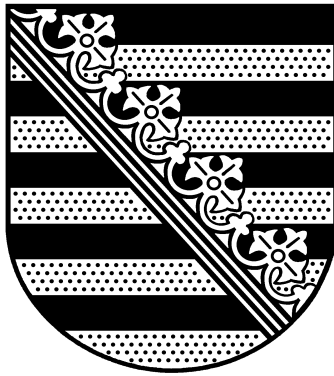

**Rechnungshof
des
Freistaates Sachsen**



Jahresbericht 2002

Der vorliegende Jahresbericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gem. § 10 Abs. 5 Buchstabe a) des Gesetzes über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen (RHG) am 12. August 2002 beschlossen worden.

Mitglieder des Großen Kollegiums sind Vizepräsident Udo Theobald sowie die Rechnungshofdirektoren Dr. Reinhard Augstein, Michael Kämper, Karl-Heinz Binus, Dr. Peter-Per Krebs und Dr. Tilmann Schweisfurth.

Der bisherige Präsident, Dr. Hans-Günther Koehn, ist mit Ablauf des 30. Juni 2002 in den Ruhestand getreten. Rechnungshofdirektor Michael Kämper hat am Jahresbericht 2002 mitgewirkt, war aber an der Gesamtbeschlussfassung zum Jahresbericht infolge Erkrankung verhindert. Rechnungshofdirektor Dr. Tilmann Schweisfurth war nicht beteiligt an der Beschlussfassung über die Beiträge Nr. 1 bis 4 (Teil I).

Vorwort

Die Natur hat uns in den letzten Wochen in drastischer Weise vor Augen geführt, wie wenig der Einzelne gegen sie und gegen die verheerenden Folgen einer derartigen Katastrophe ausrichten kann. Gleichzeitig wurde deutlich, von welcher grundsätzlicher Bedeutung der Zusammenhalt in der menschlichen Gemeinschaft und die gegenseitige Hilfe sind. Der Staat als formale Struktur dieser Gemeinschaft musste und muss noch auf lange Sicht seine elementaren Aufgaben wahrnehmen: Hilfe zur Selbsthilfe, sozialen Ausgleich, Wiederherstellung und Unterhaltung von Gemeinschaftseinrichtungen.

Auf Jahre hinaus muss der Freistaat Sachsen mit seinen Kommunen andere Prioritäten setzen, muss einen enormen Kraftakt leisten, um die immensen Schäden zu beheben und die Infrastruktur wiederherzustellen, die das verheerende Hochwasser zerstört hat.

Angesichts dieser Entwicklung habe ich mich kurzfristig dazu entschlossen, das aus den vergangenen Jahren gewohnte Vorwort mit Hinweisen auf besonders bedeutsame finanzpolitische und haushaltsmäßige Entwicklungen sowie gravierende Fehler bzw. Verbesserungsmöglichkeiten entfallen zu lassen.

Die Katastrophe mit ihren fast unabsehbaren finanziellen Folgen hat immerhin auch deutlich gemacht, wie wichtig eine geordnete staatliche Finanzwirtschaft ist. Wie in Teil I des vorliegenden Jahresberichtes dargestellt wird, liegt Sachsen mit einer Kreditfinanzierungsquote von 1,4 % bislang weit unter dem Niveau der anderen neuen Länder. Bei einer Zinssteuerquote von nur 6,9 % ist der Haushalt des Freistaates erheblich geringer mit Kreditkosten belastet als die Haushalte der anderen neuen Länder (12,3 % im Durchschnitt). Die seit 1993 allmählich immer geringer werdende Kreditaufnahme führte zu einer Verlangsamung des Anstiegs, sodass Sachsen mit rd. 2.267 € nach Bayern die geringste Pro-Kopf-Verschuldung aufwies und bei der Haushaltskonsolidierung ein gutes Stück vorangekommen war. Damit wurde Sachsen auch seiner Mitverantwortung für die Erfüllung der EU-rechtlichen Verpflichtungen gerecht.

In den nächsten Jahren sind nun die Prioritäten erst einmal neu zu setzen. Auch müssen alle eigenen finanziellen Möglichkeiten des Freistaates mobilisiert werden. Wo Einspar- und Umschichtungspotenziale, wo Optimierungsmöglichkeiten bestehen: Dazu geben viele der Beiträge dieses Jahresberichtes wie auch jene der vergangenen Jahre Hinweise. Noch wichtiger als bisher wird die Konzentration der Mittel sein, um eine höchstmögliche Effizienz zu erreichen.

Trotz - oder gerade wegen - der neuen Probleme sollte unbedingt die begonnene Verwaltungsmodernisierung mit neuen Steuerungsinstrumenten, die zur Erreichung dieser Ziele mithelfen, weiter vorangetrieben werden.

Selbstverständlich bedarf Sachsen in nicht geahntem Umfang der Hilfe des Bundes und der Europäischen Union.

Wie wichtig diese Mithilfe ist, machen auch die Ausführungen im Teil I dieses Jahresberichtes deutlich: Zwar zeigen die haushaltswirtschaftlichen Quoten im Vergleich mit anderen Bundesländern, dass der solide finanzwirtschaftliche Kurs der letzten Jahre im Freistaat Sachsen kontinuierlich fortgeführt wurde. Ein Anteil von 50,5 % der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben (Steuerdeckungsquote) gegenüber den alten Ländern mit 73,2 % verdeutlicht bereits, dass ohnehin noch ein erheblicher

Aufholbedarf in der Verbesserung der originären Einnahmestruktur besteht, wozu letztlich die Mittel aus dem fortgeführten Solidarpakt dienen sollten. Zum einen wird aber durch die Folgen der Katastrophe die Steuerkraft des Freistaates wie auch der anderen betroffenen Länder wieder absinken, zum anderen sind horrende Aufwendungen zusätzlich zu der „Aufholjagd“ gegenüber den alten Ländern zu erbringen.

Bei allen Anstrengungen zur Bewältigung der Folgen des Jahrhunderthochwassers sollte die Staatsregierung den eingeschlagenen Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen, keine höhere Neuverschuldung planen und die verfügbaren Mittel auch in den kommenden Jahren vor allem im investiven Bereich einsetzen.

Leipzig, im August 2002
Der Vizepräsident des Sächsischen Rechnungshofs

Udo Theobald

INHALTSÜBERSICHT

	Nr.	Seite
Einleitung		13
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2000	1	15
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	57
Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten	3	95
Sondervermögen Grundstock	4	106
II. Allgemeines		
Stichprobenverfahren bei der Verwendungsnachweisprüfung	5	121
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei		
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sächsischen Staatskanzlei	6	127
Landesvertretung des Freistaates Sachsen in Berlin und Sachsen-Verbindungsbüro in Brüssel	7	136
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Zuwendungen für „städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“	8	141
Einführung des digitalen Bündelfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben im Freistaat Sachsen - Wesentliche Ergebnisse einer Beratenden Äußerung -	9	147
Controlling der Polizei	10	152
Mehrarbeits- und Überstundenvergütung im Bereich der Landespolizei	11	160
Automatisierte Informationsverarbeitung im Statistischen Landesamt	12	165

	Nr.	Seite
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Festsetzung der Einkommensteuervorauszahlungen	13	170
Betriebsnahe Veranlagung	14	175
Abführung der Steuereinnahmen durch die Finanzämter an die Hauptkasse	15	184
Lohnsteuerinnendienst	16	188
Aufbau- und Ablauforganisation in der sächsischen Vermögens- und Hochbauverwaltung - Wesentliche Ergebnisse einer Beratenden Äußerung -	17	193
Prozessvertretung des Freistaates Sachsen durch das Landesamt für Finanzen	18	201
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Förderung von Schulen in freier Trägerschaft	19	207
Zuschüsse zu Modellprojekten der Kooperation von Schule und Jugendarbeit - Förderprogramm Schuljugendarbeit -	20	214
Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz		
Aus- und Fortbildung im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz	21	220
Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit		
Organisation und Wirtschaftlichkeit der Bergverwaltung des Freistaates Sachsen	22	225
Privatisierung des Landesinstituts für Straßenbau	23	229
Förderung von Maßnahmen, die vom Europäischen Sozialfonds mitfinanziert wurden	24	239
Einzelgewerbliche Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	25	245
GA-Zuwendungsbaumaßnahmen	26	251

	Nr.	Seite
Einzelplan 08:		
Sächsisches Staatsministerium für Soziales		
Zuschüsse an freie Träger für Jugendhilfemaßnahmen	27	256
Förderung der Landesstiftung „Hilfe für Familien, Mutter und Kind“	28	261
Maßnahmen, Dienste und Einrichtungen zur Versorgung psychisch Kranker und psychisch Behinderter; psychosoziale Prävention	29	264
Förderung des Neubaus eines Jugendzentrums	30	272
Einzelplan 09:		
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Deutsches Landwirtschaftsmuseum Markkleeberg	31	276
Erhebung der Abwasserabgabe	32	284
Fachbereich 2 - Informationstechnik - der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft	33	289
Einzelplan 12:		
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
Modellversuch zur Erprobung einer ergebnisorientierten Selbststeuerung an der Technischen Universität Dresden	34	295
Hausmeisterdienste an Universitäten	35	303
Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst an zwei An-Institute	36	310
Zuwendungen an die Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit	37	314
Zuwendungsverfahren der Stiftung für das sorbische Volk	38	322
Staatliche Kunstsammlungen Dresden	39	326
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kulturraums 09 (Stadt Chemnitz) sowie Zuwendungen an ausgewählte Einrichtungen	40	334
Zuwendungen an die Städtische Theater Chemnitz GmbH	41	340
Sächsische Landesstelle für Museumswesen	42	343
Einzelplan 14:		
Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung		
Hochbaumaßnahmen des Landes	43	346
HU-Bau-Prüfung durch die Sächsische Vermögens- und Hochbauverwaltung	44	353

	Nr.	Seite
Einzelplan 15:		
Allgemeine Finanzverwaltung		
Betätigung des Freistaates bei der Landessiedlungs- und Entwicklungsgesellschaft Sachsen mbH, Dresden	45	359
Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Spielbanken-GmbH & Co. KG und der Sächsischen Spielbankenbeteiligungs-GmbH	46	366
IV. Kommunen		
Entwicklung der örtlichen und überörtlichen Kommunalprüfung	47	377
Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in den Kommunalhaushalten	48	383
Schuldenentwicklung in den Kommunen	49	394
Kommunale Verschuldung und Möglichkeiten zur Verbesserung der Finanzsituation	50	404
Personal in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	51	425
Finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunalhaushalte	52	436
Kommunales Haushalts- und Kassenwesen	53	447
Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen - Zusammengefasste Prüfungserkenntnisse -	54	453
Eigenbetriebe und Zweckverbände	55	464
Belastungen einer Stadt aus Bürgschaften und Zahlungsverpflichtungen für ihre Beteiligungen	56	470
Projektsteuerung bei kommunalen Baumaßnahmen	57	477
Kommunale Krankenhauseigenbetriebe	58	481
V. Handwerkskammer Dresden	59	493
VI. Mitteldeutscher Rundfunk		
Wirtschaftsführung des Mitteldeutschen Rundfunks	60	497

Abkürzungen

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz	GG	Grundgesetz
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme	GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
AG	Aktiengesellschaft	GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
AIV	Automatisierte Informationsverarbeitung	Gr.	Gruppe
AktG	Aktiengesetz	GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften	GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung	HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
apl.	außerplanmäßig	HGB	Handelsgesetzbuch
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz	HGr.	Hauptgruppe
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden)	HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
BAT-O	Arbeits- und Tarifrecht der Angestellten in den neuen Bundesländern	HIS	Hochschulinformationssystem
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz	Hj.	Haushaltsjahr
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz	HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	HR	Haushaltsrechnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	HU-Bau	Haushaltsunterlage-Bau
BGBI.	Bundesgesetzblatt	i. d. F.	in der Fassung
BHO	Bundshaushaltsordnung	IfG	Investitionsförderungsgesetz
BMF	Bundesministerium der Finanzen	IT	Informationstechnik
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	Kap.	Kapitel
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
DBestHG	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz	KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
DtA	Deutsche Ausgleichsbank	KomHVO	Verordnung des SMI über die Kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
DV	Datenverarbeitung	KomInvestVwV	Gemeinsame VwV des SMF und des SMI zur kommunal- und haushaltsrechtlichen Beurteilung von Investorenvorhaben im kommunalen Bereich
EDV	Elektronische Datenverarbeitung	KomPrO	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsordnung)
EFRE	Europäischer Fonds für Regionalentwicklung	LfF	Landesamt für Finanzen
EG	Europäische Gemeinschaft	LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
Epl.	Einzelplan	LT	Sächsischer Landtag
ESF	Europäischer Sozialfonds	LT-DS	Landtagsdrucksache
EU	Europäische Union	MaßstG	Maßstäbengesetz
EW	Einwohner	MBS	Mittelbewirtschaftungssystem
FA/FÄ	Finanzamt/-ämter	MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]	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
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts		
GemHVO	Verordnung des SMI über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden		

ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr	SMU	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (bis 10.11.1998)
PBefG	Personenbeförderungsgesetz	SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (ab 10.11.1998)
Pkw	Personenkraftwagen	SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der Staatshochbauverwaltung	SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
RP	Regierungspräsidium	SRH	Sächsischer Rechnungshof
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter	StHpl.	Staatshaushaltsplan
SAB	Sächsische Aufbaubank GmbH	StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt	StUFa	Staatliches Umweltfachamt
SächsEigBG	Gesetz über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen (Sächsisches Eigenbetriebsgesetz)	StWg	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SächsEigBVO	Verordnung des SMI über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der kommunalen Eigenbetriebe	Tit.	Titel
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen	Tit.Gr.	Titelgruppe
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt	TU	Technische Universität
SächsHG	Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulgesetz) vom 11.06.1999	üpl.	überplanmäßig
SächsKHG	Sächsisches Krankenhausgesetz	VbE	Vollbeschäftigteneinheit
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit	VE	Verpflichtungsermächtigung
SächsKRG	Gesetz über die Kulturräume in Sachsen	Verg.Gr.	Vergütungsgruppe
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen	VHBA/VHBÄ	Staatliche(s) Vermögens- und Hochbauamt/-ämter
SächsRKG	Sächsisches Gesetz über die Reisekostenvergütung der Beamten und Richter	VHBV	Vermögens- und Hochbauverwaltung
SächsRKVO	Verordnung zum Sächsischen Reisekostengesetz	VK	Vollzeitkraft
SäHO	Vorläufige Sächsische Haushaltsordnung	VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz	VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A
SGB	Sozialgesetzbuch	VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil B
SHBA/SHBÄ	Staatshochbauamt/-ämter	VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
SHBV	Staatshochbauverwaltung	VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
SK	Sächsische Staatskanzlei	VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen	Vorl. VV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 13.05.1992
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern	Vorl. VwV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 20.10.1997
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz	VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus	VVK	VwV für Zuwendungen des Freistaates Sachsens an kommunale Körperschaften
SML	Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten (bis 10.11.1998)	VV-Kulturräume-1998	3. VV des SMWK über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Zuwendungen nach § 6 SächsKRG
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales		

VwV Gliederung und Gruppierung	VwV des SMI über die Gliederung und Gruppierung der Haushalte, die Finanzplanung und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden im Freistaat Sachsen
VwV kommunale Haushaltswirtschaft	VwV des SMI über die kommunale Finanzplanung und die kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung (jährlich)
VwV Kostenfestlegung	VwV zur Änderung der VwV des SMF über die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung von Verwaltungsgebühren sowie Benutzungsgebühren und Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
VwV-MArbPol	VwV über die Anordnung, Genehmigung und Erfassung von Mehrarbeit im Bereich der Polizei des Freistaates Sachsen

JAHRESBERICHT

Einleitung

In diesem Jahresbericht fasst der Sächsische Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Sachsen zusammen, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann (§ 97 Abs. 1 SäHO). Darüber hinaus enthält der Jahresbericht auch Informationen über weitere Prüfungen.

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).

Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2001, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2002 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf das Jahr 2000. Der Sächsische Rechnungshof berichtet überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Sächsischen Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen zu ziehen. Entsprechende Hinweise werden in den einzelnen Beiträgen gegeben. Dort ist dargestellt, welche Folgerungen aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs notwendig waren. Soweit diese noch nicht umgesetzt sind, werden diese - wie in den vergangenen Jahren - vor allem Gegenstand der Diskussionen im Haushalts- und Finanzausschuss sein.

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 soweit wie möglich in anonymisierter Form dar. Natürliche und juristische Personen können auf diese Weise in aller Regel vor öffentlicher Identifizierung geschützt werden. In eher seltenen Fällen ist eine wirksame Anonymisierung nicht möglich. Über die Prüfungsergebnisse wird in diesen Fällen dennoch berichtet, wenn die genannten Schutzrechte gegenüber dem öffentlichen Interesse zurücktreten müssen.

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags hat die einzelnen Beiträge des Jahresberichts 2001 am 06.03., 10.04. und 06.05.2002 beraten. In seiner 63. Sitzung am 16.05.2002 hat der Sächsische Landtag daraufhin über den Jahresbe-

richt 2001 des Sächsischen Rechnungshofs beschlossen und der Staatsregierung gem. § 114 Abs. 2 SäHO Entlastung für das Hj. 1999 erteilt (LT-DS 3/6397 und 3/6398).

Die Rechnung des Sächsischen Rechnungshofs für das Hj. 2000 hat gem. § 101 SäHO der Sächsische Landtag geprüft. Er hat in seiner Sitzung am 13.06.2002 dem Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs Entlastung erteilt.

Der Sächsische Rechnungshof hat von seinem Recht Gebrauch gemacht, aufgrund von Prüfungserfahrungen Landtag und Staatsregierung in Form einer Beratenden Äußerung gem. § 88 Abs. 2 SäHO zu beraten. Solche Beratenden Äußerungen legte der Sächsische Rechnungshof seit dem letzten Jahresbericht zu den Themen „Sächsische Vermögens- und Hochbauverwaltung“ (LT-DS 3/5580) und „Einführung des digitalen Bündelfunks für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) im Freistaat Sachsen im Hinblick auf § 7 SäHO“ (LT-DS 3/6744) vor.

Auf Ersuchen des Haushalts- und Finanzausschusses des Sächsischen Landtags erstellte der Sächsische Rechnungshof am 14.03.2002 ein Gutachten zu Prüfungserfahrungen der Rechnungshöfe mit outputorientierter Verwaltungssteuerung bei Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts (LT-DS 3/6153).

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2000

1

1 Vorbemerkung

Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind gem. Art. 93 der Verfassung des Freistaates Sachsen in den Haushaltsplan einzustellen. Durch das Gesetz zur Feststellung des StHpl. erlangt auch er selbst Gesetzeskraft. Der Gesetzgeber ermächtigt die Regierung innerhalb des darin gesetzten Rahmens zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.

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. Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind zudem in einem Bericht zu erläutern.

Die HR wird vom SRH gem. Art. 100 der Verfassung des Freistaates Sachsen jährlich geprüft. Als Rechtsgrundlagen für die Prüfung der HR 2000 dienen

- die SäHO vom 19.12.1990 (SächsGVBl. S. 21), geändert durch Art. 4 des 1. Gesetzes zur Eurobedingten Änderung des sächsischen Landesrechts vom 19.10.1998 (SächsGVBl. S. 505);
- die Vorl. VwV-SäHO vom 20.10.1997 (SächsABl. Sonderdruck Nr. 13/1997), geändert durch Verwaltungsvorschriften des SMF vom 29.09.1999 (SächsABl. Sonderdruck Nr. 10/1999), vom 22.02.2000 (SächsABl. S. 297), vom 06.05.2000 (SächsABl. S. 426) und vom 21.06.2000 (SächsABl. S. 607),

und weiterhin

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Sachsen für die Hj. 1999 und 2000 (HG 1999/2000) vom 11.12.1998 (SächsGVBl. S. 642);
- die Durchführungsbestimmungen zum HG 1999/2000 vom 22.12.1998 (DBestHG 1999/2000, SächsABl. S. 65);
- die VwV-HWiF 2000 vom 21.02.2000 (SächsABl. S. 242), geändert durch Verwaltungsvorschriften des SMF vom 26.05.2000 (SächsABl. S. 466) und vom 14.08.2000 (SächsABl. S. 694).

