahmen auf. Ursache waren in vielen Fällen unzureichende Kenntnisse über den Baugrund bzw. Missachtung der Aussagen von Baugrundgutachten oder fehlende Untersuchungen der vorhandenen Bausubstanz.

- Fehlende Leistungen

In den Leistungsverzeichnissen fehlten häufig Leistungen, die zur Herstellung der gewünschten baulichen Anlage notwendig waren. Die Planer hatten in diesen Fällen meistens versäumt, diese Leistungen zu erfassen. Das traf sowohl für den Hoch- als auch im Tiefbau zu.

- Erhebliche Mengenänderungen

In vielen Leistungsverzeichnissen waren Leistungen nicht mit den tatsächlichen Mengen enthalten. Die den Leistungsverzeichnissen zugrunde liegenden Mengenermittlungen waren ungenau. In vielen Fällen wurden die Leistungen ausgeschrieben, obwohl die Planungen noch nicht weit genug fortgeschritten waren. Die kommunalen Auftraggeber begründeten diese Verfahrensweise oft mit der Ausreichung von Zuwendungen und der damit verbundenen Notwendigkeit des zeitnahen Verbrauchs.

3 Gemeinsame Feststellungen

Nachträge wurden in vielen Fällen fehlerhaft abgewickelt. Die StRPrÄ stellten bei den Prüfungen eine Häufung bei folgenden Fehlern fest:

- Zuständigkeit nach der Hauptsatzung

Viele kommunale Auftraggeber behandelten Nachträge als separate Aufträge. Dadurch unterliefen sie häufig die Zuständigkeitsregelungen der Haupt- bzw. Verbandssatzungen. Nachträge stehen jedoch immer im Zusammenhang mit dem Hauptauftrag. Sie sind als Erweiterung bzw. Änderung des Hauptauftrages zu betrachten. Das kann nur mit Zustimmung des zuständigen Gremiums geschehen.

- Unterschriftsvollmacht

Viele Nachtragsaufträge waren von Bediensteten der Verwaltung oder vom beauftragten freiberuflich Tätigen unterzeichnet. Entsprechende Vollmachten (Dienstanweisung oder Architektenvollmacht) konnten in keinem der Fälle nachgewiesen werden.

- Unzureichende Dokumentation

Regelmäßig fehlte eine ausreichende Dokumentation über die Notwendigkeit der Nachträge. Weiterhin fehlte der Nachweis, ob Prüfungen der Nachtragspreise stattfanden und ob dieses mit den Preisermittlungsgrundlagen des ursprünglichen Angebots übereinstimmten. Diese Leistung ist regelmäßig Aufgabe des beauftragten Architekten bzw. Ingenieurs.

- Fehlende Beauftragung

Die kommunalen Auftraggeber konnten häufig eine schriftliche Beauftragung der Nachtragsleistungen nicht nachweisen, obwohl entsprechende Nachtragsangebote von den ausführenden Firmen vorlagen. Teilweise fehlten sowohl Nachtragsangebote als auch Nachtragsvereinbarungen. Trotzdem erfolgte eine kommentarlose Abrechnung der entsprechenden Leistungen.

- Abrechnung

Nachtragsleistungen waren im Widerspruch zu § 14 Nr. 1 Satz 4 VOB/B in den Abrechnungen nicht separat ausgewiesen.

- Preisnachlässe und Skonti

Angebotene Preisnachlässe und Skonti wurden in den Abrechnungen für die Nachtragsleistungen nicht berücksichtigt. Dadurch entstanden Überzahlungen in erheblichem Umfang.

4 Einzelfeststellungen

4.1 Ein Abwasserzweckverband vereinbarte im Jahr 1997 mit einem Unternehmen einen Nachtrag zum Bodenaustausch für ein so genanntes „Kombibecken“, obwohl die entsprechenden Leistungen bereits ausgeführt und für diese mit dem Hauptangebot anwendbare Bedarfspositionen vereinbart worden waren. Dadurch entstanden Mehrkosten in Höhe von mindestens 41 TDM.

4.2 Der Bürgermeister einer Großen Kreisstadt bestätigte am 01.02.1994 den dritten Nachtrag einer Firma in Höhe von rd. 68 TDM. Ein Beschluss wurde nicht gefasst.

Gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 1 der damaligen Hauptsatzung war der Bürgermeister zur Bewirtschaftung der Mittel nach dem Haushaltsplan bis zu einer Höhe von 30 TDM im Einzelfall zuständig. Für darüber hinausgehende Beträge bedurfte es eines Beschlusses des Bauausschusses bzw. des Stadtrates.

4.3 Bei der Nachtragsabrechnung für den grundhaften Ausbau einer Dorfstraße rechnete eine Firma am 12.01.1998 Nachtragsleistungen (Pos. C) zu einem erheblich höheren Preis ab, als für adäquate Leistungen im Angebotsleistungsverzeichnis

(Pos. A und B) festgelegt war. Eine schriftliche Vereinbarung des Nachtrags und eine Begründung wurden nicht vorgelegt.

Positionen des Angebotsleistungsverzeichnisses:

Pos.	Text	Menge	Einheitspreis
A	Boden aus Abtragsstrecken profilgerecht lösen und fördern. ... Boden geht in Eigentum des Auftragnehmer über und wird beseitigt.	1.250 m ³	16,55 DM
B	Bodeneinbau als Bodenaustausch ...	50 m ³	1,11 DM

Position des Nachtrages:

Pos.	Text	Menge	Einheitspreis
C	Nicht geeigneten Boden außerhalb der Sollprofile aufnehmen und entsorgen; geeigneten Boden liefern, einbauen und verdichten	848 m ³	37,15 DM

Ein Nachtrag kann nur über solche Leistungen erfolgen, die nicht im Leistungsverzeichnis enthalten sind. Die Vergütung bestimmt sich dann nach den Grundlagen der Preisermittlung für die vertragliche Leistung und den besonderen Kosten der geforderten Leistung. Hier waren aber im Leistungsverzeichnis sowohl für „Boden lösen und fördern“ als auch „Boden einbauen“ Preise Vertragsbestandteil. Lediglich wegen der Mengenunterschreitung bzw. Mengenerhöhung von über 10 % hätte gem. § 2 Nr. 3 Abs. 2 VOB/B auf Verlangen ein neuer Preis unter Berücksichtigung der Mehr- oder Minderkosten vereinbart werden dürfen.

4.4 Ein Ingenieurbüro bestätigte beim Neubau einer Sporthalle Nachträge in Höhe von rd. 34 TDM und rd. 18 TDM. Eine entsprechende Vollmacht fehlte. Schriftliche Nachtragsvereinbarungen der Gemeinde lagen dazu nicht vor.

4.5 Wegen des starken Anfalls von Grundwasser war die geplante offene Wasserhaltung beim Neubau einer Ortskanalisation nicht durchführbar. Ein Nachtrag für die geschlossene Wasserhaltung in Höhe von rd. 45 TDM wurde erforderlich. Der Planer hatte das vorliegende Baugrundgutachten, in dem auf die geschlossene Wasserhaltung hingewiesen wurde, nicht beachtet. Bei entsprechender Berücksichtigung in der Planung wären Teile der zusätzlichen Kosten vermeidbar gewesen.

Die Gemeinde stellte keine Schadensersatzforderungen an den Planer wegen der zusätzlichen Kosten infolge des Planungsfehlers.

4.6 Ein Abwasserzweckverband rechnete den Neubau eines Hauptsammlers (Auftragssumme rd. 1,5 Mio. DM) mit rd. 3,0 Mio. DM ab. Die Erhöhung um 100 % resultierte jeweils zur Hälfte aus zusätzlichen Leistungen, die nicht im Leistungsverzeichnis enthalten waren und aus Mengenerhöhungen. Der Abwasserzweckverband verlangte keine Anpassung der Einheitspreise gem. § 2 Nr. 3 Abs. 2 VOB/B aufgrund der Mengenerhöhungen.

4.7 Beim Neubau einer Kläranlage rechnete ein Abwasserzweckverband Nachtragsleistungen in Höhe von rd. 332 TDM ab. Es lagen weder Nachtragsangebote noch

schriftliche Beauftragungen vor. Die Nachtragsleistungen waren in der Abrechnung nicht gesondert ausgewiesen.

5 Sonstige Einzelfeststellungen aus der Bauprüfung

5.1 In einer Gemeinde legten bei Baumaßnahmen in einigen Fällen ortsansässige Bieter das zweit- oder drittgünstigste Angebot vor. Nach der Angebotseröffnung verhandelte die Gemeinde im Widerspruch zu § 24 Nr. 3 VOB/A mit den ortsansässigen Bietern, damit diese den Auftrag zum Preis des günstigsten Bieters ausführten. Entsprechend § 24 Nr. 1 VOB/A darf der Auftraggeber nach Öffnung der Angebote bis zur Zuschlagserteilung mit einem Bieter nur verhandeln, um sich über seine Eignung, Leistungsfähigkeit, die geplante Art der Durchführung, etwaige Ursprungsorte oder Bezugsquellen von Stoffen und Bauteilen oder die Angemessenheit des Preises zu unterrichten. Andere Verhandlungen, besonders über Änderung der Preise, sind entsprechend § 24 Nr. 3 VOB/A unstatthaft.

5.2 Ein Zweckverband vergab im Jahr 1997 für rd. 441 TDM und im Jahr 1999 für rd. 860 TDM Aufträge freihändig. Außerdem lagen bei einer Baumaßnahme im Jahr 1997 für 6 Nachtragspositionen in Höhe von zusammen rd. 3,5 Mio. DM keine schriftlichen Nachtragsvereinbarungen vor.

5.3 Seit 1992 beabsichtigte eine Gemeinde ein Gewerbe-, Misch- und Sondergebiet zu erschließen. Erst im Jahr 1995 schloss sie einen Ingenieurvertrag über die Planung der Erschließungsanlagen sowie einen Bauleistungs- und Finanzierungsvertrag.

Im Widerspruch zu § 60 Abs. 1 SächsGemO hatte der ehemalige Bürgermeister der Gemeinde bereits vor diesen Vertragsabschlüssen mündliche Absprachen und Vereinbarungen getroffen sowie Aufträge erteilt. Ohne schriftliche Verträge erfolgten schon Ingenieurplanungen und der Bau einer Erschließungsstraße. Gemäß § 60 Abs. 1 SächsGemO bedürfen Erklärungen, durch welche die Gemeinde verpflichtet wird, der Schriftform.

5.4 Ein Abwasserzweckverband errichtete in den Jahren 1997 bis 1999 eine zentrale Kläranlage für rd. 22,1 Mio. DM. Die Aufwendungen für Ingenieurleistungen betragen rd. 8,3 Mio. DM, das sind 37,6 % der Bausumme. In den Aufwendungen sind rd. 3 Mio. DM für Planungsleistungen enthalten, die nicht zur Ausführung kamen, da die Planungsgrundlagen mehrfach geändert wurden. Rund 800 TDM entfielen auf Leistungen der Projektsteuerung. Die verbleibenden rd. 4,5 Mio. DM reine Anlagenplanung sind mit 20,4 %, bezogen auf die Baukosten, immer noch ungewöhnlich hoch.

5.5 Eine Gemeinde plante 1995 eine Parkplatzbefestigung und schrieb diese beschränkt aus, obwohl diese Maßnahme im Haushalt 1995 nicht veranschlagt war. Nach der Submission betrieb die Gemeinde das Vergabeverfahren nicht weiter. Es erfolgte weder eine Auftragsvergabe noch eine Aufhebung der Ausschreibung.

1996 schrieb die Gemeinde, diesmal öffentlich, die Maßnahme erneut aus. Mit dem fünftplatzierten Bieter führte die Gemeinde Preisverhandlungen durch, bevor er den Zuschlag erhielt.

1997 rechnete die Gemeinde die Bauleistungen für die Parkplatzbefestigung in Höhe von rd. 342 TDM ab. In dieser Summe waren Pflasterarbeiten in Höhe von rd. 172 TDM enthalten, welche die Gemeinde an anderer Stelle durchführen ließ. Im Verwendungs-

nachweis der Zuwendung für den Parkplatz waren die nicht förderfähigen Pflasterarbeiten mit aufgeführt.

5.6 Eine Gemeinde schrieb einen Radwanderweg in zwei Teillosen aus. Beide Lose vergab sie für rd. 809 TDM an den preisgünstigsten Bieter der gesamten Maßnahme. Bei getrennter Vergabe an den preisgünstigsten Bieter jedes Teilloses hätte die Gemeinde rd. 21 TDM einsparen können. Zur Begründung führte die Gemeinde aus, dass sie nur eine Firma als Ansprechpartner haben wollte.

5.7 Eine Gemeinde schrieb am 16.04.1999 die Leistungen für den Neubau eines Sportplatzes (rd. 850 TDM) aus, obwohl die Finanzierung nicht gesichert war. Der Zuwendungsbescheid über rd. 251 TDM ging der Gemeinde erst am 28.07.1999 zu.

5.8 Der Leiter des Hochbauamtes einer Großen Kreisstadt beauftragte bei einem Pflegeheimneubau das Los für Sanitärinstallation in Höhe von rd. 960 TDM. Er war nicht zur Unterschrift ermächtigt.

5.9 Eine Stadt beauftragte im Zuge der Modernisierung eines Freibades mehrere Architekten zusätzlich zur Freianlagenplanung mit Planungsleistungen der Leistungsphasen 5 bis 9 nach § 73 HOAI für ein Edelstahlbecken. Die Rechtfertigung der Verwaltung, dass wegen qualitativer Mängel dem zunächst beauftragten Ingenieurbüro gekündigt und der Vertrag mit dem Nachfolgebüro erforderlich wurde, überzeugt nicht, weil der Zeitraum zwischen den Vertragsunterzeichnungen durch die Verwaltung nur eine Woche umfasst.

Die Auftragsüberschneidung verursachte Mehrausgaben in Höhe von rd. 109 TDM.

5.10 Eine Gemeindeverwaltung verfasste über den Eröffnungstermin einer Öffentlichen Ausschreibung zwei unterschiedliche Niederschriften. Die erste Niederschrift listete elf Bieter und die zweite Niederschrift lediglich sieben der bereits in der ersten Niederschrift aufgeführten Bieter auf, jedoch mit anderen Angebotssummen.

Die zweite Niederschrift war allein von dem Bieter unterzeichnet, der lt. beider Niederschriften das niedrigste Angebot abgegeben hatte. Im Unterschied zur ersten Niederschrift, nach der sich sein Angebot auf rd. 73 TDM belief, lautete das Angebot gemäß der zweiten Niederschrift auf rd. 149 TDM. Außer dem Angebot des günstigsten Bieters konnte kein anderes Angebot entsprechend der zweiten Niederschrift vorgelegt werden.