2 Staatshaushaltsplan 1999/2000

Der Landtag hat den StHpl. 1999/2000 mit § 1 HG 1999/2000 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2000 auf 31.130.018.900 DM (15.916.525.925,05 €) festgestellt. Gegenüber den Gesamteinnahmen und -ausgaben des Vorjahres von je 30.933.559.700 DM (15.816.077.931,11 €) bedeutet das einen Zuwachs von 0,6 %. Die Verpflichtungsermächtigungen (VE) betragen 5.003.806.000 DM (2.558.405.382,88 €).

3 Haushaltsrechnung

Das Hj. 2000 ist das zweite Jahr des Doppelhaushalts für die Hj. 1999 und 2000. Die Rechnungslegung erfolgt auch bei Doppelhaushalten für jedes Haushaltsjahr getrennt. Die HR für das Jahr 2000 wurde dem Landtag und dem SRH am 17.12.2001 übersandt.

3.1 Zusammengefasste Gesamtrechnung

Das Gesamtergebnis der Ausführung des Haushaltsplans kann in einer zusammengefassten Gesamtrechnung dargestellt werden. Sie berücksichtigt neben den im StHpl. für 2000 enthaltenen Einnahmen und Ausgaben die Vorjahresreste. Bei diesen handelt es sich um Ausgabebefugnisse und Kreditaufnahmeermächtigungen aus 1999, die im Hj. 2000 weiter zur Verfügung standen. Die zusammengefasste Gesamtrechnung enthält zudem die verbliebenen Reste des Jahres 2000, also die nicht in Anspruch genommenen und ins Hj. 2001 übertragenen Ausgabebefugnisse und die weitergeltende Kreditaufnahmeermächtigung.

Zusammengefasste Gesamtrechnung Hj. 2000	Einnahmen in DM (in €)	Ausgaben in DM (in €)
Haushaltsbeträge (StHpl.)	31.130.018.900,00 (15.916.525.925,05)	31.130.018.900,00 (15.916.525.925,05)
Vorjahresreste	1.085.089.812,86 (554.797.611,68)	1.085.089.812,86 (554.797.611,68)
Gesamt-Soll	32.215.108.712,86 (16.471.323.536,73)	32.215.108.712,86 (16.471.323.536,73)
Istergebnisse (HR)	31.600.383.658,73 (16.157.019.607,39)	31.600.383.658,73 (16.157.019.607,39)
Verbliebene Reste	1.342.089.715,07 (686.199.575,15)	1.342.089.715,07 (686.199.575,15)
Gesamt-Ist	32.942.473.373,80 (16.843.219.182,54)	32.942.473.373,80 (16.843.219.182,54)

Anhand der zusammengefassten Gesamtrechnung ist ersichtlich, dass das Gesamt-Ist das Gesamt-Soll der Einnahmen um 727.364.660,94 DM (371.895.645,81 €) übersteigt. Um den gleichen Betrag übertrifft das Gesamt-Ist das Gesamt-Soll der Ausgaben.

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs haben sich höhere Isteinnahmen ergeben, als im StHpl. veranschlagt waren. Diesen stehen Mehrausgaben in gleicher Höhe gegenüber. Aus nicht in Anspruch genommenen Ausgabebefugnissen wurden in Summe mehr Ausgabereste als im Vorjahr gebildet. Auf der Einnahmenseite hat das SMF einen Rest in Höhe von 1.342.089.715,07 DM (686.199.575,15 €) gebildet. Im Vorjahr hatte die aus nicht in Anspruch genommener Kreditaufnahme resultierende Haushaltsposition 1.085.089.812,86 DM (554.797.611,68 €) betragen.

In den Jahren 1995 bis 1999 war das Gesamt-Ist überwiegend unterhalb der Planzahlen geblieben. Die Unterschiede betragen lt. Gesamtrechnung jeweils (Gesamt-Ist gegenüber Gesamt-Soll):

1995	1.033.781.032,72 DM	(528.563.848,96 €) weniger,
1996	794.058.192,31 DM	(405.995.506,93 €) weniger,
1997	401.248.114,99 DM	(205.154.903,54 €) weniger,
1998	5.971.169,35 DM	(3.053.010,41 €) mehr,
1999	513.009.879,85 DM	(262.297.786,54 €) weniger.

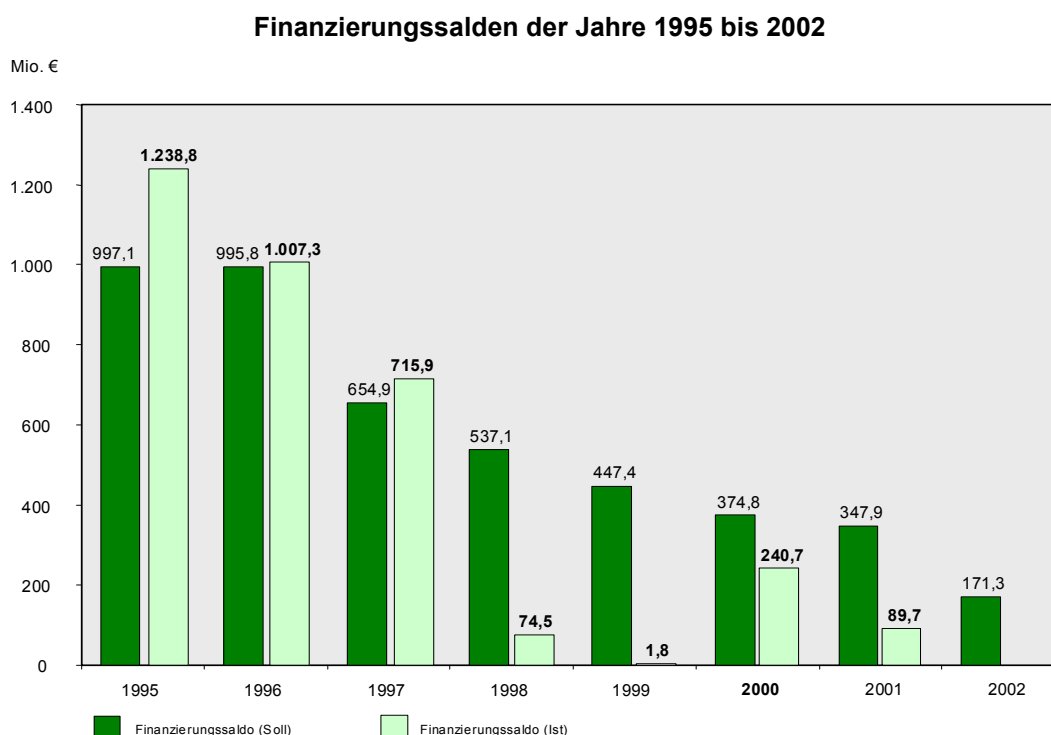
3.2 Kassenmäßiger Abschluss (§ 82 SäHO)

Der Haushalt ist kassenmäßig ausgeglichen.

3.3 Finanzierungssaldo

Zum kassenmäßigen Abschluss des Haushaltsjahres gehört weiterhin die Ermittlung des Finanzierungssaldos. Er ergibt sich durch Abzug der bereinigten Ausgaben von den bereinigten Einnahmen.¹⁾ Im Hj. 2000 überstiegen die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen um 470.794.835,25 DM (240.713.576,97 €). Der Freistaat hat also im Hj. 2000 mehr ausgegeben als eingenommen. Der Unterschied von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben wurde im Haushaltsvollzug überwiegend durch Kreditaufnahme ausgeglichen.

Die Finanzierungssalden der Haushalte des Freistaates von 1995 bis 2002 sind im folgenden Schaubild dargestellt:



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.

Der Finanzierungssaldo fiel 2000 zwar erstmals seit 1995 wieder höher aus als der des jeweiligen Vorjahres. Er erreichte aber bei weitem nicht den mit dem StHpl. angesetzten Wert von 733,0 Mio. DM (374,8 Mio. €). Zudem ist im Hj. 2001 wieder eine deutliche Senkung des Finanzierungssaldos gegenüber 2000 festzustellen. Insgesamt liegen die Finanzierungssalden im Ist in den Haushaltsjahren seit 1997 deutlich unter den Finanzierungssalden im Soll. **Das SMF hat damit das Ziel, weiter schrittweise auf die Konsolidierung des Staatshaushalts hinzuarbeiten, im Haushaltsvollzug erreicht.**

3.4 Haushaltsabschluss (§ 83 SÄHO)

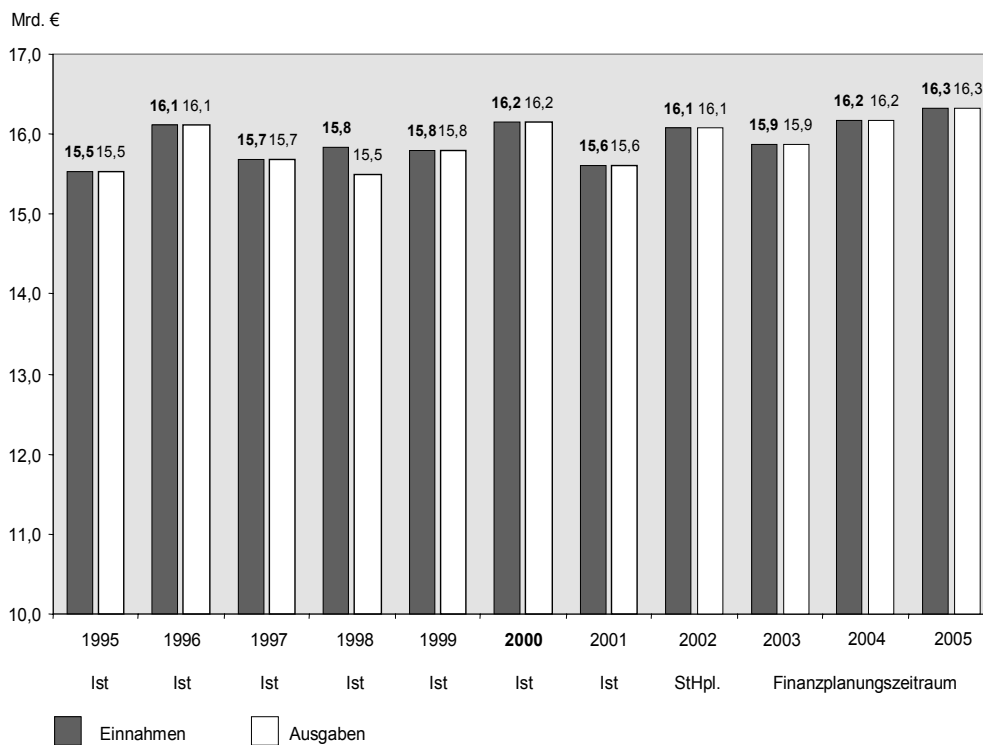
Der Haushaltsabschluss stellt den für die Rechnungslegungspflicht aus Art. 99 der Verfassung des Freistaates Sachsen maßgebenden Teil der Gesamtrechnung dar. Er dokumentiert den Stand der Ausführung des Haushaltsplanes am Ende des abgelaufenen Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Reste (Sollabschluss).

Da die Haushaltsreste wie bereits geleistete Ausgaben und wie bereits eingegangene Einnahmen behandelt werden, sind sie den kassenmäßigen Gesamtergebnissen hinzuzurechnen (haushaltsmäßiges Gesamtergebnis). Die Gesamteinnahmen sind, wie oben in der zusammengefassten Gesamtrechnung dargestellt, mit 32.942.473.373,80 DM (16.843.219.182,54 €) gleich hoch wie die Gesamtausgaben.

Das Hj. 2000 wurde mit ausgeglichenem Haushalt abgeschlossen.

4 Haushaltslage des Freistaates Sachsen

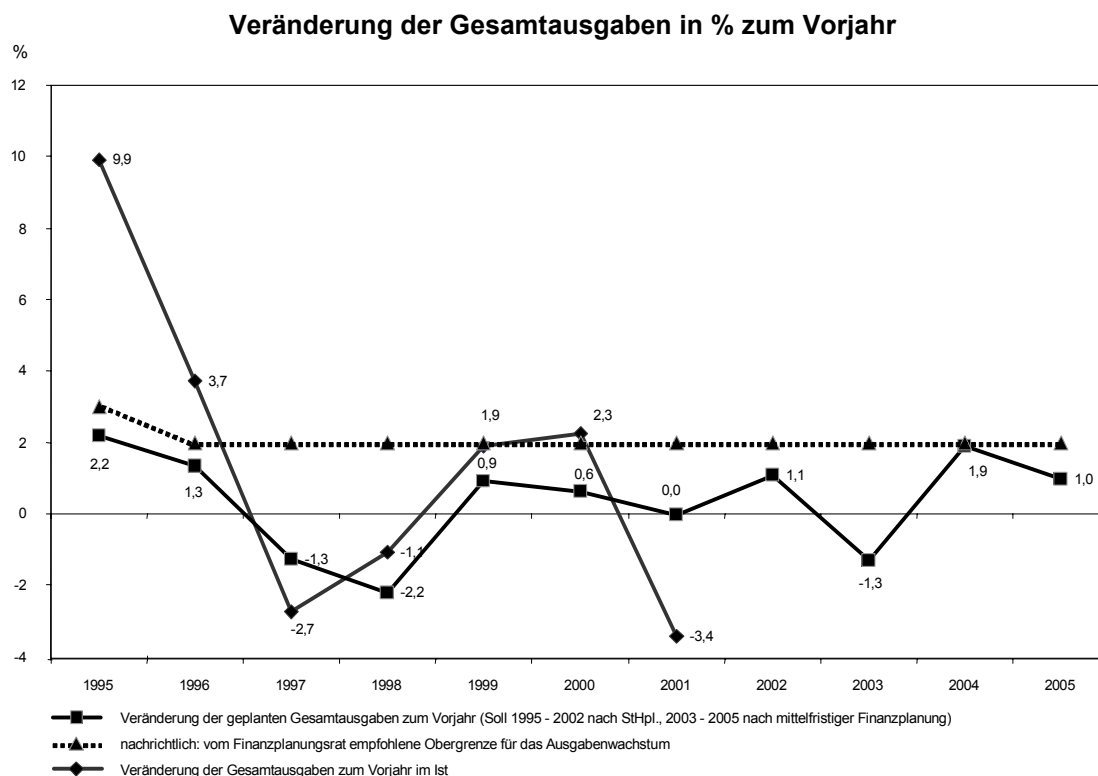
Entwicklung des Staatshaushalts



Haushaltsvolumen 2000 und mittelfristige Finanzplanung

Die Isteinnahmen und -ausgaben lagen 2000 um 2,3 % über dem Niveau des Vorjahres. Mit 31,6 Mrd. DM (16,2 Mrd. €) haben sie den bisherigen im Hj. 1996 erreichten Höchststand von 31,5 Mrd. DM (16,1 Mrd. €) übertroffen. Das Kassenergebnis für das Hj. 2001 weist demgegenüber ein um rd. 1,1 Mrd. DM (0,6 Mrd. €) geringeres Haushaltsvolumen auf.

Die geplanten Ausgaben steigen zwischen 2001 und 2005 um über 422 Mio. €. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 0,7 %. Im nachfolgenden Schaubild sind die Veränderungen der Gesamtausgaben in % zum Vorjahr im Zeitraum von 1995 bis 2005 dargestellt. Das Schaubild ermöglicht einen Vergleich der vom Finanzplanungsrat empfohlenen jährlichen Ausgabenwachstumsraten mit den veranschlagten und den tatsächlich geleisteten Gesamtausgaben.



Die Veränderungsrate weisen im Ist jeweils deutlich größere Abweichungen zur stetigen Linie der Wachstumsempfehlung des Finanzplanungsrates auf als im Soll. Die geplanten Ausgabenzuwächse unterschritten jeweils die Empfehlung des Finanzplanungsrates, ab dem Planjahr 1996 mittelfristig nicht mehr als 2 % jährliche Ausgabensteigerungen vorzusehen. Diese Ausgabenbegrenzung stellt eine Grundvoraussetzung für die Einhaltung des Konsolidierungskurses und damit auch künftig für die Unterschreitung der Defizitobergrenzen des Maastricht-Vertrages und die Erreichung der Ziele des Europäischen Stabilitäts-Wachstumspaktes dar. Auf die Bedeutung und den Inhalt dieser Obergrenzen für die Neuverschuldung wird in Beitrag Nr. 3 (Pkt. 1.3) näher eingegangen.

Das SMF weist darauf hin, dass nach eigenen Berechnungen der Freistaat Sachsen im Jahr 2001 nach dem Saarland die beste Defizitquote (Nettokreditaufnahme zu Bruttoinlandsprodukt) aufgewiesen habe.

5 Haushaltsstruktur

Die Struktur des sächsischen Staatshaushalts ist in Einnahmen und Ausgaben nach haushaltswirtschaftlichen Hauptgruppen aufgegliedert. Die nachstehenden Pkt. 5.1 bis 5.3 stellen den Gesamthaushalt in zusammengefasster Form dar. Die Darstellung soll einen Gesamtüberblick über die sächsischen Staatsfinanzen ermöglichen. Die einzelnen Einnahme- und Ausgabearten und ihre Entwicklung werden in Beitrag Nr. 2 (ab Pkt. 2) näher betrachtet.

5.1 Einnahmengruppen

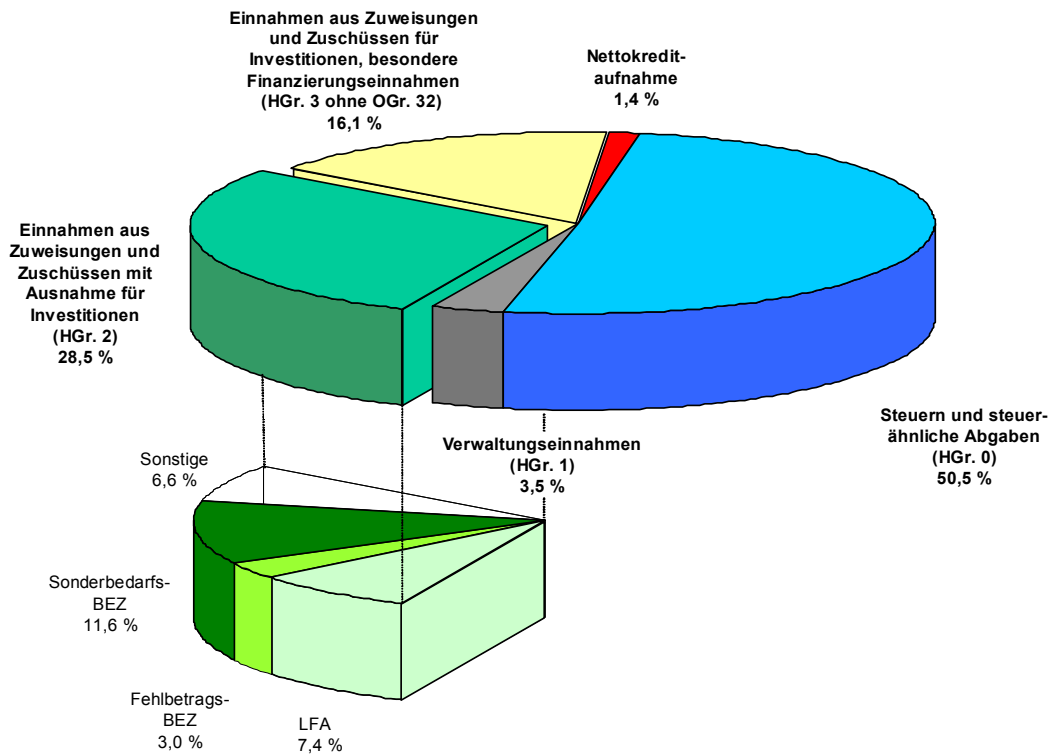
HGr./ OGr.	Einnahmen	bis 2001: in Mio. DM (in Mio. €)/ab 2002: in Mio. €				
		HR 1998	HR 1999	HR 2000	Ist 2001	StHpl. 2002
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	15.078,0 (7.709,3)	15.741,7 (8.048,6)	15.959,3 (8.159,9)	15.609,9 (7.981,2)	8.220,7
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	2,0	4,4	1,4	-2,2	3,0
	- darunter Steuern	15.039,1 (7.689,4)	15.692,1 (8.023,2)	15.931,4 (8.145,6)	15.565,7 (7.958,6)	8.191,4
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	2,0	4,3	1,5	-2,3	2,9
1	Verwaltungseinnahmen	1.154,8 (590,4)	1.102,2 (563,5)	1.107,9 (566,5)	1.115,2 (570,2)	503,9
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-6,4	-4,6	0,5	0,7	-11,6
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	8.603,0 (4.398,6)	8.749,1 (4.473,4)	9.008,4 (4.605,9)	9.168,8 (4.688,0)	4.741,8
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	0,7	1,7	3,0	1,8	1,1
	- darunter:					
	Bund-/Länderfinanzausgleich	1.943,9 (993,9)	2.134,5 (1.091,4)	2.328,3 (1.190,4)	2.335,5 (1.194,1)	1.179,0
	Fehlbetrags-BEZ	861,4 (440,4)	920,5 (470,6)	940,9 (481,1)	891,8 (455,9)	501,6
	Sonderbedarfs-BEZ	3.658,0 (1.870,3)	3.658,0 (1.870,3)	3.658,0 (1.870,3)	3.658,0 (1.870,3)	1.870,3
3 ohne 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	5.094,6 (2.604,8)	4.815,1 (2.461,9)	5.094,8 (2.604,9)	4.217,3 (2.156,3)	2.435,7
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	8,7	-5,5	5,8	-17,2	13,0
	„Ordentliche“ Einnahmen	29.930,4 (15.303,2)	30.408,1 (15.547,4)	31.170,4 (15.937,2)	30.111,2 (15.395,6)	15.902,1
32	Nettokreditaufnahme	1.024,3 (523,7)	492,2 (251,7)	430,0 (219,8)	407,4 (208,3)	179,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-27,3	-51,9	-12,7	-5,2	-14,1
	Istergebnis/Gesamteinnahmen	30.954,7 (15.826,9)	30.900,4 (15.799,1)	31.600,4 (16.157,0)	30.518,6 (15.603,9)	16.081,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	1,0	-0,2	2,3	-3,4	3,1
	Übertragene Einnahmereste	1.564,9 (800,1)	1.085,1 (554,8)	1.342,1 (686,2)		
	Gesamt-Ist	32.519,6 (16.627,0)	31.985,4 (16.353,9)	32.942,5 (16.843,2)		
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	0,0	-1,6	3,0		
	Bereinigte Einnahmen	29.926,8 (15.301,3)	30.406,8 (15.546,8)	31.063,3 (15.882,4)	30.088,9 (15.384,2)	15.892,9