Die Beschlussvorlage für den Gemeinderat enthielt einen Vergabevorschlag zugunsten des Angebotes über rd. 73 TDM. Der Gemeinderat beschloss jedoch die Vergabe des Auftrags mit einer Angebotssumme in Höhe von rd. 149 TDM. Entsprechend erteilte die Gemeinde den Zuschlag.

Zur Rechtfertigung führte die Gemeinde aus, dass die Angebote gemäß der ersten Niederschrift auf einem unvollständigen, später veränderten Leistungsverzeichnis basieren würden. Dem ist entgegen zu halten, dass sich die betreffenden Angebote des bevorzugten Bieters nicht hinsichtlich der Leistungsmengen, sondern ausschließlich in den Einheitspreisen unterschieden.

6 Folgerungen

Die kommunalen Auftraggeber müssen künftig die jeweiligen Nutzer rechtzeitig in die Baumaßnahmen mit einbinden. Im Gegenzug haben diese ihre Bedürfnisse und Wünsche rechtzeitig und realitätsgerecht zu äußern, damit nachträgliche Änderungen vermieden werden.

Die Planungen sind sorgfältig und vollständig auszuführen. Die kommunalen Auftraggeber müssen dabei die beauftragten Architekten und Ingenieure entsprechend kontrollieren und begleiten. Besondere örtliche Gegebenheiten sowie Untersuchungen darüber sind zu beachten.

Bauleistungen sind erst auszuschreiben, wenn die Planungen vollständig vorliegen. Damit bewilligte Zuwendungen nicht verfallen, sind die Planungen rechtzeitig zu beginnen.

Die kommunalen Aufgabenträger haben künftig die Zuständigkeitsregeln der Hauptsatzungen zu beachten. Nachträge müssen von dem Gremium beschlossen werden, das auch für den Beschluss des Hauptauftrages zuständig war. Wird mit dem Nachtrag eine Wertgrenze zum Wechsel der Zuständigkeit überschritten, so ist das nach Hauptsatzung folgende Gremium zur Beschlussfassung anzurufen.

Nachtragsaufträge sind Erklärungen, durch welche die Gemeinde verpflichtet wird. Sie müssen schriftlich erfolgen und sind gem. § 60 Abs. 1 SächsGemO vom Bürgermeister handschriftlich zu unterzeichnen, sofern keine Vollmachten im Sinne von § 60 Abs. 4 SächsGemO vorliegen.

Nachträge sind ausführlich zu begründen und zu dokumentieren. Die Begründung muss die Notwendigkeit des Nachtrags belegen sowie Aussagen über die Prüfung und Angemessenheit der Preise enthalten. Beauftragte Architekten und Ingenieure sind auf ihre Pflichten bei der Prüfung von Nachträgen hinzuweisen.

Die kommunalen Auftraggeber müssen die Auftragnehmer anweisen, in ihren Abrechnungen Nachtragsleistungen separat auszuweisen.

Angebotene Preisnachlässe und Skonti gelten auch für Nachträge. Die kommunalen Auftraggeber haben darauf zu achten, dass diese konsequent genutzt werden.

Weiterhin sind die Vergabevorschriften der VOB/A und die Bestimmungen der HOAI einzuhalten.

Eine Kreisfreie Stadt hat ihre Pflicht zur Beteiligungsverwaltung vernachlässigt und konnte daher der wirtschaftlichen Fehlentwicklung des kommunalen Unternehmens nicht rechtzeitig entgegenwirken.

Durch Ergänzung der gemeindewirtschaftsrechtlichen Vorschriften über die wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden sollten die Voraussetzungen verbessert werden, Fehlentwicklungen rechtzeitiger zu erkennen bzw. zu vermeiden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Betätigung einer Kreisfreien Stadt als Gesellschafterin einer Eigen-gesellschaft im Zeitraum von 1990 bis zum 31.12.1998 nach Maßgabe des § 109 Abs. 1 SächsGemO überörtlich geprüft.

Ein Schwerpunkt der Prüfung war die Einhaltung der kommunalrechtlichen Vorschriften sowie die Kontrolle und Steuerung des Unternehmens durch die Stadt im Rahmen der Beteiligungsverwaltung. Dabei galt es u. a. festzustellen, ob ein ausreichender Informationsfluss zwischen der Eigengesellschaft und der Stadt sichergestellt war und ob die gemeindewirtschaftlichen Vorschriften geeignet und ausreichend sind, die Durchsetzung städtischer Interessen zu realisieren.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Wirtschaftsführung der Gesellschaft

2.1.1 Wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft

Die Vermögens- und Ertragslage des Unternehmens entwickelte sich im Zeitraum von 1994 bis zum 31.12.1998 aufgrund mangelhafter Betriebsführung negativ.

In den Wirtschaftsjahren 1995 bis 1998 wies die Gesellschaft erhebliche Jahresfehlbeträge aus, die auf Beschluss der Gesellschafterversammlung bis zum Jahresabschluss 1997 jeweils auf neue Rechnung vorgetragen wurden.

Ursachen für die Jahresfehlbeträge waren vornehmlich apl. Abschreibungen geleisteter Anzahlungen, umfangreiche Forderungsverzichte, Verluste aus dem Erwerb und der Veräußerung risikoreicher Geschäftsanteile an anderen Unternehmen und unwirtschaftliche Betriebsaufwendungen, insbesondere erhebliche Anwalts-, Beratungs- und Gutachterhonorare mit teilweise zweifelhaftem Nutzen für die Gesellschaft sowie hohe Personal-, Reise- und Bewirtungsaufwendungen.

Fehlende Erlöse aufgrund übertragener Geschäftsgebiete und ein bis 1996 unzureichendes Mahnwesen führten zu Ertragsminderungen.

Das Unternehmen verfügte zum Ende des Wirtschaftsjahres 1998 aufgrund der Ausgliederung fast aller Geschäftsbereiche über keine nennenswerten Möglichkeiten zur Erzielung von Erlösen und insoweit über keine hinreichende Ertragskraft.

Das Unternehmen verfügte in den Wirtschaftsjahren 1994 und 1995 über eine - gemessen am Fremdkapital - unzureichende Eigenkapitalausstattung (Eigenkapitalquote rd. 4 %). Seit dem 31.12.1996 verfügte die Gesellschaft über kein buchmäßiges Eigenkapital. Die Jahresabschlüsse 1996 bis 1998 wiesen in den Bilanzen jeweils nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge aus.

Die Gesellschaft war somit in den Wirtschaftsjahren 1996 bis 1998 bilanziell überschuldet. Die daraus resultierenden insolvenzrechtlichen Konsequenzen wurden durch die Gewährung von Gesellschafterdarlehen seitens der Stadt vorerst abgewendet.

Die Stadt beabsichtigt wegen der stark eingeschränkten Geschäftstätigkeit der Gesellschaft nunmehr deren Auflösung.

2.1.2 Erwerb von Beteiligungen durch die kommunale Eigengesellschaft

Die Gesellschaft hatte an insgesamt fünf weiteren Unternehmen (GmbH) Beteiligungen erworben. Unter anderem erwarb die Gesellschaft an einem Unternehmen einen 50 %igen Geschäftsanteil im Wert von rd. 3.750 TDM.

Ein Beschluss des Stadtrates gem. § 96 Abs. 2 SächsGemO über den Erwerb des Geschäftsanteils wurde nicht gefasst. Der Geschäftsanteil wurde nach zwei Jahren für 2.650 TDM veräußert. Der kommunalen Eigengesellschaft entstand ein Verlust in Höhe von rd. 1.100 TDM.

In einem weiteren Fall gründete die Gesellschaft mit Dritten eine GmbH, deren Gegenstand das Halten von Beteiligungen an weiteren Unternehmen zum Zwecke der Beteiligung am Sanierungsbergbau in Ostsachsen und die Gewinnung von und der Handel mit Bergbauprodukten war. Die Gründung dieser Gesellschaft erfolgte ebenfalls ohne vorherige Zustimmung durch den Stadtrat und sogar ohne eine nach dem Gesellschaftsvertrag erforderliche vorherige Beschlussfassung durch den Aufsichtsrat. Ob die Beteiligung des kommunalen Unternehmens an einer GmbH mit dem genannten Unternehmensgegenstand den städtischen Aufgaben zuzurechnen ist, erscheint zumindest zweifelhaft.

2.1.3 Ergebnisse der Jahresabschlussprüfungen

Für die Jahresabschlüsse der Wirtschaftsjahre 1994 bis 1998 wurden die Bestätigungsvermerke der Abschlussprüfer u. a. aufgrund der mangelhaften Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft, der nicht gewährleisteten Werthaltigkeit der bis zum 31.12.1996 geleisteten Anzahlungen für die Errichtung einer technischen Anlage und der bestehenden Risiken aus dem Erwerb von Beteiligungen an anderen Gesellschaften eingeschränkt oder versagt.

Wegen erheblicher Verletzungen der Sorgfaltspflichten des Geschäftsführers in Angelegenheiten der Gesellschaft und aufgrund schwer wiegender Verstöße des Geschäftsführers gegen den Gesellschaftsvertrag war die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung in den Wirtschaftsjahren 1994 bis 1996 nicht bzw. nur eingeschränkt gewährleistet. Nach Darstellung der Abschlussprüfer war diese auch 1997 und teilweise 1998 nicht umfassend gewährleistet.

2.2 Betätigung der Stadt als Gesellschafter

Die Stadt verfügte bis zum Jahr 1999 über keine geeignete und der Bedeutung der wirtschaftlichen Betätigung der Stadt angemessene Form der Beteiligungsverwaltung.

Dies ist umso kritischer zu bewerten, als der SRH die Stadt bereits 1997 im Rahmen einer Prüfung auf Defizite in der Beteiligungsverwaltung hingewiesen und Verbesserungen angemahnt hatte.

Gemäß § 98 Abs. 2 Satz 5 SächsGemO kann der Gemeinderat den Vertretern der Gemeinde in Unternehmen Weisungen erteilen. Dies setzt jedoch dessen rechtzeitige und umfassende Information über wesentliche Angelegenheiten der Unternehmen voraus.

Der Umfang der Kenntnisnahme des Stadtrates über die Inhalte der Prüfungsberichte der Abschlussprüfer bis zum Wirtschaftsjahr 1996 konnte nicht nachvollzogen werden. Ausweislich der vorgelegten Unterlagen wurde der Stadtrat nicht hinreichend über die wesentlichen Geschäftsvorfälle der Gesellschaft informiert. Ein schriftlicher Bericht des Aufsichtsrates gegenüber der Stadt über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit war erstmals am 24.03.1999 für das Geschäftsjahr 1998 aktenkundig.

Aus den vorgelegten Unterlagen war nicht zu entnehmen, dass die Stadt gem. § 96 Abs. 2 SächsGemO dem Erwerb von Geschäftsanteilen an anderen Unternehmen durch die Gesellschaft zugestimmt hatte.

3 Folgerungen

3.1 Im Rahmen ihrer Pflicht zur Beteiligungsverwaltung haben sich die Gemeinden alle wesentlichen Informationen rechtzeitig zu verschaffen und den Erfordernissen entsprechend aufzubereiten. Insbesondere ist dafür Sorge zu tragen, dass Fehlentwicklungen rechtzeitig erkannt werden können. Über die kommunalen Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen sollten jährlich Beteiligungsberichte erstellt und veröffentlicht werden. Dies sollte in der SächsGemO ausdrücklich vorgeschrieben werden.

3.2 Der Gemeinderat sollte durch die Beteiligungsverwaltung der Gemeinde sowie durch die Vertreter der Gemeinde in den Unternehmen frühzeitig über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichtet werden, damit er ggf. von seinem Weisungsrecht gem. § 98 Abs. 1 SächsGemO Gebrauch machen kann und auf wesentliche Entscheidungen der Unternehmensorgane einwirken kann. Besondere Bedeutung kommt dabei den regelmäßigen Berichterstattungen des Aufsichtsrates gegenüber der Gemeinde gem. § 171 Abs. 2 AktG i. V. m. § 52 GmbHG sowie den Berichten über die Prüfungen der Jahresabschlüsse zu.

3.3 Beteiligungen eines Unternehmens, an dem die Gemeinde mit mehr als 50 % beteiligt ist, an anderen Unternehmen (so genannte mittelbare Beteiligungen), bedürfen gem. § 96 Abs. 2 SächsGemO stets der vorherigen Zustimmung des Gemeinderates.

3.4 Die Prüfung, ob die Beteiligung kommunaler Unternehmen an dritten Unternehmen gem. § 96 Abs. 2 SächsGemO zulässig ist, obliegt bislang ausschließlich der Gemeinde. Eine Genehmigungspflicht durch die Rechtsaufsichtsbehörde für mittelbare Beteiligungen besteht nicht. Durch entsprechende Änderung der SächsGemO sollte die Beschlussfassung des Gemeinderates über Beteiligungen ihrer Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft an Unternehmen der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde unterworfen werden. Dann hätte diese zu beurteilen, ob die tatbestandlichen Vor-

aussetzungen nach der SächsGemO für die geplante mittelbare Beteiligung gegeben sind.

4 Schlussbemerkung

Der Referentenentwurf des SMI zum Gesetz zur Änderung gemeindewirtschaftsrechtlicher Vorschriften berücksichtigt insbesondere hinsichtlich der SächsGemO weitestgehend die vom SRH im Rahmen dieser und anderer Prüfungen zur Beteiligungsverwaltung gewonnenen Erkenntnisse und Folgerungen. Der SRH hat dies dem Ministerium in seiner Stellungnahme mitgeteilt und auf noch bestehenden Änderungsbedarf hingewiesen.

Gegenwärtig befinden sich der Kommunale Versorgungsverband Sachsen und dessen Sondervermögen in einer Ansparphase, da die Ausgaben für die Leistungserbringung noch gering sind. Mittel- und langfristig werden sie jedoch überproportional ansteigen.

Die rechtlichen Grundlagen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung beider Sondervermögen sind unzureichend.

Die Entscheidung zum Erwerb des neuen Verbandsgebäudes erfolgte ohne vorherige vergleichende Betrachtung der Alternative Gebäudemiete, da es verbandspolitischer Wille war, Grundeigentum zu schaffen.

1 Prüfungsgegenstand

Mit In-Kraft-Treten des SächsGKV am 01.01.1993 erfolgte die Errichtung des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen (KVS) als Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Pflichtmitglieder des KVS sind die Gemeinden, die Verwaltungsverbände, die Landkreise, die Zweckverbände, die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung, die öffentlich-rechtlichen Sparkassen, der Landeswohlfahrtsverband Sachsen, die AOK Sachsen und die Innungskrankenkassen Sachsen sowie die Unfallkasse Sachsen. Daneben kann der KVS freiwillige Mitglieder auf Antrag aufnehmen. Zum 31.12.1998 hatte der KVS 862 Pflichtmitglieder und 3 freiwillige Mitglieder.

Angehörige des KVS sind diejenigen Beschäftigten und deren Hinterbliebenen, die vom KVS Versorgungsbezüge zu erwarten haben (Aktive) oder Versorgungsbezüge erhalten (Versorgungsempfänger). Zum 31.12.1998 hatte der KVS 3.269 Aktive und 224 Versorgungsempfänger.

Hauptaufgabe des KVS ist die Gewährung von Versorgungsbezügen nach beamtenrechtlichen Vorschriften an seine Angehörigen. Er übernimmt für seine Mitglieder die Versorgung der Beschäftigten und deren Hinterbliebenen, die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen, die Unfall- und Heilfürsorge sowie die Nachversicherung zur gesetzlichen Rentenversicherung. Als freiwillige Aufgabe übernahm der KVS durch entsprechende Satzungsregelung die Erstattung von Dienstbezügen bei längerer Dienstunfähigkeit.

Der Verwaltungsrat des KVS hatte bis zum 31.12.1996 den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg mit der Wahrnehmung der Geschäfte des KVS beauftragt. Seit dem Amtsantritt seines Direktors am 01.01.1997 arbeitet der KVS organisatorisch eigenständig. Der Aufbau der Verwaltung in Dresden ist jedoch noch nicht abgeschlossen.

Dem KVS obliegt auf der Grundlage des SächsGKV die Verwaltung und Bewirtschaftung einer rechtlich unselbstständigen Sonderkasse und eines rechtlich unselbstständigen Sondervermögens. Dies sind die Zusatzversorgungskasse (ZVK) und die Versor-

gungsrücklage nach § 14a BBesG.

Der SRH hat im Rahmen seiner Zuständigkeit gem. § 27 Abs. 1 SächsGKV i. V. m. § 64 SächsLKrO sowie §§ 108 Abs. 1 und 109 SächsGemO die Haushalts- und Wirtschaftsführung des KVS und dessen Sondervermögen geprüft.

Schwerpunkte der Prüfung waren die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen bei der Haushaltsplanung und beim Haushaltsvollzug des KVS, die Grundlagen der Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der ZVK sowie die Umsetzung der Bestimmungen des SächsGKV zur Bildung der Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG.

Die Prüfung beinhaltet auch die Notwendigkeit und Angemessenheit der Verwaltungsausgaben unter Beachtung allgemeiner Haushaltsgrundsätze.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Kommunalen Versorgungsverband Sachsen - Haushaltsentwicklung, Finanzplanung und weiteres Vermögen -

Bestimmend für die Haushaltsentwicklung des KVS war in der noch immer nicht völlig abgeschlossenen Aufbauphase die finanzielle Sicherstellung der dem KVS obliegenden Versorgungsleistungen für die Beschäftigten seiner Mitglieder. Der KVS muss dabei insbesondere der ostdeutschen Besonderheit Rechnung tragen, dass bislang nur in verhältnismäßig geringem Umfang Leistungen zu erbringen sind, diese aber in den kommenden Jahren deutlich steigen werden.

Nachfolgende Übersicht verdeutlicht dies anhand ausgewählter Haushaltsdaten für die Hj. 1996 bis 2000:

	Jahresrechnung 1996 (Mio. DM)	Jahresrechnung 1997 (Mio. DM)	Jahresrechnung 1998 (Mio. DM)	Haushaltsplan 1999 (Mio. DM)	Haushaltsplan 2000 (Mio. DM)
Haushaltsvolumen	23,7	31,9	41,2	43,5	65,7
- Anteil VwH*	18,8	24,0	31,3	34,8	51,3
- Anteil VmH**	4,9	7,9	9,9	8,7	14,4
Haupteinnahmen VwH					
- Allgemeine Umlage	10,0	12,9	17,7	21,0	28,3
- Besondere Umlage	6,7	6,7	7,4	7,4	8,3
Hauptausgaben VwH					
- Versorgungsbereich	2,9	4,0	10,3	13,5	20,4
- Beihilfebereich	6,8	7,0	8,0	8,5	9,5
Hauptausgaben VmH					
<i>Zuführungen</i>					
- zum weiteren Vermögen	4,3	7,0	9,1	7,7	10,7
- zur Sicherheitsrücklage	0,4	0,5	0,6	0,8	1,0
Vermögensstand	14,8	22,0	31,6	39,3	54,4
- Anteil weiteres Vermögen	13,0	19,7	28,7	35,6	50,1
- Anteil Sicherheitsrücklage	1,8	2,3	2,9	3,7	4,3

* VwH = Verwaltungshaushalt

** VmH = Vermögenshaushalt

Der KVS wurde gem. § 27 Abs. 1 SächsGKV durch die Rechtsaufsichtsbehörde von der Verpflichtung zur Finanzplanung freigestellt. Für die Wirtschaftsführung des KVS sind

jedoch Finanzplanungen von besonderer Bedeutung, um die finanzielle Sicherstellung der Versorgungsleistungen mittel- und langfristig gewährleisten zu können.

Der KVS hat zur Planung der künftigen Entwicklung ein versicherungsmathematisches Gutachten für einen Prognosezeitraum von 30 Jahren erstellen lassen. Es ist vorgesehen, dieses in regelmäßigen Abständen fortzuschreiben. Das Gutachten weist jedoch nicht explizit die Entwicklung des weiteren Vermögens aus. Andererseits geht es in weiten Teilen über die geforderten Standards einer Finanzplanung hinaus.

Der KVS kann bis zum 31.12.2002 gem. § 38 Abs. 7 Satz 2 SächsGKV i. V. m. § 15 Abs. 3 der Allgemeinen Satzung des KVS weiteres Vermögen bis zur dreifachen Höhe der Jahresleistungen im laufenden Jahr ansammeln. Ab dem 01.01.2003 ist die Ansammlung von weiterem Vermögen nur noch bis zur einfachen Höhe der Vorjahresleistungen zulässig.

Bei Realisierung entsprechender Planungen des KVS würde die gesetzlich zulässige Höhe des weiteren Vermögens erstmals im Jahr 2003 überschritten. Die Ansammlung weiteren Vermögens über die gesetzlich zulässige Höhe hinaus ist nach Angaben des KVS für die Erbringung der ihm gesetzlich obliegenden Aufgaben erforderlich.

2.2 Sondervermögen Zusatzversorgungskasse

2.2.1 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen

Die ZVK wurde auf der Grundlage von § 32 Abs. 1 SächsGKV als rechtlich unselbstständige Sonderkasse gegründet. Das Vermögen der Kasse wird als Sondervermögen getrennt von dem sonstigen Vermögen des Rechtsträgers verwaltet. Die Rechtsverhältnisse sind durch Satzung geregelt. Erstes Wirtschaftsjahr war 1997.

Aufgabe der ZVK ist die Gewährung des mit Wirkung vom 01.01.1997 tarifvertraglich begründeten Anspruchs der Arbeiter und Angestellten der Mitglieder der ZVK auf zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung. Mit Stand 31.12.1998 hatte die ZVK 904 Mitglieder mit insgesamt 151.054 Versicherten, einschließlich der beitragsfrei Versicherten.

Derzeit befindet sich die ZVK in einer Ansparphase, wie nachfolgende Gegenüberstellung des Umlageaufkommens und der Versicherungsleistungen für die Wirtschaftsjahre 1997 bis 2000 verdeutlicht:

Wirtschaftsjahr	Jahresabschluss 1997 (TDM)	Jahresabschluss 1998 (TDM)	Wirtschaftsplan 1999 (TDM)	Wirtschaftsplan 2000 (TDM)
Umlageaufkommen	69.640	68.303	67.750	78.000
Versicherungsleistungen	167	1.008	3.300	4.250

Auch für die ZVK gilt, dass aufgrund der versorgungsrechtlichen Bestimmungen und der Altersstruktur der Versicherten gegenwärtig nur in geringem Umfang Leistungen zu erbringen sind. Diese werden jedoch in dem von der ZVK für Umlageplanungen zugrunde gelegten Prognosezeitraum von 30 Jahren überproportional ansteigen.

Auf die Wirtschaftsführung der ZVK sind nach § 32 Abs. 2 i. V. m. § 27 Abs. 1 SächsGKV die für die Landkreise geltenden Vorschriften entsprechend

anzuwenden, soweit sich aus der Zweckbestimmung der ZVK nichts anderes ergibt.

Die Wirtschaftsführung der ZVK erfolgte jedoch, bedingt durch deren besondere Zweckbestimmung, in Anlehnung an die Bestimmungen des SächsEigBG und der SächsEigBVO. Diese wurden aber nicht konsequent und durchgängig angewendet.

Für die Wirtschaftsjahre 1997 und 1998 wurden keine Lageberichte gem. § 17 Abs. 1 SächsEigBG i. V. m. § 11 SächsEigBVO aufgestellt. Die örtliche Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse durch den Verwaltungsausschuss erfolgte jährlich fristgerecht.

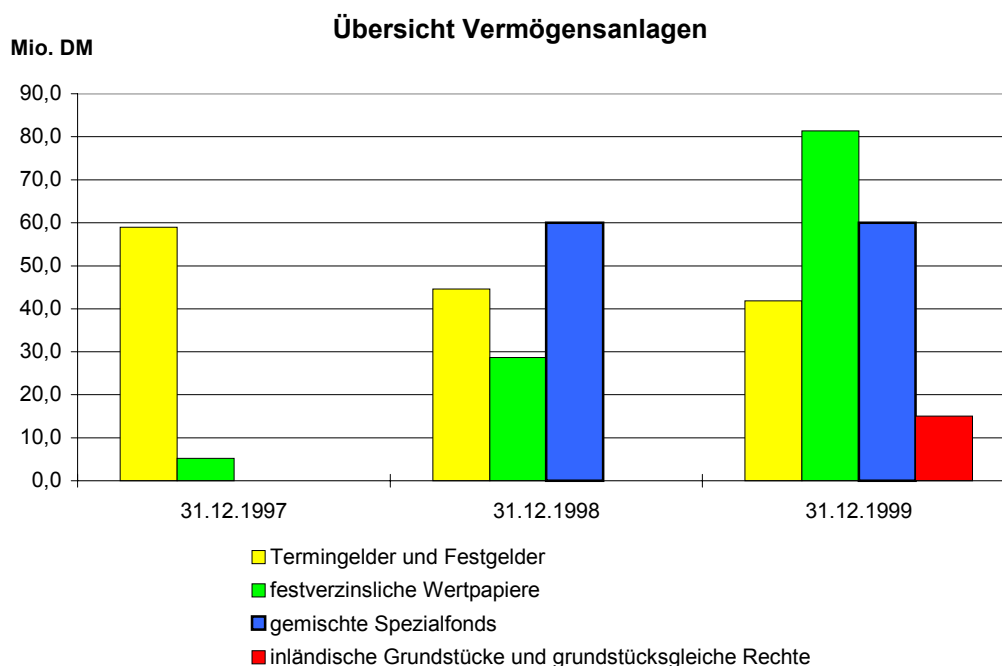
2.2.2 Vermögensentwicklung und Vermögensanlage

Nach § 69 Abs. 1 ZVK-Satzung führt die ZVK für die satzungsmäßigen Leistungen und die Verwaltungskosten ein Vermögen als Deckungsmasse.

Die Jahresabschlüsse 1997 und 1998 sowie die Wirtschaftspläne 1999 und 2000 weisen folgende Zuführungen zum Vermögen aus:

Jahr	Jahresabschluss 1997 (Mio. DM)	Jahresabschluss 1998 (Mio. DM)	Wirtschaftsplan 1999 (Mio. DM)	Wirtschaftsplan 2000 (Mio. DM)
Vermögenszuführung	67,7	67,8	65,5	82,6
Vermögensbestand	67,7	135,5	201,0	283,6

Das Kassenvermögen ist nach § 69 Abs. 3 ZVK-Satzung unter Wahrung ausreichender Sicherheit so anzulegen, dass ein angemessener Ertrag gewährleistet ist. Die ZVK hat interne Anlagerichtlinien für die Vermögensanlage erlassen. Die Anlage des Vermögens erfolgte wie folgt:



Der SRH befürwortet grundsätzlich die bislang angewendeten Anlageformen. Die Vermögensanlage in zwei gemischten Spezialfonds zu je 30 Mio. DM ist durch das geltende Gemeindehaushaltsrecht nicht gedeckt, da die Fonds Aktienanteile enthalten. Nach der Anlagerichtlinie der ZVK ist ein Aktienanteil von maximal 50 % zulässig. Diese Quote wurde jedoch durch die verbindlichen Festlegungen des Anlageausschusses auf maximal 30 % reduziert. Soweit die Bestimmungen des Gemeindehaushaltsrechts für die ZVK nicht gelten sollen, wäre dies gesondert, z. B. im SächsGKV oder durch Rechtsverordnung, zu regeln.

2.2.3 Erwerb Verbandsgebäude

Die Entscheidung für den Erwerb eines neu zu errichtenden Verbandsgebäudes erfolgte im Mai 1997. Es war übereinstimmende verbandspolitische Auffassung der Gremien des KVS und der ZVK, Grundeigentum zu schaffen. Dieses sollte gleichzeitig der Anlage von Vermögen der ZVK dienen. Der Kaufpreis für das Grundstück und das zu erstellende Verbandsgebäude beträgt lt. Kaufvertrag rd. 30 Mio. DM.

Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen den Alternativen Erwerb oder Miete lagen der Entscheidung nicht zugrunde. Ein Gutachten vom Mai 1998 hatte lediglich die Wirtschaftlichkeit des Angebotes einer Firma zur schlüsselfertigen Gebäudeerstellung zum Gegenstand.

Ein 1999 durch den KVS in Auftrag gegebenes Gutachten zur vergleichenden Wirtschaftlichkeits- und Rentabilitätsbetrachtung der Alternativen Erwerb oder Miete kam zu dem Ergebnis, dass sich „eine Deckung der Erwerbskosten nur bei einer niedrigen Verzinsung einstellt“. Zu diesem Zeitpunkt waren die Planungen für den Neubau des Gebäudes bereits fertig gestellt und der Kaufvertrag stand kurz vor der Unterzeichnung.