5.2 Ausgabengruppen

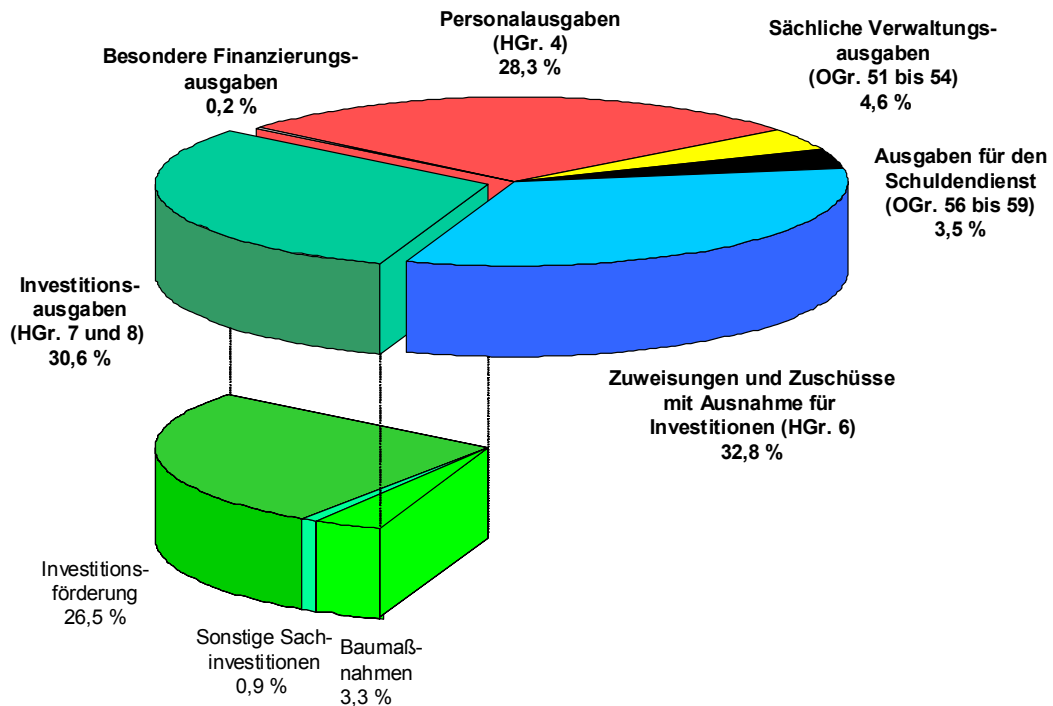
		bis 2001: in Mio. DM (in Mio. €)/ab 2002: in Mio. €				
HGr./		HR	HR	HR	Ist	StHpl.
OGr.	Ausgaben	1998	1999	2000	2001	2002
4	Personalausgaben	8.606,2 (4.400,3)	8.806,7 (4.502,8)	8.936,4 (4.569,1)	8.089,7 (4.136,2)	4.398,4
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	1,5	2,3	1,5	-9,5	6,3
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	1.402,9 (717,3)	1.448,7 (740,7)	1.458,7 (745,8)	1.500,5 (767,2)	739,9
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-2,2	3,3	0,7	2,9	-3,6
57	Zinsausgaben an den Kreditmarkt	1.127,0 (576,2)	1.138,0 (581,8)	1.099,2 (562,0)	1.152,9 (589,5)	693,6
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	3,9	1,0	-3,4	4,9	17,7
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	9.974,0 (5.099,6)	10.038,4 (5.132,6)	10.363,8 (5.298,9)	11.644,5 (5.953,7)	5.944,1
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	0,3	0,6	3,2	12,4	-0,2
7, 8	Investitionsausgaben	8.962,3 (4.582,4)	8.978,7 (4.590,7)	9.676,0 (4.947,3)	7.876,8 (4.027,3)	4.289,1
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-7,6	0,2	7,8	-18,6	6,5
	- darunter:					
	Baumaßnahmen	977,7 (499,9)	1.080,5 (552,5)	1.038,8 (531,1)	1.059,6 (541,8)	527,1
	Sonstige Sachinvestitionen	235,1 (120,2)	269,0 (137,5)	269,6 (137,8)	278,0 (142,2)	150,1
	Investitionsförderung	7.749,6 (3.962,3)	7.629,2 (3.900,7)	8.367,7 (4.278,3)	6.539,1 (3.343,4)	3.611,9
9	Besondere Finanzierungsausgaben	249,6 (127,6)	490,0 (250,5)	66,2 (33,9)	254,2 (130,0)	16,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	1.218,2	96,3	-86,5	283,8	-87,7
	Istergebnis/Gesamtausgaben	30.322,1 (15.503,4)	30.900,4 (15.799,1)	31.600,4 (16.157,0)	30.518,6 (15.603,9)	16.081,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-1,1	1,9	2,3	-3,4	3,1
	Übertragene Ausgabereste	1.564,9 (800,1)	1.085,1 (554,8)	1.342,1 (686,2)		
	Gesamt-Ist	31.887,0 (16.303,6)	31.985,4 (16.353,9)	32.942,5 (16.843,2)		
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	0,0	0,3	3,0		
	Bereinigte Ausgaben	30.072,5 (15.375,8)	30.410,4 (15.548,6)	31.534,1 (16.123,2)	30.264,3 (15.473,9)	16.064,2

5.3 Zusammengefasste Darstellung

Isteinnahmen 2000 nach Einnahmearten



Istausgaben 2000 nach Ausgabearten



6 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Bei der Berechnung der haushaltswirtschaftlichen Quoten werden ausgewählte Ausgabegruppen ins Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben gesetzt und die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel mit den Steuereinnahmen verglichen. Für das Hj. 2000 ergeben sich folgende haushaltswirtschaftliche Quoten für den Freistaat Sachsen, denen die entsprechenden Quoten der neuen Länder wie auch die der alten Flächenländer jeweils im Durchschnitt gegenübergestellt wurden:

Haushaltswirtschaftliche Quoten 2000 in %	Sachsen	neue Länder (Durchschnitt)	alte Länder ¹⁾ (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben	50,5	47,7	73,2
Kreditfinanzierungsquote ²⁾ Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Gesamtausgaben	1,4	5,4	4,3
Zinssteuerquote Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den Steuereinnahmen	6,9	12,3	12,1
Personalausgabenquote ³⁾ Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben	25,2	25,7	40,1
Investitionsquote Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Gesamtausgaben	30,7	24,9	11,2

¹⁾ Nur Flächenländer: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

²⁾ Im Hj. 2000 war die Nettokreditaufnahme in einzelnen Ländern „negativ“, da mehr Schulden getilgt als neu aufgenommen wurden. Die „Nettotilgung“ verringert den Schuldenstand, stellt aber einen Finanzierungsbeitrag für die Gesamtausgaben dar. Die Kreditfinanzierungsquote wurde für die betreffenden Länder auf Null gesetzt.

³⁾ 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 übrigen neuen Ländern werden diese der HGr. 6 zugeordnet, wodurch die entsprechenden Leistungen nicht in die Berechnungen der Personalausgabenquoten mit einbezogen werden. Mit den in Kap. 1540 Gr. 439 veranschlagten Leistungen nach AAÜG ergibt sich für Sachsen eine Personalausgabenquote von 28,3 %.

Vergleiche unter den neuen Ländern auf der Basis von Haushaltseckdaten in DM und in € je Einwohner sind in Beitrag Nr. 2, Pkt. 4 dargestellt. Aus der vorstehenden Übersicht lässt sich ablesen, dass die Haushaltsstruktur der neuen Länder sich noch deutlich von der der alten Länder unterscheidet. In den neuen Ländern fließt ein erheblicher Teil der zur Verfügung stehenden Finanzmittel in investive Ausgaben. Infolge dieses nach wie vor aufbaubedingten Ausgabenschwerpunkts weisen die Haushalte in den neuen Ländern im Durchschnitt eine mehr als doppelt so hohe Investitionsquote wie die Haushalte der alten Flächenländer auf. Hingegen ist die eigene Finanzausstattung der neuen Länder, die sich in der Steuerdeckungsquote widerspiegelt, durchschnittlich um mehr als 20 % geringer als die der alten Flächenländer. Zusätzlich verdeutlicht der große Abstand der Quoten die im Beitrittsgebiet deutlich geringere gesamtwirtschaftliche Leistungskraft.

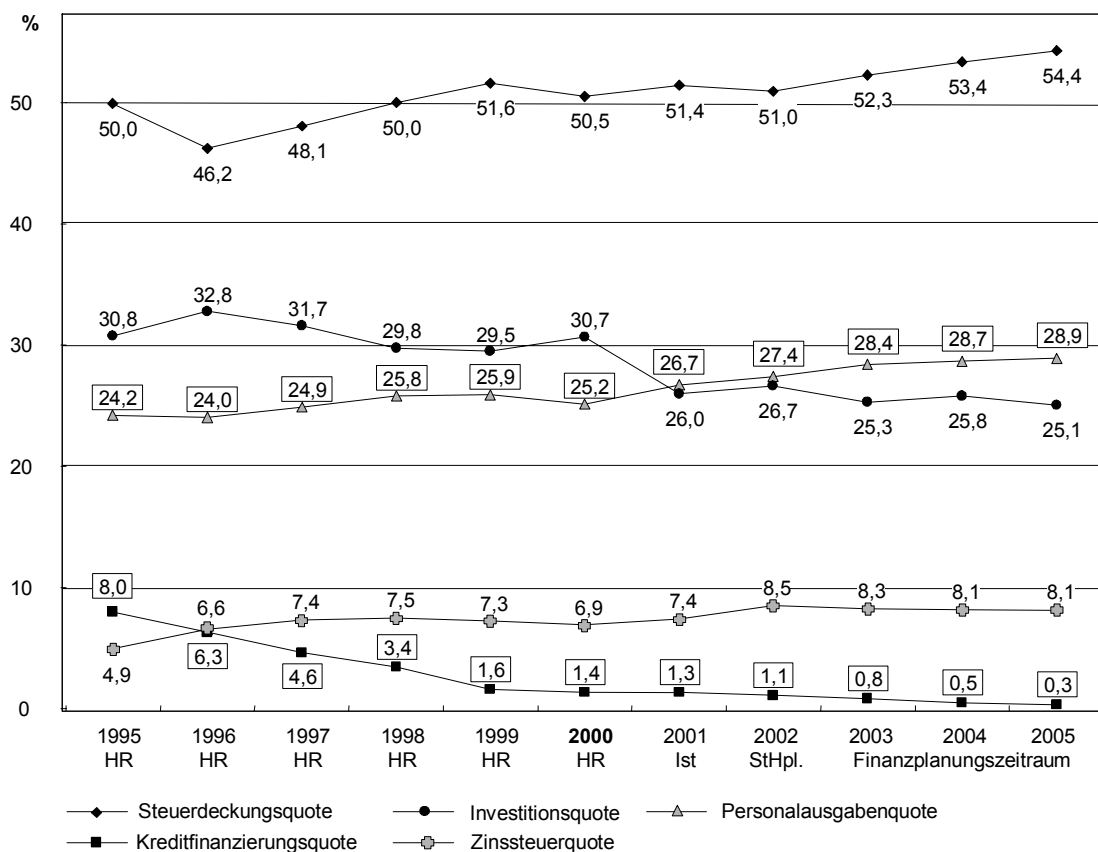
Im Vergleich zum Durchschnitt in den neuen Ländern weist der Haushalt des Freistaates Sachsen die höchste Investitionsquote auf. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ist angesichts einer Kreditfinanzierungsquote von 1,4 % im Freistaat Sachsen am weitesten fortgeschritten. Erheblich unter dem Durchschnitt liegt auch der Anteil der Zins-

ausgaben an den Steuereinnahmen. Mit einer Zinssteuerquote von 6,9 % ist der Haushalt des Freistaates Sachsen erheblich geringer mit Kreditkosten belastet als die Haushalte der anderen Länder im Beitrittsgebiet (Durchschnitt 12,3 %) wie auch die der alten Länder (Durchschnitt 12,1 %).

Die Unterschiede der Personalausgabenquoten in den Haushalten der neuen und alten Länder wird in Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.3 näher erläutert.

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten dienen nicht nur für Quotenvergleiche zu anderen Ländern. Interessant ist auch, die haushaltswirtschaftlichen Quoten eines Haushalts hinsichtlich ihrer Entwicklung über mehrere Jahre hinweg zu vergleichen. Wie sich die haushaltswirtschaftlichen Quoten des sächsischen Staatshaushalts von 1995 bis 2005 darstellen, ergibt sich aus dem folgenden Schaubild, wobei zu bedenken ist, dass die jüngsten Prognosen eine wesentlich ungünstigere Einnahmeentwicklung erwarten lassen.

Haushaltswirtschaftliche Quoten



Die Entwicklung der Investitionsquote ist ein wichtiger Indikator bei der Beurteilung des Fortschritts beim infrastrukturellen Aufholprozess. Im Hj. 2000 lag sie knapp jenseits der 30 %-Marke und soll am Ende des Finanzplanungszeitraums im Hj. 2005 noch bei 25,1 % liegen.

Die Kreditfinanzierungsquote konnte gegenüber den Vorjahren weiter gesenkt werden. Die Staatsregierung will die Schuldaufnahme noch weiter verringern. Am Ende des Finanzplanungszeitraums soll die Kreditfinanzierungsquote 0,3 % betragen.

Die Zinssteuerquote war 2000 weiter leicht rückläufig. Den Steuereinnahmen stehen geringere Ausgaben für den Schuldendienst in Form von Kapitalmarktzinsen als im Vorjahr gegenüber. Die Zinsbelastung für den Haushalt des Freistaates hat sich insoweit nicht erhöht. Die Staatsregierung rechnet aufgrund steigender Zinsverpflichtungen mittelfristig aber mit einem Anstieg auf über 8,0 %.

Anhand der sich in den haushaltswirtschaftlichen Quoten abbildenden Eckwerte des Haushalts des Freistaates Sachsen ist festzustellen, dass im Hj. 2000 der solide finanzwirtschaftliche Kurs des letzten halben Jahrzehnts weiter fortgesetzt wurde. Hervorzuheben ist vor allem die weitere Rückführung der Neuverschuldung. Die investiven Anteile der Ausgaben im Gesamthaushalt sind zwar nach einem Anstieg im Jahre 2000 tendenziell rückläufig, liegen aber auf vergleichsweise hohem Niveau.

7 Haushaltsreste

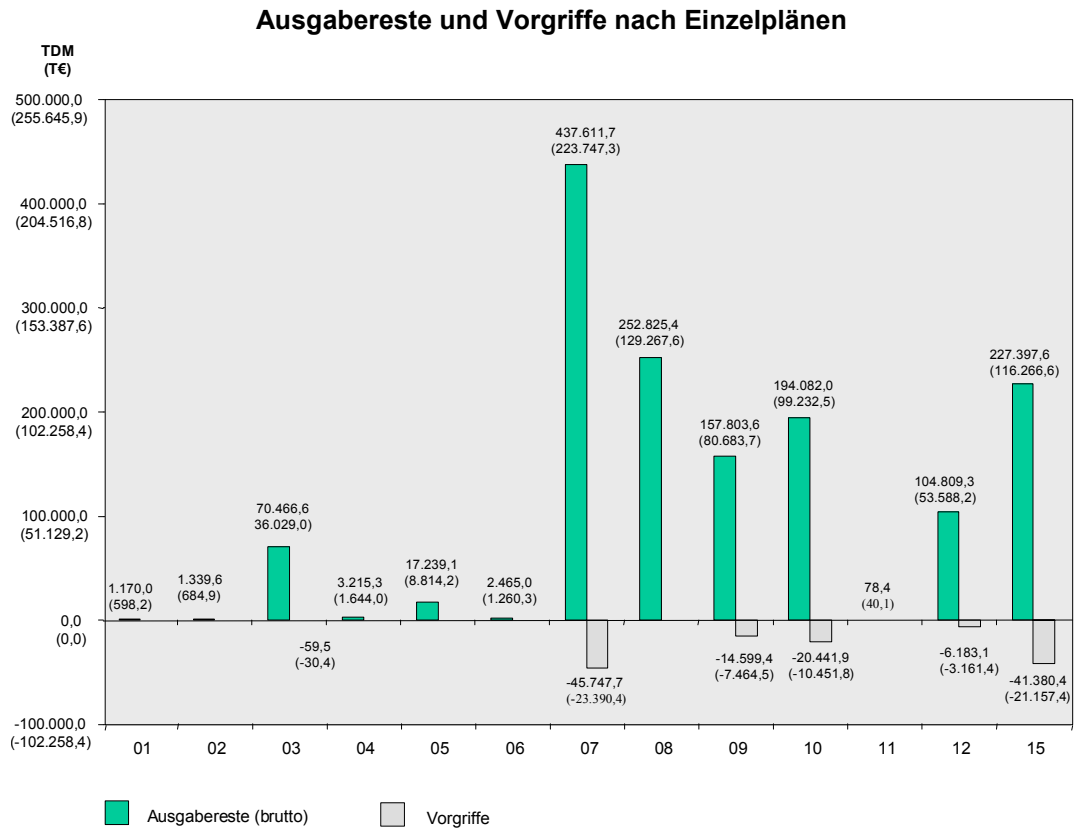
Ausgabeansätze, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht in Anspruch genommen worden sind, können durch Bildung von Ausgaberesten ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Von der Gesamtsumme der Ausgabereste sind in der HR diejenigen Beträge als sog. „negative Ausgabereste“ abgesetzt, die im Wege des Vorgriffs auf die nächstjährigen Bewilligungen für den gleichen Zweck angerechnet worden sind.

7.1 Ausgabereste

Investitionsausgaben und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen können nach § 19 SÄHO ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. 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 2000 weist insgesamt 1.342.089.715,07 DM (686.199.575,15 €) verbliebene Reste aus (Nettoausgabereste). Diese Zahlenangabe ist um die Vorgriffe vermindert. Vorgriffe stellen, wie eingangs ausgeführt, bei den Titeln, bei denen sie bewilligt wurden, „negative Ausgabereste“ dar. Die Vorgriffe belaufen sich auf 128.413.885,95 DM (65.656.977,32 €). Rechnet man diese den Nettoausgaberesten hinzu, ergeben sich Bruttoausgabereste von 1.470.503.601,02 DM (751.856.552,47 €).