Vor der Beschlussfassung über Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung soll aber gem. § 10 Abs. 2 GemHVO durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

Die Planungen des Verbandsgebäudes überschritten teilweise die Raum- und Flächennormen für Landesbehörden. Obwohl der KVS nicht an die Einhaltung dieser Vorschriften gebunden ist, können diese im Hinblick auf die Grundsätze wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltswirtschaft als Maßstab und Orientierung dienen.

Das Verbandsgebäude ist lt. Geschäftsbericht 1998 der ZVK für rd. 110 Beschäftigte konzipiert. Zum Zeitpunkt der Prüfung beschäftigte der KVS 53 Mitarbeiter. Bis zum 01.02.2001 war die Zahl der Mitarbeiter auf insgesamt 70 angewachsen. Eine Fremdvermietung der nicht benötigten Büros ist daher zwischenzeitlich notwendig.

Zur baufachlichen Beratung und Unterstützung vereinbarte der KVS mit einer Stadt die vorübergehende Beschäftigung einer Mitarbeiterin der Stadt beim KVS bis zum 31.12.2001.

Der KVS erstattet der Stadt die Personalkosten. Außerdem wurde der Mitarbeiterin für die täglichen Fahrten zwischen Wohnort und KVS von etwa 200 km sowie zur Wahrnehmung der Dienstgeschäfte ein Dienstwagen zur Verfügung gestellt. Der KVS trägt sämtliche Betriebskosten für das Fahrzeug. Die Fahrzeiten zwischen Wohnort und KVS wurden pauschal mit zunächst täglich drei Stunden, später mit täglich zwei Stunden als Fahrten zu dienstlichen Zwecken und somit als Arbeitszeit anerkannt. Dies widerspricht dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.

Es war nicht dokumentiert, ob die Frage der Wirtschaftlichkeit dieser Verfahrensweise im Vergleich zu Alternativen im Vorfeld geprüft wurde.

2.3 Sondervermögen Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG

§ 14a BBesG regelt grundlegend die Einführung von Versorgungsrücklagen in Bund und Ländern durch Verminderung der Bezügeanpassungen um durchschnittlich 0,2 % in den Jahren 1999 bis 2013 und Zuführung der ersparten Mittel zu entsprechenden Sondervermögen. Die so gebildeten Rücklagen sollen im Zeitpunkt der höchsten Belastungen zur Dämpfung der Versorgungskosten und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte zur Verfügung stehen.

Der KVS ist gesetzlich zuständig für die Versorgungsrücklage der Besoldungs- und Versorgungsempfänger seiner Mitglieder sowie die seiner eigenen Besoldungs- und Versorgungsempfänger. Nach § 34 Abs. 1 SächsGKV bildet er ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen, welches von dem übrigen Vermögen des KVS, dessen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten ist. Daraus ergibt sich i. V. m. § 91 Abs. 1 Nr. 1 SächsGemO zwingend, dass für die Versorgungsrücklage eine Sonderrechnung zu führen ist. Die derzeitige Bewirtschaftung als Unterabschnitt innerhalb des Haushaltes des KVS genügt dem nicht.

Der KVS hat gemäß § 37 SächsGKV eine Satzung für die Angelegenheiten der Versorgungsrücklage beschlossen. Die Satzung enthält die vorgeschriebenen Mindestregelungen; vorteilhaft wären zudem auch Regelungen zur Art der Bewirtschaftung des Sondervermögens.

Die Höhe der dem Sondervermögen zuzuführenden Beträge ist nach § 34 Abs. 2 SächsGKV unter Anwendung einer durch das SMF festzulegenden Berechnungsformel zu ermitteln. Das SMF hat die Berechnungsformel im Dezember 1999 festgelegt.

Für die Jahre 1999 und 2000 wurden vorsorglich Einnahmen in Höhe von rd. 1 Mio. DM veranschlagt. Die für 1999 veranschlagten Mittel hat der KVS zu Beginn des Jahres 2000 dem Sondervermögen zugeführt.

Die Anlage der Mittel richtet sich entsprechend § 35 SächsGKV nach einer vom SMI im Einvernehmen mit dem SMF bis zur ersten Zuführung von Mitteln zu erlassenen Rechtsverordnung. Das SMI ist dieser Verpflichtung noch nicht nachgekommen. Der KVS hat deshalb die für das Jahr 1999 eingenommenen Mittel vorübergehend als Festgeld angelegt.

3 Folgerungen

3.1 Kommunaler Versorgungsverband Sachsen

3.1.1 Dem KVS wird künftig zusätzlich zum versicherungsmathematischen Gutachten die Erstellung einer fünfjährigen Finanzplanung entsprechend § 80 SächsGemO i. V. m. § 2 Abs. 2 GemHVO empfohlen. Darin sollte u. a. die Entwicklung des weiteren Vermögens ausgewiesen werden.

3.1.2 Soweit es zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung notwendig sein sollte, die gesetzlich vorgegebene Höchstgrenze für die Ansammlung weiteren Vermögens zu überschreiten, bedarf dies zuvor einer entsprechenden Gesetzesänderung.

3.2 Sondervermögen Zusatzversorgungskasse

3.2.1 Dem Gesetz- bzw. Ordnungsgeber wird empfohlen, die Art der Wirtschaftsführung der ZVK eindeutig zu regeln. Der SRH befürwortet eine Wirtschaftsführung auf der Grundlage des Eigenbetriebsrechts unter konsequenter Anwendung der kaufmännischen Buchführung.

3.2.2 In die ZVK-Satzung sollte die Art der Wirtschaftsführung aufgenommen werden. Soweit sich diesbezüglich aus der Zweckbestimmung der ZVK Besonderheiten ergeben, sollten in der Satzung entsprechende Regelungen erfolgen.

3.2.3 Den Jahresabschlüssen sind Lageberichte beizufügen.

3.2.4 Dem Gesetz- bzw. Ordnungsgeber wird empfohlen, die Vermögensanlage der ZVK im SächsGKV bzw. durch Rechtsverordnung gesondert zu regeln. Der SRH befürwortet, analog den Anlagerichtlinien der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder, eine Anlage nach den Grundsätzen der § 54 und 54a des Gesetzes über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen.

3.2.5 Entscheidungen über Investitionen und andere Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind künftig auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsvergleichen zu treffen. Gemäß § 10 Abs. 2 GemHVO ist durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

3.3 Sondervermögen Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG

3.3.1 Es wird empfohlen, die Art der Wirtschaftsführung in der Satzung zu regeln.

3.3.2 Dem SMI wird empfohlen, gem. § 35 SächsGKV eine Rechtsverordnung zur Anlage der Mittel für das durch den KVS verwaltete Sondervermögen nach § 14a BBesG zu erlassen.

4 Stellungnahmen

4.1 Kommunalen Versorgungsverband Sachsen - Haushaltsentwicklung, Finanzplanung und weiteres Vermögen -

Der Empfehlung, künftig eine fünfjährige Finanzplanung zu erstellen, werde nicht gefolgt, da diese kein geeignetes Steuerungsinstrument für die Wirtschaftsführung des KVS darstelle. Aus der Sicht des KVS biete das versicherungsmathematische Gutachten eine wesentlich differenziertere und auf die Belange des KVS eindeutiger zugeschnittene Planungsgrundlage als eine fünfjährige Finanzplanung.

Die derzeit noch bestehende gesetzliche Begrenzung der Höhe des weiteren Vermögens hält der KVS für ungeeignet und zu einengend. Der KVS werde deshalb mit entsprechenden Vorschlägen zur Änderung des SächsGKV an die Rechtsaufsichtsbehörde herantreten.

4.2 Sondervermögen Zusatzversorgungskasse

4.2.1 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen

Es träfe zu, dass die Wirtschaftsführung der ZVK derzeit auf der Grundlage verschiedener Einzelregelungen erfolge und die Bestimmungen des SächsEigBG und der SächsEigBVO nicht vollständig angewandt würden. Eine eindeutige Regelung durch den Gesetzgeber sollte deshalb erfolgen. Der KVS weist aber darauf hin, dass die angewandte Wirtschaftsführung seit Jahrzehnten bei den Partnerkassen erprobt würde und sich entsprechend dem Kassenzweck außerordentlich bewährt habe.

Weitergehende Regelungen zur Art der Wirtschaftsführung in der Satzung der ZVK würden für entbehrlich gehalten.

Seit dem Wirtschaftsjahr 1999 würden Lageberichte erstellt.

4.2.2 Vermögensentwicklung und Vermögensanlage

Die Bestimmungen des Gemeindehaushaltsrechts zur Vermögensanlage würden gerade für die ZVK wegen deren besonderer Zweckbestimmung nicht gelten. Daher seien eigene Anlagerichtlinien erlassen worden.

Eine Regelung der Vermögensanlage nach modernen, zukunftsorientierten Anlagegrundsätzen in Form einer Rechtsverordnung oder durch Gesetz werde begrüßt.

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Vermögensanlage in Form der beiden Spezialfonds neben einer zu erwartenden stabilen Wertentwicklung auch das geforderte Sicherheitskriterium erfülle. Für die Mittel sei kein fester Auszahlungszeitpunkt vereinbart. Der Aktienanteil sei auf 30 % begrenzt. Die Einhaltung der Obergrenze werde ständig überwacht. Bei den Aktien handle es sich grundsätzlich um deutsche Standardwerte.

4.2.3 Erwerb Verbandsgebäude

Das Gutachten zur Variantenuntersuchung Anmietung oder Erwerb eines Verbandsgebäudes habe nicht dazu gedient, die Wirtschaftlichkeit gem. § 10 Abs. 2 GemHVO nachzuweisen. Es habe lediglich eine Argumentationshilfe für die Beratungen in den Gremien darstellen sollen für den Fall, dass man im Verlaufe der Diskussion die grundsätzliche Frage „Miete/Kauf“ nochmals ansprechen würde, was jedoch nicht geschehen sei.

Von den Raum- und Flächennormen, zu deren Einhaltung der KVS ohnehin nicht verpflichtet sei, sei nur unwesentlich und zudem begründet und zukunftsorientiert abgewichen worden.

4.3 Sondervermögen Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG

Regelungen zur Art der Wirtschaftsführung in der Satzung würden für entbehrlich gehalten.

Mit dem Ausweis des Sondervermögens als Unterabschnitt innerhalb des Haushalts- und Rechnungswesens des KVS sei die Forderung des § 34 Abs. 1 SächsGKV, dieses vom übrigen Vermögen des KVS, dessen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu

halten, erfüllt. Im Übrigen sei es erklärtes Anliegen des Gesetzgebers gewesen, das betreffende Verfahren so weit wie möglich zu vereinfachen.

5 Schlussbemerkungen

Der SRH hält an seinen Feststellungen und Folgerungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des KVS, zu dessen Zusatzversorgungskasse und zu der Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG fest.

Von besonderer Bedeutung ist es, die Rechtsgrundlagen so anzupassen und zu ergänzen, dass diesbezüglich klare und eindeutige Regelungen gegeben sind. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Wirtschaftsführung der ZVK sowie für die Vermögensanlagen.

Die Verwaltungsstruktur und die Aufgabenzuordnung waren nicht sachgemäß.

Vergütungen wurden fehlerhaft festgesetzt.

Das Krankenhaus verstieß wiederholt gegen die Vergabevorschriften.

1 Prüfungsgegenstand

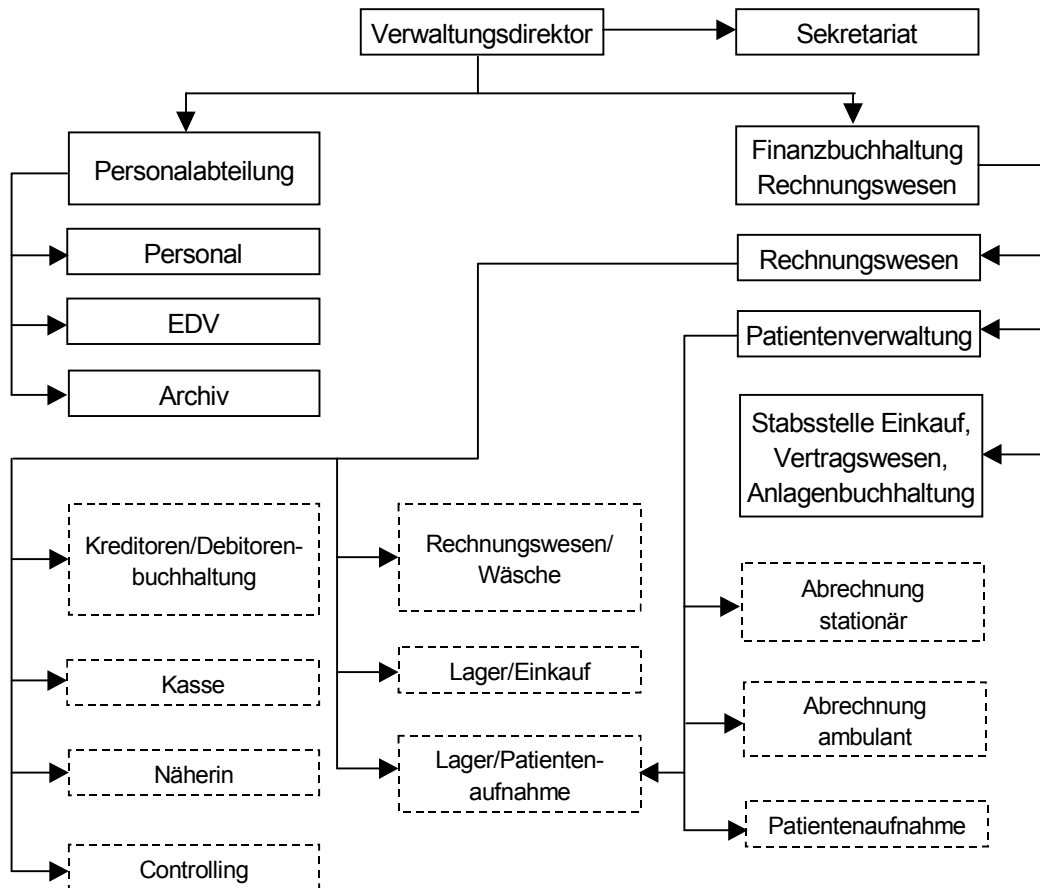
Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung eines kommunalen Krankenhauses der Regelversorgung geprüft. Das Krankenhaus wird als Eigenbetrieb in Trägerschaft eines Landkreises geführt. Prüfungsschwerpunkte waren u. a. die Organisation ausgewählter Bereiche, das Rechnungswesen, die Personalverwaltung, die Vergabe von Aufträgen und die im Krankenhaus erbrachten ambulanten Leistungen der Ärzte.

Das Krankenhaus verwehrte dem SRH anfänglich unter dem Vorwand des Datenschutzes die zur Prüfung der Personalführung notwendige Übergabe der Personalakten. Erst nach mehrfachen Verweisen auf die Rechtslage übergab das Krankenhaus dem SRH die verlangten Personalakten.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Organisation

Die Struktur des Verwaltungsbereiches (ausgenommen Technik) des Krankenhauses stellte sich wie folgt dar:



Der vorgenannte Bereich des Krankenhauses gliederte sich in zwei Abteilungen mit je einer Leiterin. Die Abteilungen waren nochmals in Gruppen mit je einem Gruppenleiter untergliedert. Außerdem war der Abteilungsleiterin Finanzbuchhaltung/Rechnungswesen eine Stabsstelle (Einkauf, Vertragswesen, Anlagenbuchhaltung) mit 1 Vollzeitkraft (VK) zugeordnet. Die Aufteilung der Verwaltung in Abteilungen und Gruppen mit jeweils eigenem Leiter erscheint für das Krankenhaus unangemessen. Die Zuordnung der EDV (2 VK) und des Archivs (2,75 VK) zur Personalabteilung ist ebenso nicht nachvollziehbar wie die Zuordnung des Controllings (1 VK), des Bereiches Lager/Einkauf (1 VK) oder der Näherin (0,16 VK) zur Abteilung Finanzbuchhaltung/Rechnungswesen. Weiterhin waren die sich überschneidenden Kompetenzen bei Lager/Patientenaufnahme durch die Gruppenleiter Rechnungswesen und Patientenverwaltung nicht sachgerecht.

Das Krankenhaus hatte keinen Wirtschaftsleiter. Die Aufgaben des Wirtschafts- und Versorgungsdienstes waren unterschiedlichen Bereichen des Krankenhauses zugeordnet. Die Bereiche Desinfektion, Hausmeister, Hof- und Gartenarbeiter sowie Hol- und Bringendienst waren der Abteilung Technik zugeordnet. Die Bereiche Lager, Wäsche-

reinigung, Einkauf und Vertragswesen unterstanden der Abteilung Finanzbuchhaltung/ Rechnungswesen. Für den Bereich Gebäudereinigung bestand eine doppelte Zuständigkeit beider Abteilungen.

Die Kompetenzen bei der Beschaffung von Anlage- und Wirtschaftsgütern, medizintechnischen Geräten und medizinischer Verbrauchsgüter sowie bei der Vergabe von Dienstleistungen waren nicht einheitlich geregelt. Die Angebote wurden entweder von der Stabsstelle Einkauf, der Technik oder durch das medizinische Personal eingeholt.

Der Hol- und Bringedienst wurde von im Krankenhaus beschäftigten Handwerkern mit jeweils 40 % ihrer Arbeitszeit ausgeführt. Die Vergütung richtete sich nach der mit 60 % ausgeübten höherwertigen Handwerkerleistung. In dieser Zeit wurden die Handwerker hauptsächlich für Eigenleistungen bei Umbau und Instandhaltung des Krankenhauses eingesetzt. Die Wirtschaftlichkeit der Eigenleistung gegenüber Fremdleistungen wies das Krankenhaus nicht nach.

2.2 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen

Eine humanitäre Organisation bat das Krankenhaus um Unterstützung bei der Behandlung von Patienten. Diese Leistungen werden von den Krankenkassen nicht vergütet. Das Krankenhaus schätzt die ihm entgangenen Erträge in den Geschäftsjahren 1998 bis 2000 auf mindestens rd. 140 TDM. Davon waren 5 TDM durch eine Spende aus dem Jahr 1999 gedeckt. Es erfolgte weder eine vorherige Klärung der Finanzierung, noch eine Abstimmung mit dem Krankenhausträger.

Das Krankenhaus hat eine Kostenartenrechnung eingeführt und für die Kostenstellenrechnung einen Kostenstellenplan erarbeitet. Kosten und Leistungen, die das Krankenhaus erfasste, wurden den gebildeten Kostenstellen zugeordnet. Eine Verrechnung der auf den Vorkostenstellen erfassten Kosten und Leistungen auf die Endkostenstellen erfolgte bisher aber nicht, weil Statistiken und Aufzeichnungen zu den Kosten und Leistungen überwiegend nicht den Anforderungen des § 8 KHBV entsprachen.

2.3 Personalverwaltung

Der Abgleich der Istbesetzung mit dem Stellenplan und der Pflegesatzvereinbarung des Jahres 1999 ergab in der Verwaltung eine Mehrbesetzung. In den Anlagen zur Pflegesatzvereinbarung waren 29,75 VK und im Stellenplan 29,40 VK ausgewiesen. Die Anzahl der tatsächlichen Iststellen betrug aber 32,12 VK in diesem Bereich.

Gemäß § 3 Abs. 2 SächsEigBVO sind in der Stellenübersicht die Zahlen der im laufenden Wirtschaftsjahr vorgesehenen und der tatsächlich besetzten Stellen anzugeben. Erhebliche Abweichungen von der Stellenübersicht des laufenden Wirtschaftsjahrs sind zu begründen. Eine Begründung lag jedoch nicht vor.

Die Personalakten waren in vielen Fällen unvollständig. Es fehlten u. a. Anträge zur Anerkennung der Beschäftigungszeiten sowie Nachweise des beruflichen Werdegangs. Stellenbeschreibungen und -bewertungen waren unzureichend und teilweise nicht nachvollziehbar. Die Arbeitsvorgänge und die zeitlichen Anteile sowie die Gesamtbewertung fehlten. Mehrfach waren sogar für mehrere Stellen gemeinsame Stellenbeschreibungen vorhanden. Die geprüften Stelleninhaber übten grundsätzlich unterschiedliche Tätigkeiten aus und waren verschiedenen Leitern zugeordnet.

Die stichprobenweise Prüfung der Personalausgaben ergab, dass einige Mitarbeiter tarifwidrig eingruppiert waren. Zum Beispiel wurde die nach Tarifrecht geforderte Unterstellung bei den Gruppenleitern Apotheke und der leitenden MTA-Labor nicht erfüllt. Für eine Abteilungsschwester waren Art und Umfang der Tätigkeiten, die diese als ständige Vertreterin der Pflegedienstleiterin auszuüben hat, nicht bestimmt.

2.4 Arbeitszeitregelung

Für den ärztlichen Dienst wandte das Krankenhaus 1999 rd. 7,5 Mio. DM Personalausgaben auf. Davon entfielen rd. 1,3 Mio. DM für Bereitschaftsdienste und Rufbereitschaft, das entspricht rd. 17,3 % der Personalausgaben des ärztlichen Dienstes. Die letzte Überprüfung der Inanspruchnahme der Ärzte während der Bereitschaft und die Festsetzung der Bereitschaftsdienststufen erfolgte in einigen Abteilungen 1996, in anderen noch früher.

Die Mitarbeiter des Labors waren in versetzten Diensten rund um die Uhr tätig. Laut Aufzeichnungen des Krankenhauses bestanden die in den Nachtstunden durchgeführten Arbeiten mindestens zu 50 % aus Routinearbeiten, wie Versenden von Proben, Eingeben von Befunden, Geräte säubern, Abfälle entsorgen u. ä. Diese Arbeiten hätten auch am Tage durchgeführt werden können.

2.5 Ambulante Leistungen der angestellten Ärzte

Der Krankenhausträger hatte mit den zur ambulanten Leistungserbringung ermächtigten Krankenhausärzten Nutzungsverträge abgeschlossen. Aus den Ambulanzeinnahmen erhob das Krankenhaus Nutzungsentgelte als Pauschalbeträge. Die eingeforderten Nutzungsentgelte lagen z. T. erheblich unter der tariflich vorgesehenen Kostenerstattung. Eine Kostendeckung war somit nicht gewährleistet.

Abteilung	Nutzungsentgelt lt. Vertrag	Sachkostenanteil nach DKG-NT II, Spalte 5
CA HNO	20 %	50 %
OA HNO	25 %	35 %
CA Gynäkologie	25 %	35 %
CA Gefäßchirurgie	30 %	40 %
OA Unfallchirurgie	30 %	35 - 45 %

Nach § 24 Abs. 4 SächsKHG hat das Krankenhaus nach Abzug der Nutzungsentgelte prozentuale Anteile zur Bildung von Poolgeldern einzubehalten und gem. § 25 SächsKHG an die ärztlichen Mitarbeiter und das nichtärztliche Fachpersonal zu verteilen. Das Krankenhaus hat bisher, außer den Einnahmen der D-Arztambulanz, keine Entgelte entsprechend § 24 Abs. 4 SächsKHG einbehalten.

Der Krankenhausträger hatte in den Nutzungsverträgen mit den liquidationsberechtigten Ärzten die Erhebung von Poolgeldern bei Entgelten aus ambulanten Tätigkeiten von bis zu 20 TDM pro Jahr ausgeschlossen.

2.6 Vergabe von Leistungen

Die Auftragsvergabe erfolgte regelmäßig durch den Verwaltungsleiter oder dessen Vertreter. Ausführliche Leistungsverzeichnisse waren die Ausnahme und sinnvolle Zusammenfassungen von Beschaffungen unterblieben. Mit den Verträgen vereinbarte das

Krankenhaus regelmäßig die allgemeinen Geschäftsbedingungen der Auftragnehmer. Auf die Vereinbarung der VOL/B als Vertragsbedingung wurde bisher verzichtet.

Das Krankenhaus nutzte nicht die aus dem Wettbewerb entstehenden finanziellen Vorteile. Es vergab die meisten Aufträge für Lieferungen und Dienstleistungen im Widerspruch zu § 3 Nr. 2 VOL/A freihändig. Das Krankenhaus konnte nicht nachweisen, dass die Voraussetzungen für Freihändige Vergaben entsprechend § 3 Nr. 4 VOL/A vorgelegen hatten.

In vielen Fällen erfolgten weitere Verstöße gegen die Vergabebestimmungen der VOL/A, z. B.:

- mangelhafte Kennzeichnung der Angebote (Widerspruch zu § 22 Nr. 3 Satz 2 VOL/A),
- fehlende Angaben in der Niederschrift zur Öffnung der Angebote (Widerspruch zu § 22 Nr. 4 Abs. 1 VOL/A),
- unstatthafte Verhandlung mit einem Bieter (Widerspruch zu § 24 Nr. 2 Abs. 1 VOL/A),
- fehlende Vergabevermerke (Widerspruch zu § 30 Nr. 1 VOL/A).

Im Jahr 1996 holte das Krankenhaus für den Kauf eines Computertomografen Angebote von drei Firmen ein. Eine aufgrund des Anschaffungswertes gebotene europaweite Ausschreibung nach § 3a Nr. 1 Abs. 1 VOL/A wurde nicht durchgeführt. Eine der Firmen bot außerdem einen Mietvertrag für den Computertomografen zu einem monatlichen Mietpreis von 15.237,25 DM und einer Mietdauer von zunächst 60 Monaten an. Das Krankenhaus entschied sich, das Mietangebot anzunehmen. Eine Berechnung der Wirtschaftlichkeit der Miete gegenüber dem Kauf des Computertomografen unter Berücksichtigung der Folgekosten erfolgte nicht.

Die Speisenversorgung der Patienten und der Mitarbeiter wurde durch eine Cateringfirma gewährleistet. Das Auftragsvolumen betrug rd. 1,9 Mio. DM jährlich. Das Krankenhaus schrieb die Leistungen 1996 unter Einbeziehung von sechs Bietern beschränkt aus. Bei der Auswertung der Angebote glich das Krankenhaus von sich aus den Preis für den Wareneinsatz der beiden günstigsten Bieter an den Preis des späteren Auftragnehmers an und veränderte dadurch die Angebotspreise und die Rangfolge der Bieter. Das Krankenhaus begründete diese Verfahrensweise damit, dass bei geringeren Wareneinsatzpreisen die Ware nicht qualitätsgerecht wäre. Verhandlungen mit den günstigeren Bietern gem. § 24 Abs. 1 Nr. 1 VOL/A, um Zweifel über die Angebote zu beheben, führte das Krankenhaus nicht.

2.7 Lieferapotheke

Die Apotheke des Krankenhauses belieferte andere Krankenhäuser und Kliniken mit Medikamenten. Die Vergütung der Lieferleistung war mit den Vertragspartnern individuell geregelt. Den Aufwendungen des Jahres 1999 für die Fremdbelieferung von rd. 87,9 TDM standen Erträge von rd. 73,3 TDM gegenüber. Das Defizit der Lieferapotheke betrug rd. 14,6 TDM.

2.8 Kooperation mit einer niedergelassenen Ärztin

Das Krankenhaus beschaffte 1994 aus pauschalen Fördermitteln ein Röntgengerät. Aufgrund eines Vertrages über die gemeinsame Nutzung des Röntgengerätes erbringt eine niedergelassene Radiologin seit dem 01.10.1994 ambulante Röntgenleistungen. Während die Beschaffung von Anlagegütern für die stationäre Patientenversorgung durch Investitionsmittel des Freistaates gefördert wird, sind die investiven Kosten der ambulanten Mitnutzung aus Eigenmitteln zu decken.

Für die Nutzung entrichtete die Radiologin einen Mietzins, der sich nach Anzahl und Art der Leistungen bemisst. Die vereinbarten Verrechnungssätze je Leistung basierten auf den Vergütungen des Kataloges für kassenärztliche Leistungen (EBM-Katalog) und auf der Kostenerstattung nach Tarif der Deutschen Krankenhausgesellschaft mit Stand 1994. Die Änderung der Abrechnungsgrundlagen hat das Krankenhaus bisher nicht berücksichtigt.

Das Krankenhaus verkaufte derselben Radiologin 1994 eine Mammografieeinrichtung zum Preis von 70 TDM. Das Gerät war 1992 zum Preis von 155,4 TDM aus pauschalen Fördermitteln beschafft worden und besaß 1994 noch einen Buchwert von 107,6 TDM. Das Krankenhaus verkaufte das Gerät also erheblich unter Buchwert.

3 Folgerungen

3.1 Der SRH empfiehlt dem Krankenhaus, seine Verwaltung straffer zu strukturieren. Aus den Abteilungen sind sachfremde Aufgaben auszugliedern und entsprechend neu zuzuordnen.