7.1.1 Bruttoausgabereste und Vorgriffe 2000

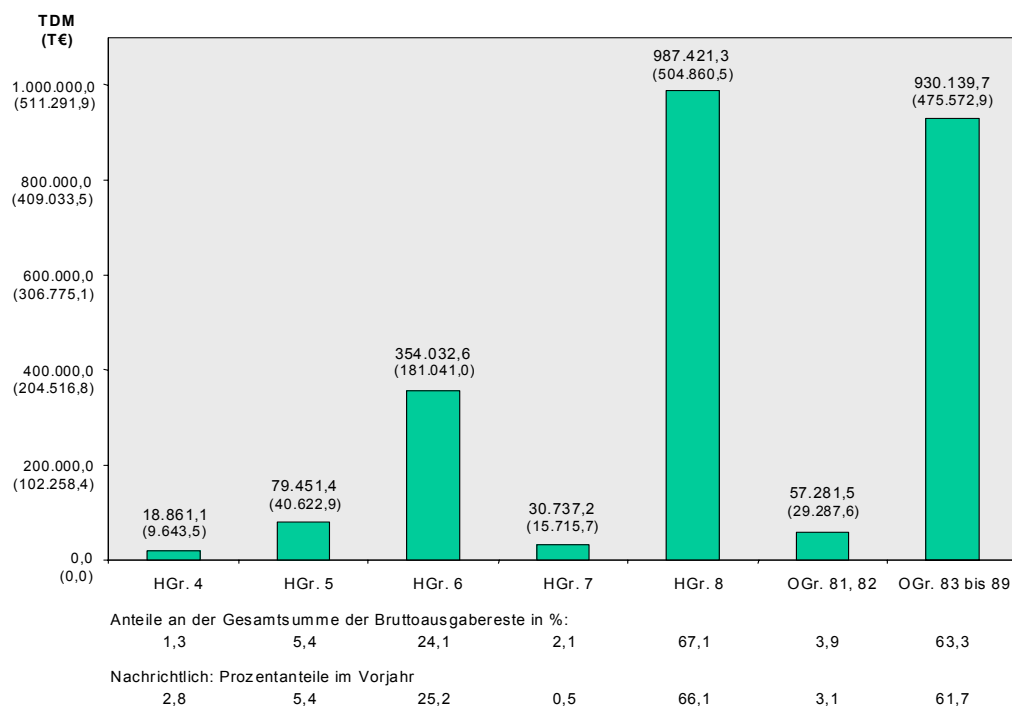


Anhand dieses Schaubildes fällt auf, dass die Ausgabereste und Vorgriffe außer im Epl. 15 vor allem bei fördermittelverwaltenden Ressorts in den Epl. 07 (SMWA), Epl. 09 und 10 (heutiges SMUL) und Epl. 08 (SMS) gebildet wurden.

7.1.2 Aufgliederung nach der Haushaltssystematik

Wie der Gesamthaushalt können auch die Ausgabereste mit Hilfe der HR nach den Hauptgruppen der Haushaltssystematik eingeteilt werden, je nachdem für welchen haushaltswirtschaftlichen Zweck die Ausgabebefugnis übertragen wurde.

Zusammensetzung der Ausgabereste



87,4 % der Ausgabereste entfallen auf die im StHpl. enthaltenen Fördermittel. Die Zuwendungen und Zuweisungen des Freistaates zur Erfüllung förderpolitischer Zwecke sind in HGr. 6 sowie in den OGr. 83 bis 89 enthalten.

Es wurden aber auch Haushaltsreste und Vorgriffe für laufende konsumtive Ausgaben von rd. 452,3 Mio. DM (231,3 Mio. €) gebildet. Dies entspricht einem Anteil von 30,8 % der Bruttoausgabereste [Vorjahr 389,8 Mio. DM (199,3 Mio. €), Anteil 33,4 %]. Neben Fördermitteln (aus HGr. 6) sind aus dem Bereich der konsumtiven Ausgaben sowohl Personal- als auch sächliche Verwaltungsausgaben übertragen worden. Bei den Personalausgaben (HGr. 4) ergaben sich die übertragenen Reste überwiegend bei Haushaltsansätzen für die Vergütung der Zeit- und Aushilfsbeschäftigten. Die Reste summieren sich in diesem Bereich auf 15,1 Mio. DM (7,7 Mio. €). Innerhalb der sächlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 5) entfällt mit 56,1 Mio. DM (28,7 Mio. €) der größte Teil der Ausgabereste auf Titel aus Epl. 12. Universitäten, Fachhochschulen, Bibliotheken, Bühnen und Kunstsammlungen erhalten u. a. zweckgebundene Zuweisungen vom Bund, der Deutschen Forschungsgemeinschaft sowie Zuschüsse von Sonstigen. Betriebsausgaben für Institute und Laboratorien werden z. T. aus Einnahmen dieser Einrichtungen bestritten. Die Ausgabereste wurden überwiegend bei Haushaltsstellen in Titelgruppen mit Finanzierung aus zweckgebundenen Einnahmen gebildet.

7.1.3 Ausgabereste aus Fördermitteln

Ausgabereste 2000 aus Fördermitteln	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)			Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 83 bis 89)		
	TDM	T€	%	TDM	T€	%
	354.032,6	181.014,0	100,0	930.139,7	475.572,9	100,0
darunter Zuwendungen entsprechend sächsisches Förderprofil	276.053,9	141.144,1	78,0	632.302,7	323.291,2	68,0
Aufteilung auf die Förderbereiche:						
1 Wohnungsbau	0,0	0,0	0,0	6.116,2	3.127,2	0,7
2 Verkehr (ÖPNV und Straßenbau)	0,0	0,0	0,0	71.711,7	36.665,6	7,7
3 Schulen und Sport	50,5	25,8	0,0	20.351,5	10.405,5	2,2
4 Immissionsschutz und erneuerbare Energien	0,0	0,0	0,0	2.116,6	1.082,2	0,2
5 Fremdenverkehr	0,0	0,0	0,0	16.050,2	8.206,3	1,7
6 Landwirtschaft i. e. S.	15.011,5	7.675,2	4,2	5.574,0	2.850,0	0,6
7 Stadt- und Dorferneuerung	0,0	0,0	0,0	65.805,2	33.645,7	7,1
8 Gesundheitswesen	0,0	0,0	0,0	8.830,7	4.515,1	0,9
9 Soziale Infrastruktur	0,0	0,0	0,0	152.915,1	78.184,3	16,4
10 Wirtschaftsförderung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11 Wasserwirtschaft	0,0	0,0	0,0	139.352,0	71.249,5	15,0
12 Abfall/Altlasten	0,0	0,0	0,0	19.076,5	9.753,6	2,1
13 Forschungs- und Technologieförderung	1.957,4	1.000,8	0,6	63.616,4	32.526,5	6,8
14 Arbeitsmarktpolitische Förderung	98.045,5	50.129,8	27,7	14.466,8	7.396,7	1,6
15 Sonstiges	160.989,1	82.312,4	45,5	24,3	12,4	0,0
nicht aufteilbar	0,0	0,0	0,0	46.295,5	23.670,5	5,0

Die im Freistaat im Hj. 2000 bestehenden Förderprogramme sind im sächsischen Förderprofil in 15 ressortübergreifenden Förderbereichen zusammengefasst. Die verbliebenen Reste, die bei Titeln der HGr. 6 in Höhe von 354,0 Mio. DM (181,0 Mio. €) und bei Titeln der OGr. 83 bis 89 in Höhe von 930,1 Mio. DM (475,6 Mio. €) gebildet worden sind, können zum größten Teil dem förderprogrammgebundenen Zuwendungsbereich zugeordnet werden.

7.1.4 Abdeckung der Ausgabereste

Im Unterschied zu Ländern mit Istabschluss standen beim Sollabschluss des sächsischen Haushalts den Ausgaberesten stets auch Einnahmereste gegenüber. Einnahmereste fallen in der Regel an, wenn die Kreditaufnahmeermächtigung nicht voll in Anspruch genommen wurde. Ausgaben, die 2001 aufgrund der verbliebenen Reste im Hj. 2000 geleistet wurden, mussten in jedem Fall mit Einnahmen des Hj. 2001 finanziert werden.

Beiträge zur Deckung der Ausgabereste beim Abschluss des Haushalts 2000	TDM	(T€)
Abzudecken waren		
• Ausgabereste (netto), die 2000 gebildet und ins Hj. 2001 übertragen wurden	1.342,1	(686,2)
Zur Deckung trugen beim Abschluss des Haushalts 2000 bei		
• verbliebene Einnahmereste 2000 aus Kreditermächtigung	1.342,1	(686,2)

Die übertragene Restkreditermächtigung lag 1999 bei rd. 908,7 Mio. DM (464,6 Mio. €). Die „Bugwelle“ der nach 2001 übertragenen Haushaltsreste ist damit gegenüber dem Vorjahr deutlich angestiegen. Soweit es nicht gelingt, die übertragenen Ausgabereste im Vollzug des Folgejahres anderweitig zu finanzieren, muss das SMF die Kreditermächtigung ausschöpfen. Damit wäre die Kreditaufnahme höher als geplant.

Die Abdeckung der Finanzierungslasten im Hj. 2000 erfolgte anders als in den vergangenen Haushaltsjahren. Zum einen gab es keine Einnahmereste aus Zuweisungen nach dem IfG Aufbau Ost mehr. Der Haushaltsausgleich musste daher ausschließlich durch Zugriff auf die Restkreditermächtigung erfolgen, um den zu übertragenden Ausgaberesten einen ebenso hohen Sockel an Einnahmeresten gegenüberstellen zu können.

7.2 Ordnungsmäßigkeit der Übertragung von Ausgaberesten des Hj. 2000

7.2.1 Übertragbarkeit der Ausgaben

Die Möglichkeit einer Übertragung ins Folgejahr 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 geregelt. Darüber hinaus kann sich die Übertragbarkeit von Ausgaben auch aus Haushaltsvermerken im StHpl. ergeben.

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 2000 nach Art der Übertragbarkeit	DM	(€)	%
1. Übertragung von Haushaltsresten aus			
Investiven Ausgaben (auch soweit gleichzeitig Zweckbindung und/oder Übertragungsvermerk)	1.018.136.939,26	(520.565.150,99)	69,2
Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen (auch soweit gleichzeitig Übertragungsvermerk)	194.191.035,69	(99.288.299,95)	13,2
Ausgaben mit Übertragungsvermerk	237.280.165,59	(121.319.422,24)	16,1
2. Übertragung von Ausgaberesten in Globalhaushalten			
Bei Budgetierung im Rahmen von Modellvorhaben zur Erprobung des „Neuen Steuermodells“	4.533.470,63	(2.317.926,73)	0,3
<i>Zwischensumme</i>	<i>1.454.141.611,17</i>	<i>(743.490.799,90)</i>	<i>98,9</i>
3. Sonstige Übertragungen			
	16.361.989,85	(8.365.752,57)	1,1
Gesamt (Bruttoausgabereste)	1.470.503.601,02	(751.856.552,47)	100,0

Bei den unter Nr. 3 der vorstehenden Aufgliederung genannten Ausgaberesten handelt es sich insbesondere um Fälle, in denen das SMF nach § 45 Abs. 4 SäHO die Übertragbarkeit zugelassen hat. Ihr Anteil an der übertragenen Ausgaberesten beträgt 1,1 % (Vorjahr 1,0 %) und ist in diesem Umfang nicht zu beanstanden.

In den nachstehenden Fällen hat der SRH festgestellt, dass Ausgabereste übertragen wurden, obwohl die Voraussetzungen nach § 45 SäHO nicht gegeben waren.

7.2.2 Ausgabereste in Einzelfällen

Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz/Wohngeldüberleitungsgesetz (Kap. 0323)

Die Ausgaben für Wohngeld weisen einen verbliebenen Rest von 1.309.798,96 DM (669.689,57 €) auf. Aus dem Vermerk zur Haushaltsstelle wird nicht hinreichend deutlich, dass es sich um Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt. Der Bund erstattet die Hälfte des vom Freistaat gewährten Wohngeldes.

Die Ausbringung eines Übertragbarkeitsvermerks ist empfehlenswert.

Künftig wird nach Angaben des SMF ein entsprechender Hinweis erfolgen.

Krankenhausförderung (Kap. 0806 Tit.Gr. 54)

In der Tit.Gr. 54 sind Mittel zur Förderung von stationären Krankenhausbetten veranschlagt. Bei Tit. 893 54 beantragte das SMS einen Ausgabereist in Höhe von 4.684.573,57 DM (2.395.184,43 €). Aus diesem Rest wollte das SMS im Hj. 2001 Fördermittel in Höhe von 1.327.400 DM (678.688,84 €) für zwei nicht förderfähige Modellprojekte zahlen. Bei besagten Projekten handelt es sich um ein Seelsorgezentrum in einer Uniklinik und eine Einrichtung für die ambulante Behandlung von Alterskrankheiten.

Da die verbliebenen Mittel nur für Krankenhausförderung, nicht aber für eine andere Zweckbestimmung eingesetzt werden durften, war die Bildung des Restes in Höhe von 1.327.400 DM (678.688,84 €) nicht statthaft.

SMS und SMF halten diesen Vorgang nur für einen technischen Übertragungsfehler, der keine haushaltsrechtlichen Auswirkungen habe. Die Ausgabereiste hätten bei Wahrung der sachlich richtigen Zuordnung bei Kap. 0806 Tit.Gr. 55 bewilligt werden können.

Der SRH hält an seiner Auffassung fest. Bei den deckungsberechtigten Titeln der Tit.Gr. 55 konnten nur die ohne die Deckungsfähigkeit verbliebenen Reste übertragen werden (vgl. Vorl. VwV Nr. 4.3 zu § 45 SäHO). Die Tit.Gr. 55 des Kap. 0806 war aber vollständig ausgelastet, sodass dort im Ergebnis keine Reste für eine Übertragung zur Verfügung standen.

Verstärkungsmittel bei unvorhergesehenem Bedarf der Hochschulen und der Berufsakademie Sachsen und zur Förderung von Forschung und Lehre (Kap. 1207 Tit.Gr. 51)

Die Sammelansätze in besagter Titelgruppe weisen Ausgabereiste von insgesamt 194.334,15 DM (99.361,47 €) auf. Für die Übertragung standen zudem nur 181.725 DM (92.914,52 €) zur Verfügung, da das SMWK 12.609,15 DM (6.446,96 €) zur Verstärkung von Kap. 1215 Tit. 532 01 eingesetzt hatte, ohne dies bei der Beantragung der Ausgabereiste zu berücksichtigen.

Die Übertragung des Rests von 12.609,15 DM (6.446,96 €) erfolgte somit nicht ordnungsgemäß.

8 Globale Minderausgaben

Für das Hj. 2000 waren, wie schon für 1999, im StHpl. keine globalen Minderausgaben veranschlagt.

9 Verpflichtungsermächtigungen

Der Haushaltsgesetzgeber erteilt mit der Veranschlagung von VE im StHpl. 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.

Da die VE wie Barmittel im StHpl. veranschlagt werden, haben sie auch die Wirkung von haushaltsrechtlichen Befugnissen. Die Verwaltung darf Verpflichtungen, die künftig zu erfüllen sind, nur begründen, wenn dafür VE bewilligt sind.

9.1 Entwicklung der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen

Veranschlagte VE	in Mio. DM	(in Mio. €)	Veränderung zum Vorjahr in %	VE zu Haushalts- betrag in %
1991	4.652,8	(2.378,9)		17,7
1992	5.959,9	(3.047,2)	28,1	23,0
1993	8.863,3	(4.531,7)	48,7	29,6
1994	10.720,5	(5.481,3)	21,0	34,9
1995	9.727,0	(4.973,3)	-9,3	31,0
1996	8.993,1	(4.598,1)	-7,5	28,3
1997	6.567,9	(3.358,1)	-27,0	20,9
1998	6.869,1	(3.512,1)	4,6	22,4
1999	6.532,2	(3.339,9)	-4,9	21,1
2000	5.003,8	(2.558,4)	-23,4	16,1
2001	4.894,0	(2.502,3)	-2,2	15,7
2002	4.375,3	(2.237,1)	-10,6	13,9

Die in den Haushaltsplänen veranschlagten VE sind weiter rückläufig.

9.2 Zusammensetzung der Verpflichtungsermächtigungen

Für das Hj. 2000 waren im StHpl. VE von 5.003.806.000 DM (2.558.405.382,88 €) veranschlagt. Das SMF ist befugt, in üpl. und apl. VE einzuwilligen, wenn es hierfür ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis gibt. Das SMF hat im Hj. 2000 zusätzlich in üpl. VE in Höhe von 100.242.000 DM (51.252.920,75 €) und apl. VE in Höhe von 361.642.400 DM (184.904.823,02 €) eingewilligt. Insgesamt verteilen sich die VE folgendermaßen auf die Ressorts:

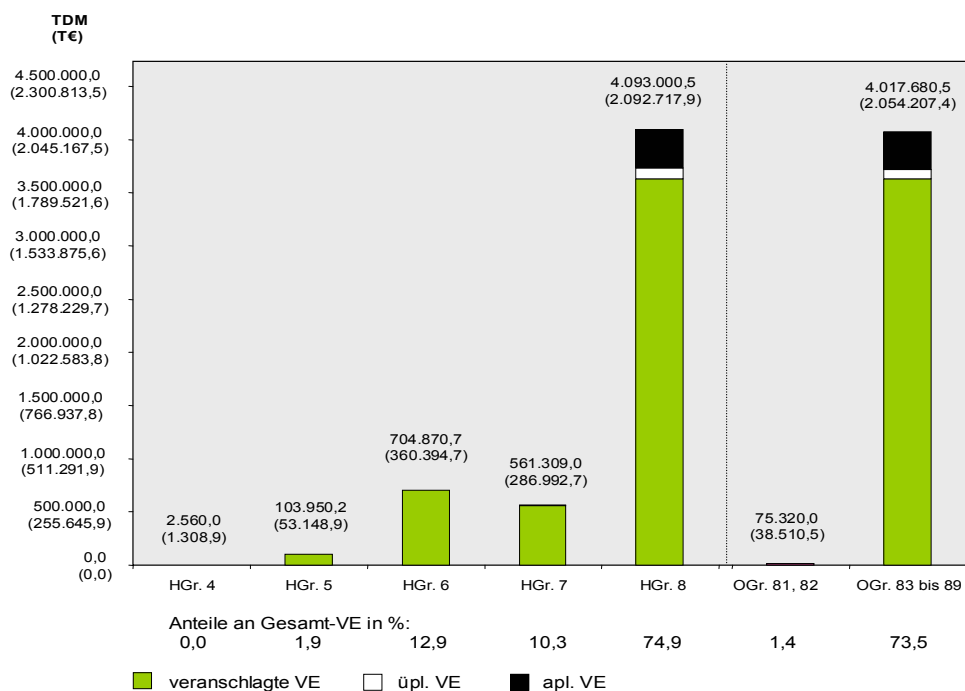
Verpflichtungsermächtigungen 2000 nach Ressorts									
Epl.	StHpl. 1999/2000		üpl. VE		apl. VE		gesamt		%
	in TDM	in T€	in TDM	in T€	in TDM	in T€	in TDM	in T€	
01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02	2.040,0	1.043,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.040,0	1.043,0	0,0
03	629.664,6	321.942,4	88.660,0	45.331,1	308.421,4	157.693,4	1.026.746,0	524.966,9	18,8
04	14.000,0	7.158,1	660,0	337,5	0,0	0,0	14.660,0	7.495,6	0,3
05	269.286,7	137.684,1	0,0	0,0	8.812,0	4.505,5	278.098,7	142.189,6	5,1
06	6.320,0	3.231,4	0,0	0,0	0,0	0,0	6.320,0	3.231,4	0,1
07	1.937.460,0	990.607,6	10.472,0	5.354,2	20.900,0	10.686,0	1.968.832,0	1.006.647,8	36,0
08	1.001.260,0	511.936,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1.001.260,0	511.936,1	18,3
09	322.788,9	165.039,3	450,0	230,1	0,0	0,0	323.238,9	165.269,4	5,9
10	219.993,0	112.480,6	0,0	0,0	500,0	255,6	220.493,0	112.736,2	4,0
11	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	100.992,8	51.636,8	0,0	0,0	0,0	0,0	100.992,8	51.636,8	1,8
15	500.000,0	255.645,9	0,0	0,0	23.009,0	11.764,3	523.009,0	267.410,2	9,6
	5.003.806,0	2.558.405,4	100.242,0	51.252,9	361.642,4	184.904,8	5.465.690,4	2.794.563,0	100,0

Im Vorjahr belief sich die Gesamtsumme der VE auf 6.736.204,8 TDM (3.444.166,82 T€). Somit sind die Gesamt-VE, d. h. die veranschlagten einschließlich der vom SMF im Haushaltsvollzug bewilligten VE, deutlich niedriger ausgefallen.