Der SRH empfiehlt dem Krankenhaus weiterhin die Bestellung eines Wirtschaftsleiters, der mit den Aufgaben des Wirtschafts- und Versorgungsdienstes beauftragt ist.

Die Verantwortlichkeiten und das Verfahren für die Vergabe von Leistungen sind einheitlich zu regeln. Die Ausschreibungsverfahren sollten künftig zentral durchgeführt werden.

Die Wirtschaftlichkeit des Hol- und Bringendienstes sowie der Eigenleistung des Krankenhauses gegenüber Fremdleistungen bei Umbau und Instandhaltung sind zu prüfen. Die Personalstruktur ist entsprechend anzupassen.

3.2 Die Finanzierung freiwilliger Leistungen ist künftig vor Erbringung zu klären.

Für die auf den Vorkostenstellen erfassten Kosten sind Umlageschlüssel entsprechend § 8 KHBV zu erarbeiten. Diese Kosten sind dann verursachergerecht zu verteilen.

3.3 Die Abweichungen der tatsächlich besetzten Stellen zum Stellenplan sind gem. § 3 Abs. 2 SächsEigBVO zu begründen.

Die Personalakten sind zahlungsbegründende Unterlagen und äußerst sorgfältig zu führen. Die Personalakten des Krankenhauses sind zu überprüfen und ggf. zu ergänzen.

Für jeden Arbeitsplatz ist eine Stellenbeschreibung bzw. -bewertung vorzunehmen. Die Kenntnisnahme ist zu dokumentieren. Fehlerhafte Eingruppierungen sind zu korrigieren.

3.4 Das Krankenhaus hat die Bereitschaftsdienste und die Rufbereitschaft zu prüfen. Zur Ermittlung der anfallenden Arbeitszeiten sind repräsentative Erhebungen durchzuführen. Entsprechendes gilt für die Ermittlung der Bereitschaftsdienststufen und der Rufbereitschaft.

Das Krankenhaus hat die Arbeitszeitregelung für das Labor zu prüfen. Die anstehenden Arbeiten können auch durch versetzten Dienst in Verbindung mit Bereitschaft für die Nachtstunden durchgeführt werden.

3.5 Das Krankenhaus muss Sachmittel und Personalaufwendungen aus der Ambulanztätigkeit der Ärzte künftig kostendeckend einfordern. Nach § 24 Abs. 3 SächsKHG ist auch ein Vorteilsausgleich zu erheben.

Die ärztlichen Mitarbeiter und das nichtärztliche Fachpersonal sind an allen Einnahmen der Ambulanztätigkeit gem. § 25 SächsKHG angemessen zu beteiligen. Auch für Entgelte kleiner 20 TDM pro Jahr sind entsprechend § 24 Abs. 4 SächsKHG Poolgelder zu bilden. Die Nutzungsverträge mit den ermächtigten Ärzten sind anzupassen.

3.6 Die Vergabebestimmungen der VOL/A sind künftig zu beachten. Die Leistungen sind mit eindeutigen und erschöpfend beschriebenen Leistungsverzeichnissen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Die Zuständigkeit der Ärzte bei der Beschreibung der Leistung sowie bei der Auswahl und Erprobung medizinisch-technischer Geräte bleibt davon unberührt.

Bei Überschreitung der Schwellenwerte ist eine europaweite Ausschreibung gem. Abschnitt 2 der VOL/A durchzuführen. Forderungen, die an eine Fremdleistung gestellt werden, sind in das Leistungsverzeichnis aufzunehmen.

Vor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung ist künftig eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen (vgl. § 10 Abs. 2 GemHVO). Entsprechende Berechnungen sind aktenkundig zu machen.

Bei Ausschreibungen hat das Krankenhaus künftig den Bietern Gelegenheit zu geben, mögliche Zweifel über die Qualität der angebotenen Leistung zu entkräften. Können die Bieter die Qualität der angebotenen Leistung nicht belegen, sind sie vom Vergabeverfahren auszuschließen. Eine Veränderung der Bieterpreise ist unzulässig.

3.7 Das Krankenhaus hat alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die Lieferapotheke kostendeckend zu betreiben.

3.8 Für die ambulante Mitnutzung der aus Fördermitteln beschafften medizintechnischen Anlagegüter hat das Krankenhaus kostendeckende Entgelte zu fordern und den Fördermitteln anteilig investive Kosten zuzuführen.

Anlagegüter sind grundsätzlich nicht unterhalb des Buchwertes zu veräußern.

Die möglichen Synergieeffekte eines Eigenbetriebes für zwei Krankenhäuser wurden nicht genutzt.

Die geprüften Vergütungen des Personals waren häufig aufgrund fehlerhafter Eingruppierung zu hoch.

Angesichts des überragenden Kostenfaktors Personal müssen die Krankenhausträger nach den Prüfungserfahrungen des SRH diesem Bereich erhöhte Aufmerksamkeit schenken.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat unter Mitwirkung des StRPrA Leipzig nach § 109 Abs. 1 SächsGemO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der in einem Eigenbetrieb organisierten zwei Krankenhäuser eines Landkreises überörtlich geprüft.

Schwerpunkte der Prüfung waren die Organisation des Eigenbetriebes und das Ausgabeverhalten bei der Betriebsführung. Aufgrund der bisherigen Prüfungserfahrungen wurden auch hier insbesondere die Personalausgaben untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die beiden Krankenhäuser des Kreises erhielten mit der Gründung des Eigenbetriebes zum 01.04.1997 eine für beide Häuser verantwortliche Leitung. Ein Konzept, das die erforderlichen Maßnahmen zur Ausschöpfung von möglichen Synergieeffekten und einen Zeitplan für deren Umsetzung gezeigt hätte, konnte für die Zeit bis zum Beginn der Prüfung nicht vorgelegt werden. Das auf Anfrage des SRH dargelegte Konzept ist wenig aussagekräftig.

2.2 Die Budgetunterschreitung aufgrund des Rückgangs der Patientenzahlen in einem der beiden Krankenhäuser wurde von den Krankenkassen nur mit rd. 200 TDM ausgeglichen, während die Budgetüberschreitung des anderen Krankenhauses zu einer Rückzahlung der erzielten Mehrerlöse in Höhe von rd. 1 Mio. DM an die Kassen führte.

Die Eigenbetriebsleitung hatte bisher nicht geprüft, ob die Verhandlung eines gemeinsamen Budgets für die Krankenhäuser die Nachteile verhindern oder mildern kann.

2.3 Die mangelhafte Kosten- und Leistungsrechnung lässt in vielen Bereichen nicht erkennen, ob wirtschaftlich gearbeitet wird. So lag der Nutzungsgrad der Belegbetten in einem der Krankenhäuser in allen drei Abteilungen erheblich unter der üblichen Plangröße von 85 %. Eine Ergebnisrechnung zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit trotz Unterbelegung war nicht möglich.

2.4 Bei der Betriebsführung wurden zahlreiche Mängel festgestellt. Insbesondere wurden mögliche Synergieeffekte beim Einkauf von Leistungen für beide Krankenhäuser nicht genutzt. Für die Reinigungsleistungen, die Speisenversorgung oder den Hol- und Bringedienst erfolgten keine gemeinsamen Ausschreibungen.

Im Rahmen einer Ausschreibung war die Vergabe der Krankenhauswäsche unter der Maßgabe der Personalübernahme vorgesehen. In der Folge behielt jedoch ein Krankenhaus des Eigenbetriebes das Beschäftigungsverhältnis mit einer Arbeitskraft bei, obwohl die Kraft ausschließlich für die Fremdfirma tätig war. Der Eigenbetrieb erhält von dieser Firma jährlich rd. 10 TDM weniger als seine eigenen Personalkosten erstattet.

Wie bei fast allen bisherigen Prüfungen im Krankenhausbereich musste der SRH erneut feststellen, dass in beiden Krankenhäusern der Flächenansatz für die Gebäudereinigung nicht nachvollziehbar war. Inwieweit die geleisteten Zahlungen berechtigt waren, konnte vom Eigenbetrieb nicht belegt werden.

Ein Vergleich der Kosten für die Eigen- und Fremdleistungen für einen Teil des Hol- und Bringedienstes und die Gebäudereinigung zeigte, dass Kosteneinsparungen von bis zu 100 TDM bei vollständiger Fremdvergabe möglich erscheinen.

Die nicht erforderliche Rund-um-die-Uhr-Besetzung der Patientenverwaltung in einem Krankenhaus bzw. der Pforte im anderen Krankenhaus verursachte Aufwendungen für Wechselschicht- und Nachtzuschläge in Höhe von rd. 20 TDM je Krankenhaus.

Der SRH hat auch erhebliche Mängel bei der Vergabe von Dienstleistungen an Dritte festgestellt. So verlief das Vergabeverfahren für die Fremdversorgung mit Speisen in einem der Krankenhäuser nicht ordnungsgemäß. Das Krankenhaus hob beim Vergabevorschlag den Wert des Wareneinsatzes bei einem Bieter von 6,70 DM/Beköstigungstag auf 7 DM/Beköstigungstag mit der Begründung an, bei dem angebotenen Wareneinsatz wäre die Ware nicht qualitätsgerecht.

Unwirtschaftlich verhielt sich dasselbe Krankenhaus bei der Abgabe von Arzneimitteln an andere Einrichtungen. Die Versorgungsapothek wurde in 1998 und 1999 nicht kostendeckend betrieben. Die Defizite aus der Fremdversorgung betragen 29,9 bzw. 51,2 TDM.

Für das Patientenfernsehen hatte dieses Krankenhaus einen nachteiligen Mietkaufvertrag abgeschlossen. In der Folge überstiegen bisher die Aufwendungen des Krankenhauses für Mietzins und Rundfunkgebühren die Erträge um jährlich 16 TDM. Darüber hinaus hat es das Krankenhaus in den Jahren 1998 und 1999 auch noch versäumt, vertragliche Ansprüche zur Eindämmung der Verluste geltend zu machen. Hierdurch hat es weitere 33 TDM eingebüßt.

2.5 Die Krankenhäuser hatten pauschale Fördermittel unter Missachtung des § 31 GemHVO und der Förderbestimmungen verwendet. In 70 % der geprüften Fälle wurden Aufträge für die Beschaffung kurzfristiger Anlagegüter ohne Ausschreibung vergeben.

Eines der Krankenhäuser beschaffte aus pauschalen Fördermitteln ohne Wirtschaftlichkeitsberechnung einen urodynamischen Messplatz und ein Bronchoskop für die Endoskopie. Anschließend wurden die Geräte zu 100 bzw. 70 % von niedergelasse-

nen Ärzten für ambulante Untersuchungen genutzt. Die Erlöse wurden nicht dazu genutzt, den Bestand der pauschalen Fördermittel wieder aufzufüllen.

Ausschreibung und Vergabe des Computertomografiegerätes waren fehlerhaft. Der Krankenhausträger hat mehrfach gegen Bestimmungen der VOL/A verstoßen. Statt des beantragten und genehmigten Anteils von 60 % wurden tatsächlich nur 35 % der Leistungen am Computertomografiegerät für stationäre Patienten erbracht. Die Kostenerstattung für die ambulante Mitnutzung war nach der Kostenstellenrechnung des Krankenhauses nicht kostendeckend.

2.6 Für die Verwaltung der Personal- und Lohnakten wurde zu viel Personal eingesetzt. Trotzdem waren die Personal- und Lohnakten meist nicht vollständig und damit nicht schlüssig.

Bei der Gestaltung der Arbeitsverträge mussten in fast allen Bereichen erhebliche Mängel zum Nachteil des Eigenbetriebes festgestellt werden. In einem Fall wurde in einer Nebenabrede für eine Teilzeitkraft eine dreimonatige Vollbeschäftigung im Falle der Kündigung wegen Rationalisierung zugesichert.

Auch bei der Festsetzung der Beschäftigungszeiten wurden so viele Fehler beanstandet, dass der SRH die erneute Prüfung für alle Mitarbeiter für erforderlich hält.

Beim Eigenbetrieb lagen nicht für alle Stellen Stellenbeschreibungen vor. Zum Teil waren die vom Krankenhausträger vorgegebenen Stellenbewertungen nicht eingehalten worden.

In weiten Bereichen waren Mitarbeiter fehlerhaft zu gut eingruppiert. Der Eigenbetrieb wurde dadurch in der Vergangenheit mit erheblichen Mehrkosten belastet. So wurden die Chefärzte z. T. ohne entsprechende Zustimmung des Kreistags außertariflich entlohnt. Die nicht genehmigten Zahlungen belaufen sich seit 1991 auf rd. 600 TDM.

Weitere Mehrkosten entstanden dem Eigenbetrieb durch z. B. fehlerhafte Zulagenzahlungen und pauschale Abrechnung der Bereitschaftsdienste mit mehreren Ärzten ohne die hierfür erforderliche Nebenabrede zur Bereitschaftsdienststufe im Arbeitsvertrag. Darüber hinaus waren zahlreiche weitere Beanstandungen und Prüfhinweise zu erteilen.

3 Folgerungen

3.1 Mögliche Einspareffekte aus der Zusammenführung der Krankenhäuser zu einem Eigenbetrieb wurden bisher nicht genutzt.

3.2 Die Eigenbetriebsleitung muss die Erlöse der Häuser laufend überwachen und Maßnahmen zur Verminderung der gegenläufigen Entwicklung und zur Vermeidung finanzieller Verluste des Eigenbetriebes ergreifen. Sie sollte hierzu auch prüfen, inwieweit die Verhandlung eines gemeinsamen Budgets für den Eigenbetrieb günstiger ist.

3.3 Die Kosten- und Leistungsrechnung des Eigenbetriebes muss erheblich verbessert und für die Krankenhäuser einheitlich erstellt werden.

3.4 Der Eigenbetrieb muss künftig besser darauf achten, dass sämtliche durch die einheitliche Leitung und Betriebsführung möglichen Synergieeffekte ausgeschöpft wer-

den. Eine Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Eigenbetriebes ist dringend angezeigt.

Die Vertragsgestaltung hinsichtlich der Personalüberlassung ist zu überprüfen, die Unterzahlung ist zu beseitigen.

Der SRH fordert die umgehende Erstellung und laufende Fortschreibung eines Raumverzeichnisses, welches bei einer erneuten Ausschreibung der Leistungsbeschreibung zugrunde zu legen ist. Zukünftig ist eine gemeinsame Ausschreibung für beide Häuser vorzunehmen, um mengenmäßige Vorteile auszuschöpfen.

Die Eigenbetriebsleitung muss die Wirtschaftlichkeit der Bereiche Hol- und Bringedienst und Gebäudereinigung, die z. T. mit eigenem Personal durchgeführt wurden, prüfen.

Der Krankenhausträger muss auf eine strenge Einhaltung der Ausschreibungsvorschriften besser achten.

Die Wirtschaftlichkeit der Apotheke sollte laufend überprüft werden. Dabei müssen alle zuzurechnenden Kosten erfasst werden. Unwirtschaftliche Lieferleistungen müssen unterbleiben.

Es muss umgehend geprüft werden, ob der vertragliche Ausgleichsanspruch hinsichtlich des Patientenfernsehens noch geltend gemacht werden kann. Dieses Versäumnis zeigt einen zu sorglosen Umgang mit öffentlichen Geldern.

3.5 Der Krankenhausträger und der Eigenbetrieb müssen bei der Verwendung pauschaler Fördermittel besser auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und der Förderbestimmungen achten, um finanzielle Nachteile für den Eigenbetrieb zu vermeiden. Dies bezieht auch die Einhaltung von Mitteilungspflichten und die Vorlage der entsprechenden Verwendungsnachweise mit ein.

Der Krankenhausträger muss bei Investitionsentscheidungen auf eine ausreichend begründete Prognose achten. Vor der Beschaffung sollten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen angestellt werden.

3.6 Trotz wiederholter Berichterstattung des SRH über erhebliche Schäden durch schlecht geführte Personalakten in sächsischen Krankenhäusern waren auch die Personalakten dieses Eigenbetriebes höchst mangelhaft. Sie müssen dringend überprüft werden.

Das Krankenhaus muss für alle Beschäftigten Tätigkeitsbeschreibungen erstellen. Stellenbewertungen und Zustimmungspflichten des Krankenhausträgers sind zukünftig einzuhalten.

Die Organisation der Betriebsabläufe muss etwaige Auswirkungen bei den Personalkosten einbeziehen. Die Notwendigkeit von Zulagen sollte nachvollziehbar begründet sein.

4 Stellungnahme des Krankenhausträgers und des Krankenhauses

4.1 Die bestehende Konzeption zur weiteren Entwicklung des Eigenbetriebes mit Stand 08.09.2000 werde bis zum 31.03.2001 überarbeitet und konkretisiert.

4.2 Die Einhaltung des Budget sei für die Eigenbetriebsleitung ständiger Kontrollschwerpunkt gewesen. Einer Lenkung der Patientenströme seien auch Grenzen gesetzt.

Die Vor- und Nachteile einer gemeinsamen Budgetierung und deren Realisierung unter den Bedingungen des gültigen Krankenhausplans würden einer Prüfung unterzogen.

4.3 Bis Ende 2001 werde der Eigenbetrieb in der Lage sein, alle Leistungen zu erfassen und die Kosten durch interne Leistungsverrechnung des leistungserbringenden Kostenstellen zuzuordnen.

4.4 Die Speisenversorgung werde zum nächstmöglichen Zeitpunkt für beide Krankenhäuser gemeinsam ausgeschrieben.

Die ausgewiesene Differenz der jährlichen Personalkosten bei der Krankenhauswäsche verringere sich um rd. 6,5 TDM für die Kosten zum Abdecken von Ausfallzeiten der Mitarbeiterin, da sie durch Mitarbeiter der Fremdfirma vertreten werde. Der Eigenbetrieb habe auch Verhandlungen mit der Fremdfirma aufgenommen, mit dem Ziel, die Erstattung der Personalkosten kostendeckend zu erhöhen.

Für beide Häuser würden die Raumverzeichnisse erstellt bzw. die vorhandenen aktualisiert. Die Aufgabe sei ebenso wie die spätere ständige Fortschreibung dem Technischen Leiter übertragen worden. Auf der Basis der Raumverzeichnisse würden die bestehenden Verträge geprüft. Künftig dürfte die sachliche Richtigkeit nur festgestellt werden, wenn aktueller Vertragsstand und Rechnung übereinstimmen.

Für den Hol- und Bringdienst werde die Organisation in beiden Häusern auf Einsparmöglichkeiten untersucht und ein Gesamtkonzept bis Dezember 2001 erarbeitet.

Zur gegenwärtigen Organisation der Patientenaufnahme im einen sowie der Pforte im anderen Krankenhaus sähe man keine Veränderungsmöglichkeiten, da die Aufgaben und Verantwortlichkeiten so gestaltet seien, dass zurzeit eine 24-stündige Besetzung erforderlich wäre.

Die Hinweise zur Ausschreibung würden künftigen beachtet.

Im Rahmen der aufzubauenden Kosten- und Leistungsrechnung werde nachgewiesen, dass die Apotheke kostendeckend betrieben werden könne. Einen stark positiven Einfluss hätten darauf die Vertragserweiterungen für ein zusätzliches Krankenhaus ab 01.01.2000 und mittelfristig wegen der Verbesserung der logistischen Verhältnisse die Verlagerung der Apotheke in den Krankenhausneubau.

Die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit habe sich auf die Leistungen „Patiententelefon und -fernsehen“ erstreckt, sodass die Mietgutschriften 1998/1999 bedauerlicherweise nicht eingefordert worden seien. Für das Jahr 2000 habe man noch 17.434 DM in Rechnung stellen können. Die Kostenstellen dafür würden ab dem 01.01.2001 eingerichtet.

4.5 Der Krankenhausträger fordere bei der Abweichung von den Vergabevorschriften der VOB/VOL die Erstellung eines Formblattes, worin die Notwendigkeit einer Freihändigen Vergabe oder eingeschränkten Ausschreibung ausführlich begründet werde. In allen Fällen sei diese Zustimmung auf den Formblättern erfolgt und die Krankenhäuser hätten daher von der Richtigkeit ihres Handelns ausgehen können.

Bei der Beschaffung medizinischer Geräte sei generell zu berücksichtigen, dass in allen Krankenhäusern diese zur Sicherung der Versorgung der Patienten vorgehalten werden müssen, ohne dass eine vollständige Auslastung gewährleistet sei. Um nicht gegen die Grundsätze der pauschalen Förderung zu verstoßen, habe man im Jahresabschluss 2000 die kumulierten Abschreibungen beider Geräte den pauschalen Fördermitteln zugeführt.

Die Hinweise des SRH im Zusammenhang mit der Durchführung des Vergabeverfahrens der Beschaffung des Computertomografiegerätes seien ausgewertet und die zuständigen Mitarbeiter nochmals belehrt worden.

Auch für den über die vorgesehene ambulante Nutzung hinausgehenden Anteil habe man aus den Erlösen Rückstellungen für die Wiederbeschaffung gebildet. Die Feststellungen und Forderungen des SRH zur Kostendeckung bei der ambulanten Nutzung werde man im Rahmen der aufzubauenden Kosten- und Leistungsrechnung bearbeiten.

4.6 Die Personal- und Lohnakten werde man im Zeitraum bis Mai 2001 auf Schlüssigkeit prüfen, bisher fehlende Unterlagen einreihen und fehlende Tätigkeitsbeschreibungen erstellen.

Die beanstandeten Arbeitsverträge seien sämtlich durch neu ausgefertigte Arbeitsverträge korrigiert worden bzw. hätten sich durch den Eintritt des Mitarbeiters in den Ruhestand erledigt.

Die Überprüfung der festgesetzten Beschäftigungszeiten werde bis zum Dezember 2001 zugesagt. Die Erstellung der Stellenbeschreibungen werde bis April 2001 erfolgen. Die Zustimmung des Kreistages für die Entlohnung der Chefärzte werde eingeholt.

Auch hinsichtlich aller weiteren Prüfungsfeststellungen haben Träger und Krankenhaus eine zügige Überprüfung und notwendige Korrekturen und Anpassungen zugesagt.

1 Prüfungsgegenstand

Die Rechnungshöfe der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen prüfen nach § 35 Staatsvertrag über den MDR gemeinsam die Wirtschaftsführung des MDR. Die Vorschriften der jeweiligen Landeshaushaltsordnung 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 den Entwurf der Mitteilung der Prüfung des Outsourcing und der Beteiligungen des MDR erhalten und zu den getroffenen Feststellungen und Folgerungen Stellung genommen. Das Abschlussgespräch mit dem MDR fand zu Beginn des Jahres statt. Die endgültige Prüfungsmitteilung wird derzeit erarbeitet und dem MDR übersandt.

Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens wird der SRH die wesentlichen Ergebnisse dem Ministerpräsidenten mitteilen, der den Landtag hierüber unterrichtet.

2. Seit Dezember 2000 erfolgt unter der Federführung des Landesrechnungshofs Sachsen-Anhalt die Prüfung der Bereiche Marketing, Öffentlichkeitsarbeit sowie Eigenwerbung des MDR.

Prüfungsschwerpunkte sind der Gesamtkomplex Marketing im weitesten Sinne, die Koordinierung innerhalb des ARD-Gemeinschaftsprogramms - Das Erste - sowie die Schnittstellen zur MDR-Werbung GmbH.

Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

Zur Information des Sächsischen Landtags und der Öffentlichkeit berichtet der SRH im Folgenden darüber, ob und in welcher Weise einzelne Jahresberichtsbeiträge aus vergangenen Jahren zur Veränderung in der Praxis geführt haben.

Großzügiger Mittelfluss vom Freistaat an die Stiftung Wald für Sachsen (Jahresbericht 1999 - Beitrag Nr. 5)

Die Stiftung Wald für Sachsen hatte 1996 vom SML eine Zuwendung von 10 Mio. DM zur zinsgünstigen Anlage mit der Zweckbindung erhalten, aus den Erträgen die Ausgaben für den Geschäftsbetrieb zu finanzieren. Weiterhin wurden der Stiftung im Zeitraum 1997 bis 2001 ratenweise 25 Mio. DM zur Altlastensanierung auf ehemaligen Truppenübungsplätzen zur Verfügung gestellt.

Die Erforderlichkeit der Zahlungen, insbesondere in dieser Höhe ist nicht geklärt. Die Stiftung hatte von den 25 Mio. DM jedenfalls bis Ende 1998 lediglich 1,8 Mio. DM verbraucht, jedoch erhebliche Zinsgewinne erzielt.

Zudem hat die Stiftung für rd. 1,3 Mio. DM Baumaßnahmen geleistet, die wegen Verstoßes gegen naturschutzrechtliche Bestimmungen zum größten Teil rückgängig gemacht werden mussten. Der Freistaat verpflichtete sich ferner vertraglich, rd. 9,8 Mio. DM für die forstliche Bewirtschaftung von ehemaligen Truppenübungsplätzen im Zeitraum von 16 Jahren zu tragen, ohne dass hierfür die forstwirtschaftliche Notwendigkeit unter Berücksichtigung der Belange des Naturschutzrechts genau geprüft wurde.

Die Staatsministerien für Umwelt und Landwirtschaft sowie der Finanzen lehnen Nachverhandlungen mit dem Ziel einer teilweisen Rückführung dieser Mittel an den Freistaat weiterhin ab.

Keine Konsequenzen bei der Westsächsischen Philharmonie und dem Rundfunkblasorchester Leipzig (Jahresbericht 1999 - Beitrag Nr. 37 und Jahresbericht 2000 - Beitrag Nr. 29)

Der Rechnungshof hatte 1999 die eklatanten Verstöße des SMWK sowie des Kulturraumes Leipziger Raum gegen das Zuwendungsrecht bei der Förderung des Westsächsischen Philharmonie e. V. dargestellt.

2000 stellte der SRH fest, dass das Rundfunkblasorchester Leipzig 95 % seiner Gesamtausgaben aus Zuwendungen des Kulturraums Leipziger Raum abdeckt. Daraus gewährten sich die Beschäftigten des Orchesters, die gleichsam ihre eigenen Arbeitgeber waren, überhöhte Vergütungen. Die selbst erzielten Einnahmen des Orchesters wurden fast vollständig (214.000 DM) für Werbung ausgegeben. Der Erwerb einer Grundausstattung für das Orchester wurde in voller Höhe zweimal gefördert: einmal vom Kulturraum Leipziger Raum und ein weiteres Mal vom SMWK.

Beide Prüfungen haben trotz eines Schadens von mehreren Mio. DM bis heute zu keinen finanziellen, sachlichen oder personellen Konsequenzen geführt. Nach dem Beschluss des LT vom 12.07.2000, den im Beitrag zum Jahresbericht 1999 zur Westsächsischen Philharmonie ausgesprochenen Empfehlungen des SRH beizutreten, hat das SMWK im März 2001 mitgeteilt, dass dem Freistaat überhaupt kein Schaden entstanden und vorwerfbares Verhalten von Mitarbeitern nicht ersichtlich sei.

Die Zuwendungs- und Vergütungspraxis wurde gegenüber der Nachfolgeeinrichtung für beide Orchester, der vom Kulturraum Leipziger Raum betriebenen Kulturraumorchester gGmbH, im Wesentlichen fortgesetzt. Problematisch dabei ist, dass hier Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger zwar nicht juristisch, aber faktisch gleich sind. Hinzu kommt, dass es Aufgabe der Kulturräume nach dem Wortlaut des Sächsischen Kulturraumgesetzes (SächsKRG) ist, kulturelle Einrichtungen und Maßnahmen von regionaler Bedeutung zu fördern, nicht aber, solche selbst zu betreiben.

Die Kulturraumorchester gGmbH wurde im Jahre 1999 mit immerhin 6,2 Mio. DM vom Kulturraum gefördert. Trotzdem kam es zu Beginn des Jahres 2000 zu einem Insolvenzverfahren, das nur durch den Verzicht auf die Rückforderung der seit 1997 gewährten Zuwendungen und die Gewährung von monatlichen Zuwendungen über 516.000 DM durch den Kulturraum abgewendet werden konnte. Rückforderungsansprüche waren durch erhebliche Verstöße der Kulturraumorchester gGmbH gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen entstanden.

Die Weiterbildungseinrichtung der Sächsischen Straßenbauverwaltung wird geschlossen
(Jahresbericht 2000 - Beitrag Nr. 20)

Der SRH berichtete über den unwirtschaftlichen Betrieb einer Weiterbildungseinrichtung der Sächsischen Straßenbauverwaltung. Die Einrichtung war mit Teilnehmern aus diesem Bereich nur zu 8,6 % ausgelastet, das Gästehaus nur zu 6,4 % belegt. Das SMWA teilte mit, dass die Einrichtung zum 30.09.2001 geschlossen werden soll.