Mit dem weiteren Rückgang der VE wird die Bindungswirkung und damit die Vorbelastung für die in den kommenden Jahren aufzustellenden Haushalte verringert.

Nach der Hauptgruppengliederung des Haushalts angeordnet, ergeben die VE 2000 folgendes Bild:

Zusammensetzung der Verpflichtungsermächtigungen 2000



Die VE des Hj. 2000 waren zu rund drei Vierteln der HGr. 8 zuzuordnen. Innerhalb dieser Hauptgruppe steuern nach wie vor die OGr. 83 bis 89 (Investitionsförderung) den mit Abstand größten Anteil bei.

Unter den VE des Hj. 2000 waren die der HGr. 6 die zweitstärkste Hauptgruppe. In dieser Hauptgruppe sind die nichtinvestiven („laufenden“) Fördermittel veranschlagt. Die VE aus HGr. 6 ergeben mit den VE aus den OGr. 83 bis 89 zusammen 86,4 %. Dies zeigt, dass die VE zu einem ganz überwiegenden Teil den im StHpl. veranschlagten Fördermitteln zugeordnet werden müssen. Die VE ermöglichen den fördermittelverwaltenden Dienststellen, im laufenden Haushaltsjahr Zuwendungsbescheide zu erlassen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu einer Zahlung führen sollen. Die zu leistenden Fördergelder sind in den kommenden Haushaltsjahren einzustellen.

9.3 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

Die veranschlagten sowie üpl. und apl. bewilligten VE stellen 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 Jahresbericht 2001 hat der SRH mitgeteilt, dass die Inanspruchnahme in 1999 z. T. bis zu 95 % unter dem Soll lag.

Die nachstehende Übersicht stellt den Stand der Inanspruchnahme der VE des Hj. 2000 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. 2000 eingegangen worden sind. Nicht alle Ressorts kommen ihrer Pflicht zur Übersendung der Nachweisungen fristgerecht nach.

Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen					
Epl.	VE gesamt (Soll)		Inanspruchnahme (Ist)		mehr/weniger in %
	in TDM	in T€	in TDM	in T€	
01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02	2.040,0	1.043,0	78,9	40,3	-96,1
03	1.026.746,0	524.966,9	996.252,0	509.375,6	-3,0
04	14.660,0	7.495,6	7.200,0	3.681,3	-50,9
05	278.098,7	142.189,6	50.835,3	25.991,7	-81,7
06	6.320,0	3.231,4	1.696,5	867,4	-73,2
07	1.968.832,0	1.006.647,8	1.419.239,5	725.645,6	-27,9
08	1.001.260,0	511.936,1	926.550,6	473.737,8	-7,5
09	323.238,9	165.269,4	213.345,1	109.081,6	-34,0
10	220.493,0	112.736,2	102.171,2	52.239,3	-53,7
11	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	100.992,8	51.636,8	68.132,8	34.835,7	-32,5
15	523.009,0	267.410,2	461.946,6	236.189,5	-11,7

Auch im Hj. 2000 sind erhebliche Unterschreitungen bei der Inanspruchnahme der VE festzustellen. Im Durchschnitt hat die Verwaltung die ihr übertragenen Befugnisse, den Freistaat zu Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren zu verpflichten, nur zu 56,0 % nicht ausgeschöpft (Vorjahr 67,1%).

Bei der Haushaltsaufstellung ist weiterhin für eine bedarfsgerechte Veranschlagung der VE zu sorgen.

10 Bildung von Rücklagen

Ende 1999 bewilligte das SMF apl. eine Rücklage von 335.000.000 DM (171.282.780,20 €) zur Leistung von Ausgleichszahlungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Die HR für 1999 weist bei dem apl. Tit. 919 01 in Kap. 1530 ein Istergebnis in besagter Höhe aus. Für das Hj. 2000 ist dem Epl. 15 aber keine Nachweisung beigefügt, wie sie mit Anlage II/2 für die Versorgungsrücklage erfolgte.

Rücklagen sind Kassenmittel, die vorübergehend zur Kassenverstärkung gem. § 62 SäHO verwendet oder für längere Zeit angelegt werden. Welche Grundsätze für eine solche Geldanlage gelten, ist in Vorl. VwV Nr. 2 zu § 43 SäHO festgelegt. Sie muss sicher sein, einen möglichst großen Ertrag erwirtschaften und die Mittel müssen im Bedarfsfalle greifbar sein.

Der Bestand einer Rücklage ist gem. § 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO in einer Anlage zur HR auszuweisen. Ein Beispiel hierfür stellt die Anlage II/2 zu Epl. 15 dar, in der die Versorgungsrücklage für Beamtenpensionen ausgewiesen ist. Die Versorgungsrücklage bestand zu Jahresbeginn 2000 aus einem Vermögen von 1.792.744,08 DM

(916.615,49 €). Dies Vermögen wurde um Zinserträge von 76.611,51 DM (39.170,84 €) und um Zuweisungen aus dem Staatshaushalt sowie von anderen Einrichtungen in Höhe von 3.355.160,39 DM (1.715.466,27 €) vermehrt. Der Endbestand beläuft sich somit auf 5.224.515,98 DM (2.671.252,60 €).

Bildung der Rücklagen für Ausgleichszahlungen im kommunalen und im Bund-Länder-Finanzausgleich

Das SMF nutzte nach eigenen Angaben die erteilte Befugnis zur Bildung einer Rücklage bei Kap. 1530 Tit. 919 01 nicht, um Gelder anzulegen. Bei diesem Titel sei lediglich eine Buchung in Höhe von 335.000.000 DM (171.282.780,20 €) ausgewiesen. Liquide Mittel seien nicht in die Rücklage geflossen. Weiterhin sei im Verwahrbuch eine Gegenbuchung in gleicher Höhe erfolgt. Auf eben solche Weise habe das SMF die Ende 2001 apl. bewilligte Rücklage in Kap. 1528 Tit. 919 01 von 201.000.000 DM (101.769.668,12 €) nur „buchmäßig vollzogen“. Diese Rücklage sollte zum Ausgleich erkennbarer Haushaltsrisiken im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dienen.

Die HR weist bei Kap. 1530 Tit. 919 01 eine Ausgabe nach, der keine Geldbewegung zugrunde liegt. Der nur „buchmäßige Vollzug“ macht aber nicht nur die HR unzutreffend. Auch das vom SMF zur Begründung für die Bewilligung der apl. Rücklagen genannte finanzpolitische Ziel der Vorsorge für künftige Haushaltsrisiken konnte mit dieser Vorgehensweise nicht erreicht werden. Weiterhin steht die Gegenbuchung im Verwahrbuch nicht mit § 60 Abs. 2 SäHO in Einklang. Im Verwahrbuch werden nur empfangene, kassenwirksame Einzahlungen erfasst. In o. g. Fällen vollziehen sich hingegen gerade keinerlei kassenwirksame Vorgänge.

Grundsätzliches zur Rücklagenbildung

Das Haushaltsrecht kennt im Wesentlichen als Formen der Rücklage folgende vom allgemeinen Geldbestand abgetrennte Bestandteile des Geldvermögens:

- Kassenbestandsverstärkungsrücklage gem. § 62 SäHO,
- Konjunkturausgleichsrücklage bei der Deutschen Bundesbank gem. § 15 StWG, § 42 Abs. 1 SäHO.

Weitere Rücklagen können durch Veranschlagung der Zuführung im StHpl. gebildet werden.

Bei den in den Hj. 2000 und 2001 apl. bewilligten Rücklagen wollte das SMF nach seinen Angaben mit dem buchmäßigen Ausweis der Rücklagen klarstellen, dass die Haushaltsbelastungen in einem anderen Jahr entstanden sind, als die Zahlungen zu leisten sind. Dem Ministerium ging es somit um eine „periodengerechte Zuordnung“ der Verpflichtungen.

Im Haushaltsrecht steht kein Instrument für eine solche Zuordnung zur Verfügung. Die Notwendigkeit periodengerechter Abgrenzung besteht nur in einem Rechnungssystem, das Verpflichtungen buchmäßig erfasst. Das ist bei der HR nicht der Fall.

Wenn auch im Haushaltsrecht der Begriff Rücklage nicht ungebrauchlich ist, so bedeutet das nicht, dass der Begriffsinhalt sich mit dem im Handelsrecht verwendeten Rücklagenbegriff deckt. Folgende Gegenüberstellung mag die grundsätzlichen Unterschiede verdeutlichen:

Haushaltsrecht	Handelsrecht
<p>▪ <i>Rücklage</i></p> <p>Die Rücklage stellt im Haushaltsrecht eine Form von sog. Vorher- oder Vorwegabdeckung dar. Eine Ausgabe kann durch Ansparen im Wege der Rücklagenbildung finanziert werden, indem bereits in den dem Anschaffungs- oder Ausgabejahr vorangehenden Rechnungsperioden endgültige Deckungsmittel in einer Höhe zurückgelegt werden, die ausreicht, den späteren Ausgabebetrag zu decken. Die Rücklagenbildung bedeutet das Verfügbarhalten von Geldmitteln bis zu dem Zeitpunkt, in dem sie benötigt werden.</p>	<p>▪ <i>Rücklage und Rückstellung</i></p> <p>Rücklagen sind Teile des Eigenkapitals, die aus rechtlichen oder betriebswirtschaftlichen Gründen gebildet werden. Sie werden dem Unternehmen von außen zugeführt (Kapitalrücklage) oder selbst erwirtschaftet (Gewinnrücklage) und stehen für noch nicht entstandene Verbindlichkeiten zur Verfügung.</p> <p>Zweck der Rückstellungen ist es, Aufwendungen, die erst in einer späteren Periode zu einer Ausgabe führen, der Periode der Verursachung zuzurechnen. Im Gegensatz zu den Verbindlichkeiten ist das Eintreten der Ausgabe zwar wahrscheinlich, aber in Grund oder Höhe ungewiss.</p>
<p><i>Bei der Bildung haushaltsrechtlicher Rücklagen wird ein Geldbestand innerhalb des staatlichen Vermögens angesammelt. Würde dieser Vorgang in einer handelsrechtlichen Bilanz erscheinen, wären auf der Aktivseite ein Kassenbestand oder ein Guthaben bei einem Kreditinstitut auszuweisen.</i></p>	<p><i>Handelsrechtliche Rücklagen und Rückstellungen sind Positionen der Passivseite der Bilanz und verfügen über keinen Gegenposten auf der Aktivseite. Sie repräsentieren also weder Bargeld noch einen sonstigen Geldbestand in der Vermögensmasse des Unternehmens.</i></p>

Die HR kennt keine bilanziellen Posten, sondern bezweckt die Erfassung von Geldbewegungen mit den zugehörigen Ausgabebefugnissen. Sie dient also, anders als die Bilanz, nicht der umfassenden Darstellung der Vermögenslage und knüpft stets an kassenwirksame Vorgänge an. Deshalb handelt es sich im Falle der haushaltsrechtlichen Rücklagenbildung nicht - wie im kaufmännischen Unternehmen üblich - um einen mit der Bildung passivischer Rücklagen verwandten Vorgang. Vielmehr müssen haushaltsrechtliche Rücklagen auch geldlich greifbar sein.

Wirtschaftlichkeit

Rücklagen sind im Vermögen des Freistaates angesammelte Geldbestände. Kassenwirtschaftlich stellen sie Guthaben bei einem Kreditinstitut dar. Die auf einem Bankkonto gutgeschriebenen Gelder werden dort nicht nur verwahrt, sondern sie werfen grundsätzlich auch entsprechende Zinserträge ab. Die Höhe der Zinserlöse richtet sich insbesondere nach dem Kapitalmarkt und der Dauer der Geldanlage. Nennenswerte Erträge werden in der Regel nur erzielt, wenn die Mittel längerfristig fest angelegt werden.

Auch wenn die angelegten Gelder einen Ertrag abwerfen, kann sich die Bildung von Rücklagen als nachteilig erweisen, wenn in derselben Rechnungsperiode Schulden aufgenommen werden müssen. Setzt der Freistaat die Mittel, anstatt diese zurückzulegen, für die Deckung der laufenden Ausgaben ein, kann er die Beschaffung von Kapitalmarktdarlehen in dieser Höhe vermeiden. Da für die bei Banken und anderen Gläubi-

gern aufgenommenen Kassenmittel stets Schuldzinsen anfallen, erspart sich der Freistaat somit auch Zinsausgaben.

Da für die in Rücklage genommenen Mittel in der Regel geringere Zinserträge zu erzielen sind als die Kreditkosten für das entsprechende Kapitalmarktdarlehen betragen, entstünden dem Freistaat Nachteile. Die Kosten der Schuldaufnahme würden durch die Zinserträge angelegter Rücklagengelder nicht ausgeglichen. Bei einem nicht mit ordentlichen Einnahmen ausgeglichenen Staatshaushalt steht die Zinsspanne von Anlage und Kredit somit der Bildung von Rücklagen in Form der Ansammlung von Kassenmitteln grundsätzlich entgegen.

Das vom SMF praktizierte Verfahren findet im Haushaltsrecht keine Grundlage. Die rein buchmäßige Ausweisung von Rücklagen in der HR, der nicht tatsächlich für die beabsichtigte Eigenfinanzierung angesammelte Gelder zugrunde liegen, kann den Zweck der Haushaltsvorsorge nicht erfüllen.

Zwar begrüßt der SRH jede Maßnahme, die zu einer Verringerung der Auswirkungen erkennbarer Haushaltsrisiken führt. Die Bildung haushaltsrechtlicher Rücklagen, d. h. die weitere Ansammlung von Kassenmitteln zum Zweck der Eigenfinanzierung wie bei der Versorgungsrücklage, kommt jedoch nur in Frage, wenn die Wirtschaftlichkeit in einer entsprechenden Untersuchung nachgewiesen ist, was nicht zu erwarten ist, solange die Haushalte des Freistaates mit Nettokreditaufnahmen ausgeglichen werden.

Da die Vorgehensweise des SMF mit Haushaltsrecht nicht vereinbar ist und da wegen der eingeplanten Nettokreditaufnahme im Finanzplanungszeitraum eine Ansparung von Kassenmitteln in der Regel nicht vorteilhaft sein wird, besteht mittelfristig keine Möglichkeit, in nennenswertem Umfang Rücklagen in haushaltsrechtlich und wirtschaftlich vertretbarer Weise zu bilden. Nach Rückführung der Nettokreditaufnahme auf Null kann sich dies aber ändern.

Der Haushaltsgesetzgeber könnte das SMF dann durch Veranschlagung von Zuführungen im StHpl. ermächtigen, als Mittel der Haushaltsvorsorge entsprechende zweckgebundene Rücklagen zu bilden.

Das SMF teilt mit, die Unterschiede in der Nachweisung bei der Versorgungsrücklage und der Rücklage für Ausgleichszahlungen im kommunalen Finanzausgleich lägen daran, dass die Versorgungsrücklage mit den sonstigen Rücklagen nicht vergleichbar wäre. Folgende wesentlichen Unterschiede seien aufzuführen:

- Es handele sich nicht um eine Risikovorsorge.
- Die Versorgungsrücklage sei ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen.
- Die Nachweispflichten ergäben sich neben § 85 Abs. 1 Nr. 2 SÄHO aus § 10 des Gesetzes über Versorgungsrücklagen im Freistaat Sachsen.
- An den Sondervermögen könnten sich mehrere Dienstherrn beteiligen.
- Empfänger sei nicht ein Dritter (z. B. Kommunen oder Bund), sondern der Dienstherr, der die Rücklage gebildet habe.
- Die Auflösung der Rücklage erfolge nicht innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes. In den Jahren 1999 bis 2013 würden die Versorgungsanpassungen nach § 14 BBesG und nach § 70 BeamtVG gegenüber Tarifabschlüssen vermindert. Der Unterschiedsbetrag gegenüber den nicht verminderten Anpassungen werde dem Sondervermögen zugeführt.

Insbesondere die Dauer der Ansparphase und die Beteiligung mehrerer Dienstherren erfordere Nachweisungen, die sich von denen sonstiger Rücklagen unterscheiden.

Auch mit einer nur buchmäßig gebildeten Rücklage werde das Ziel, Vorsorge zu treffen, erreicht. Die Bildung eines Sondervermögens an Stelle einer Rücklage erscheine nicht angemessen.

Das SMF lehne die Bildung einer „geldlich greifbaren“ Rücklagenbildung ab, da sie unwirtschaftlich sei. Das Geld würde in Form von Krediten beschafft und als Rücklage wieder angelegt werden, wobei der Kreditzinssatz höher sein würde als der Anlagezinssatz.

Der SRH hält an seiner Auffassung fest. Das Wesen einer Rücklage besteht in der Ansammlung von Kassenmitteln. Ob diese Form der Vorsorge wirtschaftlich ist, solange die Haushalte des Freistaates mit Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden, muss mit Hilfe einer Kosten-Nutzen-Untersuchung geklärt werden. Dabei können neben den rein monetären Gesichtspunkten auch andere Umstände, die für eine Rücklagenbildung trotz Schuldaufnahme sprechen können, zu berücksichtigen sein. Ein solcher Umstand kann sein, dass sich mehrere Gebietskörperschaften (z. B. Land und Gemeinden) bestimmungsgemäß an der Ansparung der Rücklage beteiligen sollen. Im Übrigen ist auch denkbar, dass im Rahmen eines Gesamt-Liquiditäts- und -Schulden-Managements „Eigenkredite/-Darlehen“ aus Rücklagen oder Rückstellungen gebildeten „Fonds“ bzw. Sondervermögens an den allgemeinen Haushalt gewährt werden.

Angesichts der für 2006 vorgesehenen Absenkung der Nettokreditaufnahme auf 25,0 Mio. € sowie der Einführung neuer Steuerungsinstrumente und Budgetierungsformen eröffnen sich Handlungsspielräume für weitergehende Überlegungen zur Risikoversorge mit Hilfe von zweckgebunden angesparten Rücklagen.

11 Umsetzungen und Umschichtungen

Im Mittelpunkt des staatlichen Haushaltswesens steht das Recht und die Pflicht des Parlaments zur Etatbewilligung. Die Kompetenz des Haushaltsgesetzgebers zur Feststellung des Haushaltsplans ist in Art. 93 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen verankert. Mit der Ausübung des Budgetbewilligungsrechts hat es der Haushaltsgesetzgeber in der Hand, die „wirtschaftlichen Grundsatzentscheidungen für die zentralen Bereiche der Politik während des Planungszeitraums zu treffen“ [BVerfGE 70, 324 (350)].

Einzelne Vorschriften des Haushaltsrecht ermächtigen die Exekutive, in engen Grenzen von den Festlegungen des Haushaltsplans abzuweichen. Die Staatsregierung ist insbesondere nach § 50 Abs. 1 SÄHO zu Umsetzungen befugt.

11.1 Umsetzungen

Umsetzungen bewirken, dass Mittel und Stellen in Abweichung vom Grundsatz der sachlichen Bindung des Haushaltsplanes durch andere als die im Haushaltsplan festgelegten Behörden verwendet werden dürfen. Die Umsetzung ermöglicht eine Verlagerung der Haushaltsermächtigungen von einem Verwaltungszweig auf einen anderen. Der Gesamtrahmen des Haushaltsplans mit den vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Zweckbestimmungen darf dabei nicht überschritten oder verändert werden.