Abwasserabgaben wurden weitgehend erhoben
(Jahresbericht 1999 - Beitrag Nr. 27)

Die RP hatten bis Ende 1997 Abwasserabgaben von rd. 339 Mio. DM für die Jahre 1993 bis 1996 noch nicht festgesetzt und überfällige Abwasserabgaben von rd. 60 Mio. DM noch nicht beigetrieben. Zwischenzeitlich haben die RP Leipzig und Chemnitz Abwasserabgaben über 28 Mio. DM und 130 Mio. DM vollständig festgesetzt. Das RP Dresden hatte Ende 2000 über rd. 162 Mio. DM von 181 Mio. DM der Festsetzungen entschieden. Die überfälligen Abwasserabgaben wurden größtenteils beigetrieben.

Dagegen wurden von den Ende 1998 vorliegenden Anzeigen und Anträgen auf Verrechnung von Ausgaben für Abwasserbehandlungsanlagen mit geschuldeten Abwasserabgaben (Beitrag Nr. 27 des Jahresberichtes 2000) mit einem Volumen von rd. 343 Mio. DM bis Ende 2000 erst Anträge mit einem Volumen von rd. 111 Mio. DM erledigt.

*Sport wird in Sachsen vertraglich gefördert
(Jahresbericht 1998 - Beiträge Nr. 15 bis 17)*

1998 bemängelte der SRH die Förderung des Breiten- und Freizeitsports und die Beschäftigung von Übungsleitern im Vereinssport sowie die Vergabe von Sachkostenzuschüssen an Kreis- und Stadtsportbünde durch das SMK. Sowohl die Bewilligungs- als auch die Verwendungsnachweisverfahren waren außerordentlich fehlerträchtig. Aufgrund der Prüfungen des SRH kam es zu erheblichen Rückforderungen.

Das SMK hat daraufhin Ende 1998 mit dem Landessportbund Sachsen einen Zuwendungsvertrag über die konsumtive Sportförderung in Höhe von 28 Mio. DM jährlich geschlossen. Gegenstand des Vertrages waren die laufenden Zuschüsse zur institutionellen Förderung und zur Projektförderung in den Jahren 1999 und 2000. Aufgrund der Erfahrungen dieses Vertrages wurde Ende 2000 ein neuer, optimierter Zuwendungsvertrag geschlossen.

Vertraglich geregelt werden Art, Umfang und Höhe der Landeszuwendungen, die Fälligkeit, die Pflichten des Landessportbundes, die Verwendung der Fördermittel sowie Regelungen über Minder- und Mehrausgaben. Im partnerschaftlichen Zusammenwirken wird dem Landessportbund Sachsen nun vom SMK ein bestimmtes Budget zugesichert, das eine verbesserte Planungsgrundlage darstellt. Zugleich werden durch den Vertrag die Zielvorstellungen des Freistaates Sachsen im Bereich der konsumtiven Sportförderung konkret festgelegt. Durch einen Vergleich der Zielvorgaben mit den Ergebnissen ist es jetzt möglich, die Zielerreichung festzustellen. Dies ist darüber hinaus ein Beitrag zu einer Transparenz der Förderung, an der es bisher fehlte.

Organisationsmodelle für Gemeinden und Landkreise werden umgesetzt

Im Jahr 1997 hat der SRH ein Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 8.000 EW im Form einer Beratenden Äußerung veröffentlicht. Ziel der zugrunde liegenden Querschnittsprüfung war es, Empfehlungen für den Aufbau von leistungsfähigen und wirtschaftlichen Verwaltungsstrukturen in den sächsischen Kommunen zu geben.

Die Untersuchungen des SRH kamen zu dem Ergebnis, dass zunächst eine dreigliedrige, später bei weiterem Rückgang der Bautätigkeit eine zweigliedrige Organisationsstruktur für Gemeinden in der vorgenannten Größenklasse ausreichend ist. Die Anzahl der Mitarbeiter in der Kernverwaltung sollte nach dem Organisationsmodell 2,8 Vollbeschäftigteneinheiten pro 1.000 EW nicht überschreiten.

Trotz anfänglicher zahlreicher Vorbehalte bei den Kommunen ist das Modell zwischenzeitlich vielfach erfolgreich umgesetzt worden. So verringerte sich die Anzahl der Mitarbeiter in den kreisangehörigen Gemeinden von 42.747 am 30.06.1997 auf 36.658 am 30.06.2000. Im gleichen Zeitraum sanken die Personalausgaben trotz steigender Löhne und Gehälter von rd. 1,9 auf 1,8 Mrd. DM (Gebietsstand 01.04.1999).

Mittlerweile hat sich das Organisationsmodell des SRH als gängige Praxis durchgesetzt, was sich auch in der Aufnahme in die Verwaltungsvorschrift Haushaltssicherung vom 24.05.1999 und die Verwaltungsvorschrift Haushaltswirtschaft 2001 vom 07.12.2000 widerspiegelt.

Im Jahr 1999 wurde ein weiteres Organisationsmodell für Landkreise mit 130.000 bis 170.000 EW erstellt. Für diese Landkreise wurde eine viergliedrige Dezernatsstruktur mit 13 Ämtern für angemessen erachtet. Der Stellenbedarf in der Kernverwaltung liegt nach der Beratenden Äußerung in einer Bandbreite von 2,3 bis 2,6 Vollbeschäftigten-einheiten pro 1.000 EW in der Kernverwaltung. Die Umsetzung in den Landkreisen erfolgt schrittweise.

*Hohe Rückforderungen bei der Förderung der „Häuser des Gastes“
(Jahresbericht 1999 - Beitrag Nr. 16)*

Bei der Prüfung von acht Zuwendungsbaumaßnahmen „Häuser des Gastes“, die aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gefördert worden waren, wurden gravierende strukturelle Mängel beim Antrags- und Bewilligungsverfahren festgestellt. Diese führten zu überhöhten Auszahlungen und zweckwidrigen Verwendungen.

Insgesamt wurden bislang Rückforderungen in Höhe von rd. 1,07 Mio. DM realisiert. Bei einer Zuwendungsbaumaßnahme soll die betroffene Gemeinde weitere 10 Mio. DM zurückzahlen. Staatsanwaltliche Ermittlungen wurden hier aufgenommen.

*Auflösung oder Privatisierung der Materialforschungs- und Prüfungsanstalt für Bauwesen Leipzig
(Jahresbericht 1999 - Beitrag Nr. 29)*

Bei der Materialforschungs- und Prüfungsanstalt für Bauwesen Leipzig wurden Mängel in der Wirtschaftsführung, die fehlende Kostenermittlung bei der Materialprüfung sowie Defizite bei Planung und Nachweis des Personaleinsatzes beanstandet. Der Rechnungshof hat u. a. die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und den Abbau von sieben Stellen im Verwaltungsbereich vorgeschlagen.

Zwischenzeitlich hat das SMWK die Abwicklung der Anstalt verfügt. Alternativ können die hierfür in den Haushaltsplan 2001/2002 eingestellten Mittel bei einer materiellen Privatisierung für eine Anschubfinanzierung verwendet werden.

*Personaleinsparungen in den Verwaltungen der Universitäten
(Jahresbericht 2000 - Beitrag Nr. 33)*

Aufgrund seiner Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der zentralen Verwaltungen der vier sächsischen Universitäten mit insgesamt 954 Personalstellen empfahl der Rechnungshof die Einsparung von rd. 176 Vollbeschäftigteneinheiten.

Am 02.05.2001 erklärte der Staatsminister für Wissenschaft und Kunst im Haushalts- und Finanzausschuss des LT, „dass 90 % der Vorschläge des Rechnungshofs im Zuge des Personalabbaus berücksichtigt wurden“. Das ist eine Personaleinsparung von rd. 159 Vollbeschäftigteneinheiten. Bei einer Reduzierung der Vollbeschäftigteneinheiten von 15 % im höheren Dienst, 40 % im gehobenen Dienst und 45 % im mittleren Dienst werden dann Personalkosten in Höhe von mindestens 12,3 Mio. DM jährlich eingespart.

*Die Förderung der Jugendhilfe wird gebündelt und pauschalisiert
(Jahresbericht 2000 - Beitrag Nr. 23)*

Die Förderung der Aufgaben der Jugendhilfe und Jugendarbeit ist im Freistaat Sachsen in 13 Richtlinien geregelt. Der Rechnungshof hatte vorgeschlagen, durch Bündelung von Förderrichtlinien und -konzeptionen mehr Klarheit und Bürgerfreundlichkeit zu schaffen sowie einen erheblichen Einspareffekt zu erzielen. Ferner hatte der Rechnungshof vorgeschlagen, durch eine pauschale Förderung der Kreisfreien Städte und Landkreise den Verwaltungsaufwand erheblich zu reduzieren.

Beide Vorschläge hat das SMS aufgegriffen. Die Reduzierung und Bündelung der Förderrichtlinien ist eingeleitet worden. Für das Jahr 2001 plant das SMS fünf statt bisher zehn Förderrichtlinien im Bereich der Jugendhilfe. Darüber hinaus legte das SMS den Entwurf einer VwV zur Einführung einer pauschalen Förderung der Jugendhilfe vor. Für das Jahr 2002 ist ein „Probelauf“ vorgesehen.

*Erhebliche Steuerausfälle wurden verhindert
(Jahresbericht 2000 - Beitrag Nr. 11)*

Bei Veranlagungsstellen für Steuerpflichtige mit gewerblichen, freiberuflichen oder land- und forstwirtschaftlichen Einkünften in vier Finanzämtern hatte der Rechnungshof 207 Steuerfälle überprüft, bei denen hohe Verluste aus Vermietung und Verpachtung geltend gemacht worden waren. Die teilweise fehlerhafte Bearbeitung dieser Steuerfälle hatte nach den Feststellungen des Rechnungshofs steuerliche Auswirkungen von rd. 46 Mio. DM.

Die nochmalige Überprüfung von 68 Steuerfällen mit einem steuerlichen Volumen von etwa 21,4 Mio. DM durch die Finanzverwaltung ergab, dass der Steuerausfall auf rd. 1 Mio. DM reduziert werden konnte. Das SMF bestätigte überdies, dass durch die Prüfungen des Rechnungshofs ein weiterer Steuerausfall von rd. 20 Mio. DM verhindert werden konnte. Weitere 20 Fälle mit einem steuerlichen Volumen von 24 Mio. DM werden derzeit von der Finanzverwaltung noch geprüft.

*Zuwendungsprobleme bei der Leipziger DOK-Filmwoche GmbH vollständig ausgeräumt
(Jahresbericht 2000 - Beitrag Nr. 28)*

Das Zuwendungsverfahren war zwischen der Stadt Leipzig, dem Bund und dem SMWK nur sehr unzureichend abgestimmt. So wurde von jedem Zuwendungsgeber eine andere Finanzierungsart gewählt, jeden Zuwendungsgeber musste die Gesellschaft separat und zu verschiedenen Zeitpunkten über Änderungen in Kenntnis setzen und Verwendungsnachweise vorlegen. Zudem wurden sehr aufwändige Überleitungsrechnungen gefordert. Dies alles führte für die DOK-Filmwochen GmbH zu unnötigem Verwaltungsaufwand und letztlich zu falsch berechneten Rückzahlungen nicht benötigter Zuwendungen.

Nicht abgeholte und nicht vergebene Preisgelder in Höhe von 65,4 TDM wurden von der DOK-Filmwochen GmbH z. T. schon länger als 30 Jahre als Verbindlichkeiten behandelt und nicht als Eigenmittel eingesetzt.

Sowohl DOK-Filmwochen GmbH als auch das SMWK haben die Beanstandungspunkte des SRH vollständig ausgeräumt.

*Die Förderung des Projektes „Lessing in Kamenz“ konnte vereinfacht werden
(Jahresbericht 2000 - Beitrag Nr. 32)*

Das Zuwendungsverfahren für das Leuchtturmprogramm „Lessing in Kamenz“ war zwischen dem Bund und dem SMWK nur mangelhaft abgestimmt. Dies verursachte für das Museum unnötigen Verwaltungsaufwand und für den Freistaat Sachsen nicht unbedeutende Verluste bei der Rückerstattung nicht verbrauchter Mittel. Daneben zeigten sich verschiedene Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Museums und des Eigenbetriebes „Kulturbetrieb Lessingstadt Kamenz“.

Alle Beanstandungen wurden zügig abgestellt und das Zuwendungsverfahren entsprechend den Empfehlungen des SRH umgestellt.

*Finanzierung staatlicher Beteiligungsgesellschaften
(Jahresbericht 1998 - Beitrag Nr. 19; Jahresbericht 1999 - Beitrag Nr. 4; Jahresbericht 2000 - Beitrag Nr. 17)*

Der SRH hatte in seinen Jahresberichten 1998 und 1999 ausführlich dargestellt, dass die Finanzierung landeseigener Gesellschaften über institutionelle Zuwendungen insbesondere dann ungeeignet ist, wenn dies die wesentliche oder sogar nahezu einzige Finanzierungsquelle ist. Im Jahresbericht 2000 hatte der Rechnungshof zu diesem generellen Problem am Beispiel der Sächsischen Entwicklungsgesellschaft für Telematik mbH (SET) erneut die Auffassung vertreten, dass diese Gesellschaften nicht über Zuwendungen zu finanzieren sind, und wiederholt vorgeschlagen, den allgemeinen Kapitalbedarf künftig im Kap. 1521 des Epl. 15 (Allgemeine Verwaltung) zu veranschlagen. Nur durch diese Veranschlagung können die am Beispiel der SET nochmals aufgezeigten Nachteile einer institutionellen Förderung vermieden und die mit der Wahl der Rechtsform einer GmbH vom Freistaat Sachsen bezweckten Vorteile wirksam werden. Um die Einheit von Finanzverantwortung und sachlicher Zuständigkeit zu erreichen, hatte der SRH u. a. empfohlen, dem SMWA im notwendigen Umfang eine allgemeine Bewirtschaftungsbefugnis zu erteilen.

Das SMWA sowie das für Beteiligungsfragen federführende SMF haben die Anregungen des Rechnungshofs nunmehr aufgegriffen und im Haushalts- und Finanzausschuss des LT erklärt, dass die Finanzierung der SET über Kap. 1521 ab dem Hj. 2003 möglich sei und in die Haushaltsverhandlungen eingebracht werde. Darüber hinaus werde derzeit auch die materielle Privatisierung der Gesellschaft intensiv geprüft.

Damit ist die Verwaltung dem Anliegen des Rechnungshofs zu dieser Gesellschaft gefolgt.

Leipzig, den 8. August 2001

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Dr. Koehn
Präsident

Theobald
Vizepräsident

Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

Binus
Rechnungshofdirektor

Kämper
Rechnungshofdirektor

Dr. Krebs
Rechnungshofdirektor