Ausgangspunkt einer Umsetzung ist stets eine Organisationsänderung. Aufgabe der Regierung ist es, im Rahmen ihres verfassungsmäßigen Organisationsrechts (Art. 83 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen) solche Organisationsänderungen vorzunehmen. Kommt es zu einer Änderung oder Neuverteilung von Regierungsaufgaben, stimmt in der Regel der Haushaltsplan insoweit nicht mehr mit den geänderten Verhältnissen überein. § 50 SäHO räumt deshalb der Organisationsgewalt der Regierung einen Vorrang gegenüber dem parlamentarischen Budgetrecht ein. Werden besagte Neuverteilungen während des Haushaltsjahres getroffen, ermöglicht § 50 SäHO die Umsetzung von Haushaltsmitteln und Planstellen und damit die Wahrung der Konformität von Haushaltsplan und Verwaltungsstruktur.

Im Hj. 2000 kam es in nahezu allen Einzelplänen zu Umsetzungen. Die bedeutendste Mittelverlagerung erfolgte aufgrund der Zusammenführung der Kap. 0411 und 0412 infolge der Zusammenlegung der Liegenschafts- und der Staatshochbauverwaltung zur VHBV.

Aus Sicht der Rechnungsprüfung ist wichtig, dass Umsetzungen lückenlos und präzise aufgezeichnet werden, da nach der Umsetzung der neue Haushaltstitel die Bewirtschaftungs- und Buchungsstelle im Sinne von § 34 SäHO darstellt. Nach dem geänderten Bewilligungsrahmen bemisst sich z. B., ob etwa eine eigenmächtige Ansatzüberschreitung bei einem Titel vorliegt.

Zum Nachweis der vorgenommenen Umsetzungen dient die Anlage VI zu den Zentralrechnungen für die Einzelpläne. Bei den Epl. 04 und 12 fiel auf, dass zwar Mittelumsetzungen zwischen Einzelplänen, nicht aber die Umsetzungen innerhalb des Geschäftsbereichs in den Anlagen nachgewiesen wurden. Im Epl. 05 wurden umgesetzte Einnahmen nicht ordnungsgemäß dokumentiert.

Eine fehlende oder nicht vollständige Nachweisung von Umsetzungen beeinträchtigt die Nachvollziehbarkeit der haushaltswirtschaftlichen Vorgänge und erschwert die Rechnungsprüfung. Die Ressorts haben darauf zu achten, dass die umgesetzten Mittel und Stellen vollständig erfasst und bei der Rechnungslegung in Anlage VI lückenlos ausgewiesen werden.

Neben den Umsetzungen nach § 50 Abs. 1 SäHO hat das SMF im Haushaltsvollzug von der Ermächtigung zur Vornahme sog. Umschichtung gem. § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 Gebrauch gemacht.

11.2 Umschichtungen

Das SMF war nach § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 ermächtigt, im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts Ausgaben und VE für Investitionen umzuschichten sowie Ansätze für Investitionsausgaben durch Einsparungen bei den Personalausgaben, den sächlichen Verwaltungsausgaben und den besonderen Finanzierungsausgaben zu verstärken. Im Hj. 2000 hat das SMF diese Ermächtigung in erheblichem Umfang genutzt.

Nachfolgend sind einige Beispiele von im Hj. 2000 vom SMF bewilligten Ausgabenbefugnissen aufgelistet:

Umschichtung auf			Höhe	
Kap.	Tit.	Zweckbestimmung (in Kurzform)	TDM	(T€)
0323	883 12	Zuweisungen aus dem Landesprogramm zur Städtebauförderung	30.307,8	(15.496,1)
0323	883 23	Zuweisungen aus dem Landesprogramm zur Wiedergewinnung, Erhaltung, Erneuerung und Erweiterung von Mietwohnungen	454.343,9	(232.302,3)
0705	780 71	Vergabe von Ingenieurleistungen für den Autobahnbau	10.000,0	(5.112,9)
0706	780 72	Vergabe von Ingenieurleistungen für den Bau von Bundesstraßen	10.000,0	(5.112,9)
0804	893 83	Zuschüsse für Investitionen an freie Träger von Kindereinrichtungen	3.600,0	(1.840,7)
0805	893 52	Zuschüsse für Investitionen an freie Träger von Behinderteneinrichtungen	9.500,0	(4.857,3)
0840	891 02	Investitionskostenzuschüsse für Gesundheits- und Sozialeinrichtungen	4.273,9	(2.185,2)
0840	891 03	Investitionskostenzuschüsse für Einrichtungen der forensischen Psychiatrie	3.941,7	(2.015,3)
0903	893 61	Zuschüsse für Investitionen an sonstige zur Entwicklung ländlicher Raum/Dorfentwicklung	8.483,5	(4.337,5)
1003	883 85	Zuschüsse für wirtschaftlich Not leidende Aufgabenträger im Bereich Wasser/Abwasser	4.000,0	(2.045,2)
1003	893 86	Maßnahmen für Gefahrenabwehr im Rahmen der Altlastenfreistellung	10.000,0	(5.112,9)
1004	891 52	Zuschüsse an Staatsbetriebe für Brauchwasserreserve	16.998,1	(8.691,0)
1004	891 54	Zuschüsse für Investitionen für Gewässer I. Ordnung	15.740,0	(8.047,7)
1207	893 62	TU Dresden, Zuschüsse für Investitionen an Studentenerwerke (Sammelansatz)	5.000,0	(2.556,5)
1208	812 51	Universität Leipzig, Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für Forschung und Lehre	2.500,0	(1.278,2)
1503	883 07	Sonderprogramm Kommunalstraßenbau	26.207,0	(13.399,4)

Umschichtungen fanden in fast allen Einzelplänen statt. Auch blieben die zahlreichen Eingriffe in die vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Ausgabenansätze nicht auf Einzelfälle beschränkt. Als besonders auffällig erweist sich die Verstärkung der Mittel für die Förderung des Mietwohnungsbaus. Der Vollzug der betreffenden Förderprogramme ist der SAB übertragen.

Das Auffüllen dieses Haushaltsansatzes ermöglichte die Gewährung einer „Vorausabfindung“ an die SAB. Die SAB erhält nicht nur den jährlich benötigten Betrag an Fördermitteln zur Ausreichung an die Vorhabenträger, sondern zusätzlich bereits Mittel, die voraussichtlich erst in folgenden Jahren von der SAB zu leisten sind. Damit dem Freistaat kein finanzieller Nachteil entsteht, wird die „Vorausabfindung“ nicht mit dem vollen Betrag ausgezahlt. Vielmehr werden die Haushaltsmittel der SAB abgezinst zur Verfügung gestellt.

Der Haushaltsplan dient der Feststellung und der Deckung von Finanzbedarf, der zur Erfüllung der Aufgaben des Freistaates notwendig ist. Zur Gewährleistung dieser klassischen Bedarfsdeckungsfunktion ordnet § 6 SÄHO an, dass die zur Erfüllung der Auf-

gaben des Freistaates notwendigen Ausgaben bei der Aufstellung des StHpl. zu berücksichtigen sind. Die Ausgaben müssen dabei nicht nur dem Grunde nach, sondern auch in der Höhe und vor allem bezüglich des Zeitpunktes notwendig bzw. günstig sein.

Eine „Vorausabfindung“ ist nicht schlechthin unzulässig. Bei der Festlegung politischer Vorgaben für die Gewährung freiwilliger Leistungen besteht ein Beurteilungsspielraum. Dieser Beurteilungsspielraum ist Ausfluss des Etatbewilligungsrechts des Haushaltsgesetzgebers, weshalb dieser die Entscheidung über die Notwendigkeit zu treffen hat. Zudem trägt die „Vorausabfindung“ zur Entlastung künftiger Haushalte bei. Hierauf hat der SRH auch im Jahresbericht 1999, Beitrag Nr. 1, Pkt. 7.3 hingewiesen.

Der Landtag hat die Haushaltsmittel, die für die „Vorausabfindung“ höchstens eingesetzt werden können, im StHpl. bei Kap. 0323 Tit. 883 23 auf 532.400,0 TDM (272.211,8 T€) begrenzt. Im Wege der Umschichtung hat das SMF diese Ermächtigung um 454.343,9 TDM (232.302,3 T€) erhöht. Das SMF bewilligte eine Aufstockung, die 85 % des vom Parlament bewilligten Ansatzes übersteigt.

Abgesehen von dieser hohen Umschichtung finden sich unter den in vorstehender Übersicht Genannten mindestens zwei weitere ebenfalls von erheblichem Umfang. Zugunsten der Städtebauförderung erfolgte eine Umschichtung von über 30 Mio. DM (15,3 Mio. €), und die Haushaltsmittel für das Sonderprogramm Kommunalstraßenbau wurden um 26,2 Mio. DM (13,4 Mio. €) aufgestockt.

Feststellung des Umfangs der Umschichtungen

Die HR enthält keinen Nachweis, bei welchen Titeln Umschichtungen erfolgt sind. Unter den vorgenannten Titeln sind nur zwei (0804 893 83 und 0805 893 52) mit einem entsprechenden Hinweis versehen. Dort wurde unter der Titelnummer die Abkürzung „Umsch“ angebracht. Eine eindeutige Kennzeichnung von Umschichtungen stellt dies jedoch nicht dar. Bei Haushaltsstellen, die von Umsetzungen gem. § 50 Abs. 1 SÄHO betroffen waren, war nämlich ebenfalls der Hinweis „Umsch“ angefügt.

In den Anlagen zur HR sind die o. g. Umschichtungen zwar erläutert. Da die Umschichtung den herkömmlichen Instrumentarien des Haushaltsrechts wie Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit nicht gleicht und es in den Verwaltungsvorschriften zur Rechnungslegung keine Regelung über die Darstellung der Umschichtung gibt, war die Darstellung nicht einheitlich und z. T. nur schwer nachvollziehbar. Dies betraf insbesondere die Fälle, in denen umgeschichtete Haushaltsmittel im Wege der Deckungsfähigkeit für andere Ausgabebewilligungen oder zur Einsparung für bewilligte üpl. Ausgaben in Anspruch genommen wurden (0705 780 71, 0706 780 72, Tit.Gr. 75, 1004 891 54, 1208 812 51).

Zum erleichterten Überblick über das Ausmaß und die Höhe der Umschichtungen empfiehlt der SRH, die Umschichtungen des Hj. 2000 vollständig zu erfassen und dem Landtag nachträglich als Ergänzung zu den im Vorbericht enthaltenen Erläuterungen zur HR vorzulegen. Künftig sollte immer so verfahren werden.

Das SMF weist darauf hin, dass die Nachweise der Umschichtungen nach § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 in Anlage I der HR erfolgt seien. Sollten diese Nachweise in der HR 2000 unzureichend gewesen sein, werde das SMF zukünftig korrekte Nachweisungen anmahnen.

Falls zu den bereits in der Vergangenheit auf Anraten des SRH erfolgten Änderungen der Anlage 1 weiterer Änderungs- oder Ergänzungsbedarf bestehe, sei das SMF für entsprechende Hinweise dankbar.

Änderungen und Ergänzungsangaben sollten von den Ressorts bei zukünftigen HR und nicht rückwirkend abverlangt werden.

An der Empfehlung, eine Auflistung sämtlicher Umschichtungen zu erstellen und diese dem Landtag zu übermitteln, wird festgehalten. Nach Auffassung des SRH ist es notwendig, dem Haushaltsgesetzgeber einen Gesamtüberblick über die im Hj. 2000 vorgenommenen Umschichtungen zu verschaffen, da dies für den Entlastungsbeschluss des Landtags hinsichtlich der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Regierung von Bedeutung ist. Dies ergibt sich zwingend aus den nachstehenden Darlegungen über die erhebliche Weite der mit § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 auf das SMF übertragenen Budgetbefugnisse.

Der SRH hält es ebenfalls für erforderlich, die Vorschriften in Hinblick auf das bislang im Haushaltsrecht noch nicht bekannte Instrument der Umschichtung zu überarbeiten.

Ausgabereste bei Umschichtungen

Die Verwaltung ging mit den umgeschichteten Mittel nicht anders als mit Planansätzen um. Die umgeschichteten Ausgabenbefugnisse wurden beispielsweise zur Verstärkung ausgeschöpfter Titel verwendet, soweit Deckungsfähigkeit gegeben war. Auch bewilligte das SMF bei einer Reihe von Haushaltsstellen (1003 883 85, 1003 893 86, 1207 893 62) Ausgabereste in z. T. erheblicher Höhe. Diese Vorgehensweise steht mit dem Rechtsgedanken in Widerspruch, der sich aus § 37 Abs. 1 SäHO ergibt. Danach kommt bei einer bewilligten üpl. Ausgabe die Bildung eines Restes nicht in Frage. Grund hierfür ist, dass der Gesetzgeber, wie in § 19 SäHO zum Ausdruck kommt, über die Übertragbarkeit von Ausgaben entscheidet. Die Fälle einer Übertragung sind auf die im Haushaltsplan vorgesehenen Möglichkeiten beschränkt.

Das SMF teilt mit, dass § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 nicht den üpl. und apl. Ausgabenbewilligungen entspreche, sondern eher einer sehr weitgehenden Deckungsfähigkeit.

Zur Bildung von Ausgaberesten aus umgeschichteten Mitteln habe es in der Vergangenheit keine expliziten Regelungen gegeben. Das SMF habe diese Lücke erkannt und in einer Art Selbstbeschränkung die Ausgaberestabildung an die Voraussetzungen des § 45 Abs. 4 SäHO gebunden (§ 10 Abs. 11 Satz 3 SäHO).

Nach Auffassung des SRH zeigten die angeführten Beispiele, dass die Ermächtigung aus § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 eine insgesamt zu weit reichende Übertragung von parlamentarischen Budgetbefugnissen auf die Regierung ermöglicht. Der SRH rät wegen dieser erheblichen Reichweite zu den unten im Einzelnen dargestellten Limitierungen. Ein wesentliches Element dieser Begrenzungen stellt die ausführliche Begründungs- und Berichtspflicht bei den Umschichtungen über 5.000 € dar. Die Übertragbarkeit von Resten umgeschichteter Bewilligungen sollte ganz ausgeschlossen werden. Anstelle der Resteübertragung kann das betreffende Ressort im nächsten Haushaltsjahr erneut einen Antrag auf Umschichtung stellen, der dann auch gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss entsprechend zu begründen wäre. Die Begründung müsste einen Bericht über die Verwendung der umgeschichteten Mittel im abgelaufenen Haushaltsjahr enthalten und aufzeigen, weshalb die Mittel entgegen den mit der Umschichtung verbundenen Erwartungen nicht mehr zum Einsatz kamen.

Vorbehalt der Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses

Ähnlich wie der Genehmigungsvorbehalt in § 37 Abs. 4 SÄHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 1999/2000 verlangt § 10 Abs. 10 Satz 2 HG 1999/2000 die Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses bei Umschichtungen von über 10.000.000 DM (5.112.918,81 €). Es erscheint fraglich, ob dieser Vorbehalt das Budgetrecht des Parlaments wirksam zu sichern vermag. Bei näherer Betrachtung der einzelnen Fälle wird deutlich, dass bei Kap. 0705 Tit. 780 71, Kap. 0706 Tit. 780 72 und Kap. 1003 Tit. 893 86 Umschichtungen bis zur besagten Höchstgrenze erfolgten. Bei anderen Titeln hat das SMF wiederum mehrere Umschichtungen im laufenden Haushaltsjahr bewilligt, die zwar nicht für sich gesehen, aber in Summe den Betrag der nach § 10 Abs. 10 Satz 2 HG 1999/2000 zustimmungspflichtigen Vorgänge übersteigen.

Abgesehen von diesen Auffälligkeiten ist grundsätzlich zu fragen, inwieweit die äußerst weit reichende Ermächtigung des § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 als Rechtsgrundlage für die Umschichtung in Widerstreit mit dem Etatbewilligungsrecht des Landtags steht. Zur Beantwortung dieser Frage sei auf die Bemerkungen des SRH zu den ausgedehnten Ausnahmen von der sachlichen und zeitlichen Bindung der Ansätze infolge der Deckungsfähigkeit von Ausgaben verwiesen (Jahresbericht 1998, Beitrag Nr. 1, Pkt. 8.1, Jahresbericht 1999, Beitrag Nr. 1, Pkt. 9.1). Der SRH hat deutlich dargelegt, dass im sächsischen Staatshaushalt seines Erachtens die Grenze für die im Haushaltsplan zugelassene Durchbrechung des Spezialitätsprinzips erreicht ist.

§ 10 Abs. 10 HG 1999/2000 zielt weit über die im Rahmen von Deckungsfähigkeit im Haushaltsvollzug bestehenden Möglichkeiten hinaus. Deckungsfähigkeit und Umschichtung sind als Instrumentarien zwar hinsichtlich ihrer Wirkungsweise nicht identisch. Die dem SMF in § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 zugewiesene Befugnis kann aber zumindest mit der Rechtsfigur der Deckungsfähigkeit verglichen werden.

Wollte man die von § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 zugelassene Durchbrechung des parlamentarischen Etatrechts mit Deckungsvermerken erzielen, müssten sämtliche im Hj. 2000 in den Haushaltsplan eingestellten 1.414 Titel der HGr. 7 und 8 für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden. Weiterhin wären alle Titel der HGr. 4 bis 6 für einseitig deckungsfähig zugunsten der Titel der HGr. 7 und 8 zu erklären. In die Deckungsfähigkeit würden folglich weitere 5.973 Haushaltsstellen einbezogen sein. Damit beträfe die Durchbrechung des Haushaltsgrundsatzes der sachlichen Bindung über 99 % aller Ausgabenansätze des StHpl.

Die dem SMF vom Haushaltsgesetz zugewiesene Bewilligungsbefugnis erscheint so nach als nahezu unbegrenzt. Zum vorstehenden Vergleich von Umschichtungen mit dem Instrument der Deckungsfähigkeit sei der Vollständigkeit halber noch angemerkt, dass von Deckungsfähigkeit nur Gebrauch gemacht werden kann, wenn der Ausgabeansatz, dem Hilfe geleistet werden soll, ausgelastet ist. Dies stellt eine Einschränkung dar, die beim praktizierten Umschichtungsverfahren nicht gilt.

§ 10 Abs. 10 HG 1999/2000 ermächtigte das SMF zu sehr weitreichenden Eingriffen in die vom Landtag mit dem StHpl. bewilligten Ausgabebefugnisse. Der SRH rät davon ab, eine so weitgehende Ermächtigung in künftige Haushaltsgesetze aufzunehmen. Eine Regelung wie in § 10 Abs. 11 HG 2001/2002, ist der richtige Weg. Der Ermächtigungsrahmen ist auch in Zukunft deutlich enger zu fassen.

Das SMF weist darauf hin, dass die Umschichtungsermächtigung ein wichtiges Instrument sei, um im Haushaltsvollzug flexibel reagieren zu können. Im Übrigen sei die Ermächtigung vom SMF bisher äußerst verantwortungsbewusst eingesetzt worden.

Nach Auffassung des SRH kann die Ermächtigung mit Hilfe weiterer geeigneter Begrenzungen so ausgestaltet werden, dass sie keine bedenklich weite Übertragung von Etatbefugnissen mehr enthält. Grundanforderung hierfür ist zunächst die Festlegung einer Obergrenze von 5 Mio. € je Einzelfall. Bei Überschreiten dieser Obergrenze ist die Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses nötig. Ferner muss stets eine ausführliche Begründung erfolgen. Diese muss darlegen, inwiefern die investive Mittelverwendung verbessert wird. Des Weiteren ist u. a. anzugeben, dass die in § 37 Abs. 1 SäHO genannten Voraussetzungen nicht vorliegen. Wenn dies der Fall ist, kommt eine Umschichtung nicht in Betracht, sondern es ist das Antragsverfahren für die Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben zu beachten.

Bei Unterschreiten der Obergrenze von 5 Mio. € im Einzelfall erscheint die Übermittlung einer in einem halbjährlichen Bericht aufgenommenen Kurzbegründung als ausreichend. In jedem Fall ist im Haushaltsgesetz zu verankern, dass über die Verbesserung der investiven Mittelverwendung gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss zeitnah Rechenschaft zu legen ist.

Für die künftige Ausgestaltung der Ermächtigung ist weiter der Hinweis des SMF, bei der Ermächtigung handele es sich ihrem Wesen nach um eine Form der Deckungsfähigkeit im Sinne von § 19 SäHO, von entscheidender Bedeutung. Der bisherige Gesetzestext enthält einen im Haushaltsrecht nicht definierten Begriff. Abgesehen von der nur verbalen, aber inhaltlich nicht zutreffenden Ähnlichkeit mit der Umsetzung gem. § 50 SäHO, bereitet die Einordnung des als „Umschichtung“ bezeichneten Instruments zu anderen Instrumenten des Haushaltsrechts nicht geringe Schwierigkeiten. Dies zeigt sich an den oben aufgezeigten Fragen, die bei Aufeinandertreffen mit der Inanspruchnahme von Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit auftreten. Die dargestellten Abgrenzungsprobleme finden ihre Ursache darin, dass die herkömmlichen haushaltswirtschaftlichen Instrumente ebenfalls der Ermöglichung flexibler Haushaltsführung dienen.

Diese Schwierigkeiten werden vermieden, wenn dem SMF bei der haushaltsrechtlichen Einstufung der Ermächtigung aus § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 als Form der Deckungsfähigkeit (s. o.) gefolgt wird. Für die Bezeichnung der Ermächtigung als Deckungsfähigkeit spricht entscheidend, dass das Budgetrecht des Landtags bei diesem Instrument unberührt bleibt, weil der Umfang der Deckungsfähigkeit durch das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan bestimmt werden. „Umschichtung“ sollte deswegen insoweit im Haushaltsgesetz konsequent als Deckungsfähigkeit und nicht als Umschichtung bezeichnet und behandelt werden.

Deckungsfähigkeit eines Haushaltsansatzes kann flexibel neben der Ausbringung eines Haushaltsvermerks beim Titel auch durch Haushaltsgesetz begründet werden. In den Haushaltsgesetzen des Freistaates war stets eine Vorschrift enthalten, die allgemein die Möglichkeit von Deckungsfähigkeit für bestimmte Teile des StHpl. vorsieht (vgl. § 12 Nr. 1 HG 1999/2000 i. V. m. Nr. 1 DBestHG 1999/2000). Richtet der Gesetzgeber daneben noch weitere Deckungsfähigkeiten ein, sollten diese konkret festgelegt werden. Dabei empfiehlt sich, im Haushaltsgesetz die Titel einzeln zu benennen, welche vom SMF zur Verbesserung des Einsatzes investiver Mittel verstärkt werden dürfen. Dies kann mit Hilfe einer Anlage zum Haushaltsgesetz, in der die deckungsberechtigten Titel einzeln aufgeführt sind, erfolgen. Die Anlage ist mit der Regelung im Haushaltsgesetz, welche die Deckungsfähigkeit begründet, für verbindlich zu erklären.

Die beschriebene Vorgehensweise bietet den Vorteil einer titelgenauen Begrenzbarkeit der Deckungsfähigkeit. Der Haushaltsgesetzgeber könnte damit beispielsweise gezielt Ansätze, bei denen Fördermittel für Landesprogramme dotiert werden, von der De-

ckungsfähigkeit ausnehmen, um zu erreichen, dass förderpolitisch gesetzte Prioritäten im Haushaltsvollzug gewährleistet bleiben.

12 Haushaltsüberschreitungen

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. Das betroffene Ressort muss in diesem Fall in der Regel aus den anderen Ausgabenansätzen des Einzelplans eine entsprechende Einsparung erwirtschaften. Besteht ein nicht vorhergesehener und unabweisbarer Mehrbedarf bei übertragbaren Ausgaben, kann das SMF von der Verhängung einer Einsparverpflichtung im laufenden Haushaltsjahr absehen, da die üpl. Ausgabe als Vorgriff von der nächstjährigen Bewilligung abgesetzt werden darf.

12.1 Allgemeine Bemerkungen zur Beurteilung des Haushaltsvollzugs

Nachstehende Bemerkungen, Übersichten und Schaubilder sollen einen Überblick über die Einhaltung des mit den StHpl. festgelegten Bewilligungsrahmens im Haushaltsvollzug vermitteln. Die Ausführungen erfolgen allerdings vor dem Hintergrund, dass das SMF im Hj. 2000 viele Umschichtungen (s. o. Pkt. 11) vorgenommen hat. Wegen der Vielzahl der Abweichungen von den haushaltsgesetzlich verankerten Ausgabebefugnissen kann nicht ausgeschlossen werden, dass angesichts der engen Voraussetzungen, unter denen das SMF vom Notbewilligungsrecht Gebrauch machen darf, in manchen Fällen stattdessen der einfachere Weg der Umschichtung genommen wurde. Aus heutiger Sicht ist nur noch mit nicht vertretbarem Aufwand feststellbar, in welchem als Umschichtung behandelten Einzelfall ein unabweisbarer und unvorhergesehener Bedarf für eine Mehrausgabe vorgelegen hat. Eine Hinzurechnung dieser Fälle zu den in den nächsten Abschnitten aufgeführten üpl. und apl. Ausgaben ist nicht möglich.

Der Umfang der üpl. und apl. geleisteten Ausgaben ist in Anbetracht der Weitläufigkeit der dem SMF zugewiesenen Ermächtigung zur Umschichtung von Ausgabeansätzen nicht klar ersichtlich. Mit einer Umgestaltung der Umschichtungsermächtigung unter Berücksichtigung der vorgenannten Empfehlungen ist die erforderliche Transparenz gewährleistetbar.

12.2 Übersicht über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe

Im Haushaltsvollzug ergaben sich im Hj. 2000 - soweit ersichtlich - genehmigte Überschreitungen von insgesamt 1.179,8 Mio. DM (603,2 Mio. €). Im Verhältnis zum Haushaltssoll von 31.130,0 Mio. DM (15.916,5 Mio. €) betragen diese damit mindestens 3,79 %. Die im Hj. 2000 auf der Grundlage des Notbewilligungsrechts bereitgestellten Ausgabebefugnisse waren gegenüber den Vorjahren somit erheblich höher. 1999 waren 1,83 % der Gesamtausgaben aufgrund des § 37 SäHO erst im Haushaltsvollzug bewilligt worden.

Die Zunahme des Gesamtumfangs der nach § 37 SäHO genehmigten Haushaltsüberschreitungen im Hj. 2000, dem zweiten Jahr eines Doppelhaushalts, entspricht den Bedenken, die der SRH bereits im letzten Jahresbericht geäußert hat (Beitrag Nr. 1, Pkt. 2.1). Der SRH wird dies weiter beobachten.

12.2.1 Übersicht über die genehmigten Haushaltsüberschreitungen 2000

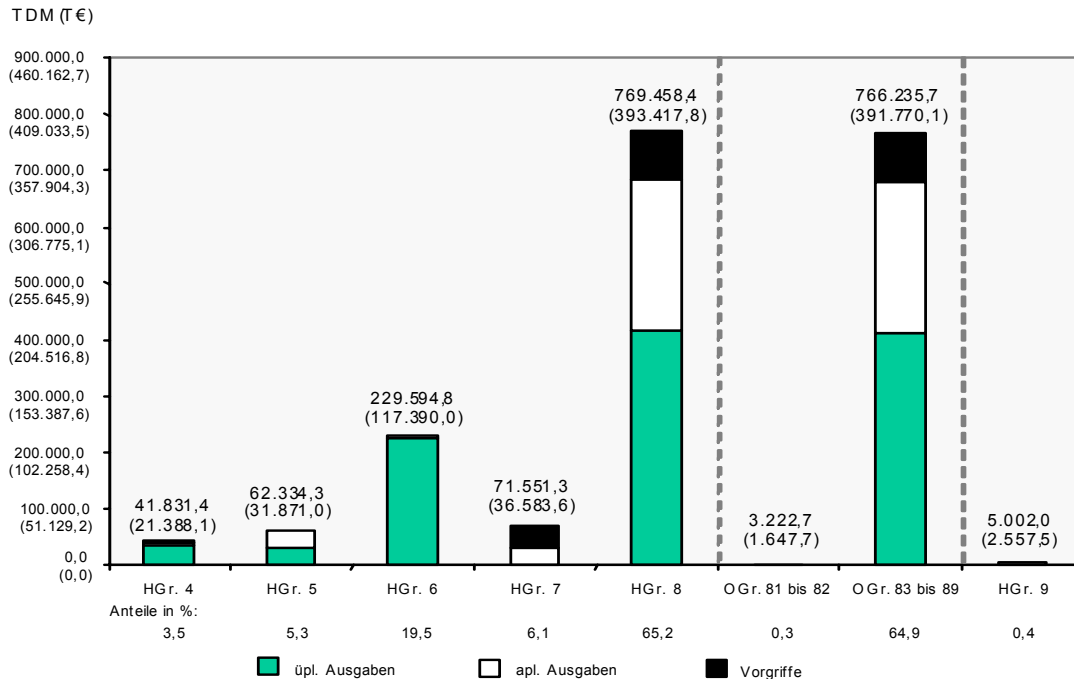
Ausgabebefugnisse aufgrund des Notbewilligungsrechts des SMF						
Epl.	üpl. Ausgaben		apl. Ausgaben		Vorgriffe	
	DM	€	DM	€	DM	€
01	2.357.871,00	1.205.560,30	0,00	0,00	0,00	0,00
02	1.633.173,00	835.028,10	25.108.697,00	12.837.872,92	0,00	0,00
03	18.922.745,00	9.675.045,89	7.324.896,00	3.745.159,86	59.493,81	30.418,70
04	1.350.500,00	690.499,69	0,00	0,00	0,00	0,00
05	46.307.224,00	23.676.507,67	6.687.078,00	3.419.048,69	0,00	0,00
06	15.728.810,00	8.042.012,85	9.685,00	4.951,86	1.981,66	1.013,21
07	37.136.987,00	18.987.839,95	30.092.643,00	15.386.124,05	45.747.725,58	23.390.440,67
08	36.533.000,00	18.679.026,30	85.000,00	43.459,81	0,00	0,00
09	1.046.861,00	535.251,53	3.431.300,00	1.754.395,83	14.599.364,33	7.464.536,45
10	6.872.930,00	3.514.073,31	112.810,00	57.678,84	20.441.879,28	10.451.766,91
11 (nachrichtlich)	49.750,00	25.436,77	2.000,00	1.022,58	0,00	0,00
12	55.742.790,00	28.500.835,96	0,00	0,00	6.183.072,65	3.161.354,85
15	494.852.024,00	253.013.822,26	259.969.490,00	132.920.289,60	41.380.368,64	21.157.446,53
Summe:	718.534.665,00	367.380.940,57	332.823.599,00	170.170.004,04	128.413.885,95	65.656.977,32
Gesamt:			1.179.772.149,95	603.207.921,93		

Die üpl. und apl. Ausgaben sowie die Vorgriffe der Ressorts sind im Einzelnen in Anlage I/1 zur HR erläutert. Im Einzelfall ergaben sich im Rahmen der Prüfung der HR 2000 Beanstandungen, die insbesondere nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen zum Gegenstand haben. Auf die unten (Pkt. 12.4) dargestellten Bemerkungen dazu wird verwiesen.

12.2.2 Zusammensetzung der überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe

Die aus üpl. und apl. Ausgaben sowie die Vorgriffe verteilen sich im Hj. 2000 folgendermaßen auf die haushaltswirtschaftlichen Ausgabengruppen:

Zusammensetzung der überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe im Haushaltsjahr 2000



Bei den auf Bewilligungen nach § 37 SäHO - wie schon bei den Ausgaberesten und den VE beruhenden Ausgaben - ist eine starke Konzentration bei den in HGr. 6 und OGr. 83 bis 89 zu veranschlagenden Fördermitteln festzustellen.

12.3 Aufstellung eines Nachtragshaushalts (§ 33 SäHO)

Unterschreitet eine Mehrausgabe im Einzelfall einen Betrag von 10 Mio. DM (5,1 Mio. €) 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.

12.3.1 Genehmigte Haushaltsüberschreitungen über 10 Mio. DM im Haushaltsjahr 2000

Die besagte Betragsgrenze von 10 Mio. DM (5,1 Mio. €) beantragter üpl. oder apl. Ausgabe wurde in 14 Fällen mit einem Gesamtbetrag von 867,6 Mio. DM (443,6 Mio. €) überschritten. Dies entspricht 2,8 % des Haushaltsvolumens.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben über 10 Mio. DM						
Kap. Tit.	Zweckbestimmung		Antragssoll DM	(€)	Inanspruchnahme DM	(€)
0201 513 97	Fernmeldegebühren InfoHighway	apl.	24.679.400,00	(12.618.376,85)	22.217.358,79	(11.359.555,17)
0503 584 15	Förderung von Schulen in freier Trägerschaft	üpl.	41.900.000,00	(21.423.129,82)	41.283.787,17	(21.108.065,21)
0704 687 02	Zuschüsse zum Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen gem. § 45a PBefG	üpl.	16.968.220,00	(8.675.713,12)	16.965.576,00	(8.674.361,27)
0706 883 02	Investitionen für die Förderung von Maßnahmen der Grunderneuerung von Straßenbrücken in der Baulast von Gemeinden und Landkreisen	apl.	26.000.000,00	(13.293.588,91)	6.446.831,00	(3.296.212,35)
0804 684 83	Zuschüsse an freie Träger für Kindergärten, Kindergärten und Horte	üpl.	18.600.000,00	(9.510.028,99)	18.462.994,37	(9.439.979,12)
1204 681 53	Ausbildungsförderung nach dem BAföG	üpl.	38.000.000,00	(19.429.091,49)	7.143.469,64	(3.652.398,03)
1204 863 53	Darlehensförderung für Studierende nach dem BAföG	üpl.			4.388.329,05	(2.243.717,02)
1503 893 77	Zuschüsse für Investitionen (Maßnahmen der Wohnungsfürsorge für Bedienstete des Freistaates Sachsen)	üpl.	12.000.000,00	(6.135.502,57)	7.733.874,36	(3.954.267,17)
1521 831 02	Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts	üpl.	363.000.000,00	(185.598.952,87)	363.000.000,00	(185.598.952,87)
1521 831 03	Erwerb von Beteiligungen an der Sachsen LB	apl.	218.048.390,00	(111.486.371,51)	218.048.390,09	(111.486.371,56)
1526 777 34	Leipzig; Universitätsklinikum - Neubau einer Knochenmarkstransplantationseinheit -	apl.	13.180.000,00	(6.738.826,99)	13.180.000,00	(6.738.826,99)
1530 613 01	Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden	üpl.	31.158.932,00	(15.931.308,96)	0,00	(0,00)
1530 613 02	Schlüsselzuweisungen an die Landkreise	üpl.	26.343.087,00	(13.469.006,51)	0,00	(0,00)
1530 613 03	Schlüsselzuweisungen an die Kreisfreien Städte	üpl.	37.750.376,00	(19.301.460,76)	0,00	(0,00)

Mit den üpl. und apl. Ausgaben waren Rechtsverpflichtungen zu erfüllen, womit es eines Nachtrags nicht bedurfte (§ 37 Abs. 1 Satz 4 SÄHO).

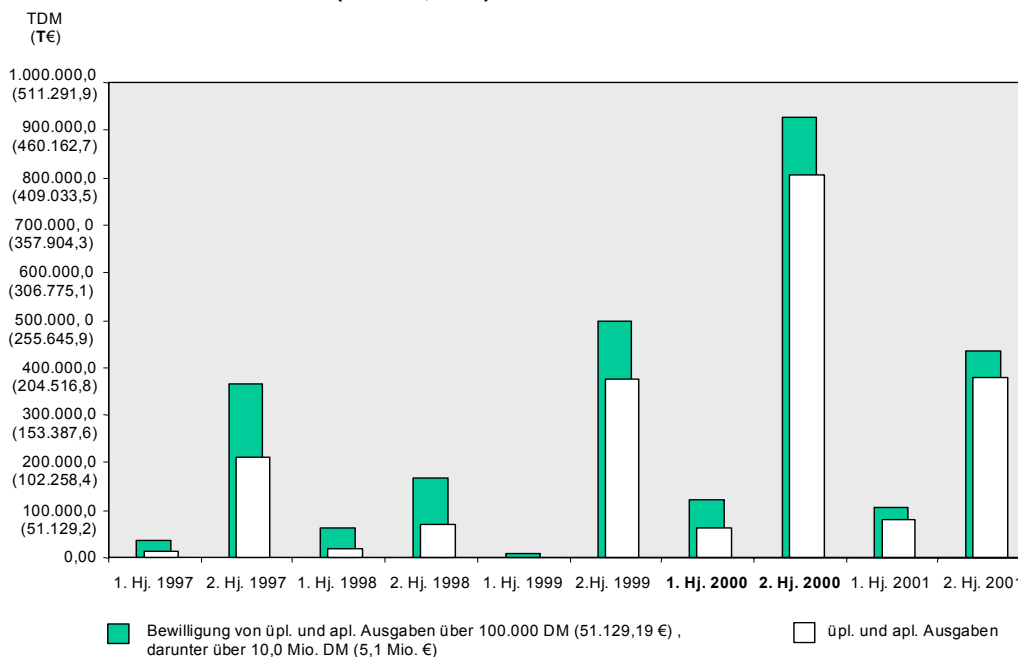
12.3.2 Entwicklung der überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben

Der SRH hat im letztjährigen Bericht auf die Bedeutung der Höhe der üpl. und apl. Ausgaben für die Frage, inwieweit sich Doppelhaushalte aus Sicht der Haushaltsgesetzgeber bewähren, aufmerksam gemacht. Das Hj. 2000 stellt das zweite Jahr des ersten im Freistaat aufgestellten Doppelhaushalts dar und weist bei den genehmigten Haushaltsüberschreitungen eine außerordentliche Höhe auf. Für das Jahr 2001 beläuft sich die

Summe der üpl. und apl. Ausgaben wieder auf einen geringeren Betrag. Es bleibt aber abzuwarten, auf welchen Betrag sich die üpl. und apl. Ausgaben im Hj. 2002 summieren werden, da dieses Haushaltsjahr wieder eines der maßgeblichen zweiten Jahre bei Aufstellung eines Doppelhaushalts ist.

Das jährliche Gesamt-Soll der Einwilligungen des SMF in Ansatzüberschreitungen ist nachstehend anhand der dem Haushalts- und Finanzausschuss vorzulegenden Genehmigungen über 100 TDM (rd. 51,1 T€) dargestellt.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben über 100.000 DM (51.129,19 €) in den Jahren 1997 bis 2001



Vorstehendes Schaubild gibt nachrichtlich die bewilligten üpl. und apl. Ausgaben über 10 Mio. DM (rd. 5,1 Mio. €) wieder. Diese Grenze galt nur bis einschließlich des Hj. 2000. Höhere üpl. und apl. Ausgaben durfte das SMF nur bewilligen, wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen waren. In § 4 HG 2001/2002 hat der Gesetzgeber das Notbewilligungsrecht erweitert. Seit Beginn des Hj. 2001 kann das SMF üpl. und apl. bis zu 20 Mio. DM (rd. 10,2 Mio. €) bewilligen.

12.4 Zusammenfassung und Bewertung des übrigen Haushaltsvollzugs

In den nächsten beiden Abschnitten werden Prüfbemerkungen zu nicht genehmigten Haushaltsüberschreitungen des Hj. 2000 und sonstige Verstöße gegen das Haushaltsrecht wie auch Anregungen zur Verbesserung des Haushaltsvollzugs benannt. Die Ergebnisse der rechnungsabhängigen Finanzkontrolle hat der SRH gem. § 96 SäHO den geprüften staatlichen Dienststellen mitgeteilt.

12.4.1 Hinweise zur Erläuterung der haushaltswirtschaftlichen Vorgänge in den Anlagen zur Zentralrechnung

Bei der Bewilligung von apl. Ausgaben ist die Gliederung des StHpl. zu beachten. Ein apl. Ausgabentitel ist dem Kapitel zuzuordnen, das alle Haushaltsmittel für den jeweiligen Verwaltungszweig oder das entsprechende Sachgebiet enthält.

Die nach § 37 Abs. 3 SäHO zu erwirtschaftenden Einsparungen sind in den Anlagen zur HR („Inanspruchnahme der Minderausgaben“) nachvollziehbar darzustellen. Teilweise waren die Angaben zur Einsparstelle nicht zutreffend oder das Ressort hat auf Nachfrage des SRH den Nachweis der erbrachten Einsparung „nachgeschoben“. Dies ist nur im Ausnahmefall hinnehmbar.

12.4.2 Ansatz- und Haushaltsüberschreitungen sowie sonstige nicht ordnungsgemäße haushaltswirtschaftliche Vorgänge

Unter den vom SRH festgestellten Haushaltsüberschreitungen fällt vor allem die üpl. Ausgabe von 363.000.000 DM (185.598.952,87 €) für den Kauf der SAB ins Gewicht.

12.4.2.1 Überplanmäßige Ausgabe bei Kapitel 1521 Titel 831 02 Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts

Das SMF hat bei diesem Titel üpl. Ausgaben in Höhe von 363.000.000 DM (185.598.952,87 €) bewilligt, da die L-Bank Baden-Württemberg von der vertraglichen Möglichkeit Gebrauch gemacht hatte, der Sachsen LB ihren Anteil an der SAB zum Kauf anzudienen. Danach sei die Sachsen LB vertraglich verpflichtet gewesen, dieses Angebot anzunehmen. Der Freistaat sei verpflichtet, der Sachsen LB hierfür die Mittel zur Verfügung zu stellen. Dies ergebe sich aus dem Vertragswerk, das im Rahmen der Gründung der SAB GmbH geschlossen wurde.

Der Gesellschafterbindungsvertrag zwischen der L-Bank und der Sachsen LB aus dem Jahr 1995 enthält einerseits eine Kaufoption zugunsten der Sachsen LB und des Freistaates, die erstmals nach fünf Jahren ausgeübt werden kann. Andererseits ist der L-Bank ein Andienungsrecht ebenfalls erstmals fünf Jahre nach Gründung eingeräumt. Darüber hinaus war im Vertrag die Höhe des zu zahlenden Kaufpreises vereinbart. Da dem SMF bekannt war, ab welchem Zeitpunkt mit der Ausübung des Andienungsrechts zu rechnen war, war die Ausgabe für den Kauf der SAB nicht ohne weiteres als unvorhergesehen im Sinne von § 37 Abs. 1 SäHO einzustufen.

Aufgrund der aus dem o. g. Vertrag zumindest ab dem Jahr 2000 bestehenden Rechtsverpflichtungen hätte im StHpl. ein entsprechender Ansatz eingestellt werden können.

12.4.2.2 Vorfinanzierungen

Im Hj. 2000 ergaben sich eine Reihe von Haushaltsüberschreitungen in z. T. beträchtlicher Höhe aus der Vorfinanzierung von Zuweisungen des Bundes und der EG oder von Drittmitteln mit Landesmitteln. In den nachstehend geschilderten Fällen hat diese Vorfinanzierung zu Haushaltsüberschreitungen geführt, die in der Zentralrechnung für die betreffenden Einzelpläne u. a. als „ungenehmigte Vorgriffe“ dargestellt werden.

Kap. 0555 Tit. 536 02 Förderschule für Hörgeschädigte „Samuel Heinicke“ Leipzig

Der Titel ist apl. und ermächtigte zur Zahlung von Schülerbeförderungskosten. Die Ausgabebefugnis bemaß sich nach den Isteinnahmen auf Tit. 281 03. Eine erwartete Erstattung von 16.966,52 DM (8.674,84 €) traf nicht mehr rechtzeitig vor Jahresende ein. Die daraus folgende Vorfinanzierung stellt somit eine Haushaltsüberschreitung dar.

Kap. 0703 Allgemeine Wirtschaftsförderung - Zuschüsse aus Mitteln des EFRE -

Bei den Tit. 883 03, 883 04, 883 05, 883 06 sind Fördermittel zur wirtschaftlichen Umstellung von Kohlebergbau-, Eisen- und Stahlrevieren veranschlagt. Weiterhin sehen diese Titel staatliche Hilfen für die vom Textil- und Bekleidungssektor abhängigen Regionen vor. Zudem ermöglichen sie die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen zur Überwindung der Folgen militärischer Abrüstung. Die Titel weisen in der HR Vorgriffe auf, die sich auf 27.979.643,57 DM (14.305.764,60 €) summieren. Eine Genehmigung für diese Vorgriffe liegt nicht vor.

Das SMWA hat EG-Fördermittel bei den besagten Haushaltsstellen mit Landesmitteln vorfinanziert. Die Vorfinanzierung von EG-Programmen, die den Förderzeitraum 1994 bis 1999 betreffen, hat das SMF in Nr. 3.4.1 VwV-HWiF 2000 auf der Grundlage von Nr. 9.2 DBestHG 1999/2000 zugelassen. Die Zulassung der Vorfinanzierung setzte voraus, dass der zeitnahe Eingang der EG-Einnahmen (spätestens rechtzeitig zum Ende des Jahres 2000) und der Ausgleich der Vorfinanzierung gewährleistet sind.

Der von Nr. 3.4.1 VwV-HWiF 2000 geforderte Ausgleich der Vorfinanzierung ist nicht erfolgt. Stattdessen hat das SMWA die Vorfinanzierung als Vorgriffe in Kap. 0703 ausgewiesen. Die nach § 37 Abs. 6 SÄHO für die Bewilligung von Vorgriffen nötige Genehmigung lag aber nicht vor.

Das SMF weist darauf hin, dass sich die Vorgriffe u. a. auch aus den Zahlungsmodalitäten der EG zur Abwicklung der Förderprogramme ergeben. Das SMWA habe argumentiert, dass Vorgriffe u. a. dadurch entstanden seien, dass aufgrund der Abwicklung der Maßnahmen einzelner Gemeinschaftsinitiativen bereits im Jahr 2000 Zahlungen fällig gewesen seien, die erst für das Jahr 2001 geplant gewesen seien.

Der SRH hält an seiner Bewertung fest. Soweit Zahlungen fällig wurden und diese unvorhergesehen und unabweisbar war, hätten Vorgriffe nach § 37 Abs. 6 i. V. m. Abs. 1 SÄHO bewilligt werden dürfen. Dies hätte aber eine rechtzeitige Antragstellung erfordert.

Davon abgesehen verkennt der SRH nicht, dass Mittelabruf und die Abfinanzierung von EG-Programmen mit besonderen Problemen beim Haushaltsvollzug verbunden sein können. Darauf deutet auch der folgende Sachverhalt hin, dem ebenfalls eine Vorfinanzierung von Strukturfondsmitteln zugrunde liegt.

Kap. 0703 Tit.Gr. 82 Förderung von Forschung und Technologie aus Mitteln des EFRE

Die Vorfinanzierungen belaufen sich bei den Fördertiteln 892 82 und 893 82 auf 17.768.000 DM (9.084.634,15 €) und wurden in der HR ebenfalls als Vorgriffe dargestellt. Das SMWA hielt sich zur Vornahme der Vorfinanzierung der EG-Mittel mit Landesmitteln aufgrund der Vorschrift der Nr. 3.4.2 VwV-HWiF 2000 für befugt.

Nach Nr. 3.4.2 VwV-HWiF 2000 sind die Fördermittel bis zur Genehmigung des jeweiligen operationellen Programms gesperrt. Von dieser Sperre sind Förderprogramme, die im Förderzeitraum 1994 bis 1999 im Haushaltsplan enthalten waren und die im Förderzeitraum 2000 bis 2006 fortgeführt werden sollten, teilweise ausgenommen.

Das SMWA hat die Vorschrift falsch angewendet und sie als Billigung für die Vorfinanzierung angesehen. Die Vorschrift ließ jedoch keine Vorfinanzierung zu.

Für die Vorgriffe bestand deshalb keine Rechtsgrundlage.

Das SMF geht davon aus, dass im vorstehenden Sachverhalt Nr. 3.4.2 VwV-HWiF 2000 eine Vorfinanzierung ermöglicht habe. Wäre eine solche Freigabe der EG-Mittel nicht erfolgt, hätten diese bei den jeweiligen Titeln nicht verausgabt werden können. Nach Auffassung des SMF wäre dies im Rahmen der Strukturfondsförderung nicht vertretbar gewesen.

Der SRH hält an seiner Auffassung fest. Aus Nr. 3.4.2 VwV-HWiF 2000 ist eine Berechtigung zur Vorfinanzierung von EG-Mitteln nicht ableitbar. Nicht auszuschließen ist zwar, dass in bestimmten Fällen eine solche Vorfinanzierung notwendig sein kann. In vorstehendem Sachverhalt ist dies aber nicht hinreichend deutlich zu erkennen.

Der SRH wird die Vorfinanzierung und deren Behandlung als Vorgriffe wie auch die damit zusammenhängende Thematik der Bildung von Haushaltsresten im Bereich der Fördermittel bei der Prüfung der HR besonders aufmerksam verfolgen.

Vorgriffe in Epl. 12

Im Epl. 12 sind bei insgesamt vier Haushaltsstellen (Kap. 1211 Tit. 547 54, Kap. 1214 Tit. 425 52, Kap. 1221 Tit. 425 53 und 425 54) nicht genehmigte Vorgriffe aufzufinden. Hier wurden Landesmittel für Drittmittel eingesetzt, die verbindlich zugesagt waren, jedoch von den Drittmittelgebern nicht mehr rechtzeitig erstattet wurden. Im Haushaltsplan befand sich kein Vermerk darüber, dass Ausgaben bereits aufgrund von Erstattungszusagen geleistet werden durften. Ebenfalls war nicht gestattet, die veranschlagten Ausgaben vorgriffsweise über die Haushaltsermächtigung hinaus zu leisten.

In Bereichen der Drittmittelfinanzierung sollen in den Fällen, in denen ein Erstattungsverfahren vorliegt, die entsprechenden Haushaltsvermerke ausgebracht werden.

Das SMF hat sich damit einverstanden erklärt.

12.4.2.3 Einzelne Beanstandungen

In nachstehenden Einzelfällen hat der SRH weitere Haushaltsüberschreitungen festgestellt:

Zuweisungen aus dem Landesprogramm zur Wiedergewinnung, Erhaltung, Erneuerung und Erweiterung von Mietwohnungen (Kap. 0323 Tit. 883 23)

Das SMF hat den Fördertitel im Haushaltsvollzug im Wege der Umschichtung um 454,3 Mio. DM (232,3 Mio. €) aufgestockt (s. o. Pkt. 11.2). Über diese Aufstockung hinaus überzog das SMI die Ausgabebefugnis ohne Einwilligung des SMF gem. § 37 SäHO um 59.493,81 DM (30.418,70 €).

Zuschüsse für laufende Zwecke der Jugendförderung an soziale oder ähnliche Einrichtungen (Kap. 0518 Tit. 684 62)

Eine ungenehmigte Ansatzüberschreitung von Ausgaben in Höhe von 112.206,48 DM (57.370,26 €) entstand, weil die hierfür notwendige Ausgabebefugnis bereits im Wege der Umsetzung gem. § 50 SäHO einem anderen Titel zugerechnet war.

Sächsische Akademie für Lehrerfortbildung; Sachaufwand für berufsbegleitende Fortbildung für den Fremdsprachenunterricht (Kap. 0523 Tit. 547 02)

Mehrausgaben von 188.633,70 DM (96.446,88 €) sollten aufgrund der Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeit geleistet werden. Dabei hat die Akademie Titel, die nicht deckungsfähig waren, zur Hilfeleistung herangezogen. Zudem überschritt die Inanspruchnahme von Verstärkungsmitteln aus deckungsfähigen Titeln die Obergrenze von 20 % aus Nr. 1.2 DBestHG 1999/2000. Soweit die Ausgaben nicht aufgrund von Deckungsfähigkeit geleistet werden durften, liegt eine nicht genehmigte Ansatzüberschreitung vor.

Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume der Landesmuseen (Kap. 1284 Tit. 517 01)

Bei dieser Haushaltsstelle hat das SMF in üpl. Ausgaben eingewilligt. Darüber hinaus sind zusätzlich nicht genehmigte üpl. Ausgaben von 9.404,02 DM (4.808,20 €) festzustellen, da versäumt wurde, einen weiteren Antrag nach § 37 Abs. 1 SäHO zu stellen.

Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts (Kap. 1521 Tit. 831 01)

Von diesem Titel wurden Haushaltsmittel über Tit. 831 02 dem Tit. 916 01 durchgereicht und damit schließlich dem Grundstock zur Verfügung gestellt. Auf die Bemerkungen zu diesem Vorgang in Beitrag Nr. 4, Pkt. 6 wird hingewiesen. Das Durchreichen der Mittel erfolgt auf der Grundlage eines mit § 20 SäHO nicht zu vereinbarenden Kreises von Deckungsvermerken (vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, Beitrag Nr. 1, Pkt. 10.4.2).

Weitere Einzelfälle

In fünf weiteren Fällen hat der SRH bei der Prüfung der HR 2000 Haushaltsüberschreitungen bis zu einem Betrag von 5.000 DM (2.556,46 €) aufgefunden. Das StRPrA Dresden hat in einer laufenden Prüfung in vier Fällen Buchungen von Ausgaben je Einzelfall über 1.000 DM (511,29 €) auf dem falschen Titel festgestellt. Daneben lagen bei den betreffenden Titeln Falschbuchungen (darunter auch falsch gebuchte Absetzungen) geringer Höhe in einer großen Zahl vor.

12.4.3 Bemerkungen zur Rechnungslegung

Um- und Ausbaumaßnahmen bei Staatsstraßen einschließlich Brücken mit Baukosten von mehr als 2.000,0 TDM (1.022,6 T€)

Die Ausgaben für Straßenbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von mehr als 2.000,0 TDM werden in Kap. 0706 nicht je Einzelmaßnahme veranschlagt, sondern nur in einer Gesamtsumme, die bei Tit. 780 75 ausgebracht ist. Bei diesem Titel ist im StHpl. vermerkt, dass der Einzelnachweis in der Anlage A zu Epl. 07 erfolgt.

Im Hj. 2000 wies diese Anlage 39 Bauvorhaben aus. Die Gesamtausgaben beliefen sich auf 40.000,0 TDM (20.451,7 T€). Die HR enthält außer dem Istergebnis des Globalansatzes keine Informationen über die jeweiligen Ausgaben für die einzelnen Bauvorhaben.

Obwohl die Geldansätze und Zweckbestimmungen für die einzelnen Baumaßnahmen nur in einer Anlage zum StHpl. statt im Kap. 0706 ausgebracht waren, setzte dies deren Verbindlichkeit nicht außer Kraft. Dies ergibt sich aus § 12 HG 1999/2000 i. V. m. Nr. 6 DBestHG 1999/2000. Soweit in Zweckbestimmungen für mehrere mit einem Ge-

samtbetrag veranschlagte Maßnahmen auf Anlagen zu den Einzelplänen verwiesen ist, sind die in diesen Anlagen aufgeführten Einzelzwecke mit ihren Beträgen ebenso bindend, wie wenn diese Beträge bei den Zweckbestimmungen einzeln aufgeführt wären.

Aufgrund der Verbindlichkeit der Ansätze war über Ausgaben der in Anlage A zum Epl. 07 aufgenommenen Baumaßnahmen gem. § 71 SäHO einzeln Buch zu führen und nach § 80 SäHO Rechnung zu legen. Die Nachweispflicht ist eine Folge der Verankerung maßnahmebezogener Ausgabeermächtigungen in dieser Anlage. Ohne Rechnungslegung ist nicht nachprüfbar, in welchem Umfang diese Befugnisse in Anspruch genommen wurden.

Über die in Anlage A zu Epl. 07 enthaltenen Straßenbaumaßnahmen ist noch nachträglich einzeln Rechnung zu legen.

Nach Auffassung des SMF könne aus der Verbindlichkeit der in den Anlagen aufgeführten Einzelzwecke mit ihren Beträgen nicht zwingend abgeleitet werden, dass eine gleich lautende Rechnungslegung nach Einzelzwecken gefordert werden könne. Bezugnehmend auf Vorl. VwV Nr. 8.1.1 zu § 71 SäHO werde hier der Nachweis der Einnahmen und Ausgaben für jeden Titel des Haushaltsplans festgelegt.

Der Hinweis des SMF auf Vorl. VwV Nr. 8.1.1 zu § 71 SäHO geht aus Sicht des SRH fehl. Aus dieser Regelung ergibt sich kein Dispens von der Rechnungslegungspflicht gegenüber dem Parlament. Dies folgt aus § 71 SäHO, der bestimmt, dass über Zahlungen nach dem im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung in zeitlicher Folge Buch zu führen ist. Im Falle der Anlage A handelt es sich wegen der Verbindlichkeit der dort ausgebrachten Ansätze um eine „sonst vorgesehene Ordnung“. Damit ist nicht Vorl. VwV Nr. 8.1.1 zu § 71 SäHO anzuwenden, sondern Vorl. VwV Nr. 8.2 zu § 71 SäHO. Nach dieser Vorschrift bestimmt das SMF im Einvernehmen mit dem SRH das Nähere über die Einrichtung von Buchungsstellen, wenn Einnahmen und Ausgaben für den Staat nach einer sonst vorgesehenen Ordnung nachzuweisen sind.

Der SRH ist mit der Einrichtung von Büchern entsprechend den Ansätzen in Anlage A einverstanden und fordert SMF und SMWA auf, die Rechnungslegung bis Mitte 2003 nachzuholen.

Rechnungslegung über die flexibilisierten Haushaltsmittel für die TU Dresden

In Kap. 1209 sind für die TU Dresden im Hj. 2000 Ausgaben in Höhe von 416.762.000 DM (213.087.026,99 €) veranschlagt und Einnahmen von 76.067.200 DM (38.892.541,79 €) angesetzt. Für den Ausgleich des Kap. 1209 errechnet sich folglich ein aus dem Haushalt zu deckender Finanzbedarf (sog. „Zuschuss“) von 340.694.800 DM (174.194.485,21 €).

Die TU Dresden führt den Modellversuch „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“ durch. Die Erprobung der Flexibilisierung erfolgt auf der Grundlage von § 99 SächsHG und § 11 HG 1999/2000. Der Haushalts- und Finanzausschuss hat der „Budgetierung“ am 07.06.2000 rückwirkend zum Beginn des Hj. 2000 zugestimmt.

Die Durchführung des Modellversuchs war in einer Ressortvereinbarung zwischen SMF und SMWK vom 24.07.2000 näher geregelt. Weiterhin haben SMWK und TU Dresden am 29.11.2000 eine Zielvereinbarung geschlossen. Nach § 4 dieser Vereinbarung bemisst sich der „Zuschuss“ auf nur 336.694.800 DM (172.149.317,68 €).

In der HR ist eine Abrechnung auf der Grundlage des ursprünglich in Kap. 1209 enthaltenen Bewilligungsrahmens erfolgt. Die Verminderung des „Zuschusses“ ist also nicht berücksichtigt. Der im laufenden Haushaltsjahr bewilligte Einstieg in den Modellversuch war im StHpl. zwar nicht vorgesehen. Eine erste Information über den Stand beim Vollzug des flexibilisierten Hochschulhaushalts wäre angebracht gewesen. Der Nachweis hätte in eine Anlage zur HR aufgenommen werden können.

Soweit aufgrund des Haushaltsgesetzes oder der DBestHG zusätzliche Anlagen erforderlich sind, kann das SMF die Anfertigung dieser Anlagen im Rechnungslegungsschreiben festlegen (Nr. 9.7.2 Rechnungslegungsrichtlinie).

Der Gesetzgeber sollte in der Experimentierklausel zur Erprobung von Budgetierungsverfahren im Haushaltsgesetz künftig vorschreiben, dass bei neu begonnenen Modellvorhaben der HR eine zusätzliche Rechnung als Anlage beizufügen ist. Diese Anlage sollte bis zur Umsetzung der neuen Budgetierungsformen im StHpl. erstellt werden und muss die für die flexibilisierte Haushaltsführung getroffenen Festlegungen sowie Nachweise über die Ausführung des Budgets enthalten.

Das SMF teilt mit, es stehe diesem Vorschlag ablehnend gegenüber. Eine durch Gesetz geforderte zusätzliche Rechnungslegung als Anlage zur HR stelle eine Überdehnung des eigentlichen Flexibilisierungsmodells dar. Aus der Ressortvereinbarung zum Modellvorhaben an der TU Dresden ergebe sich, dass die Rechnungslegung nicht mehr Bestandteil des Gesamthaushaltes ist. Vielmehr sei der Produkthaushalt, der zur Abbildung von Leistungszielen und dem dazu benötigten Budget diene, eine Anlage zum Epl. 12. Die Abrechnung über die Festlegungen in diesem Produkthaushalt sollte - ähnlich den Wirtschaftsplänen bei Betrieben gem. § 26 SÄHO - nicht Gegenstand der HR werden.

Nach Auffassung des SRH ist es ausreichend, die Flexibilisierung der veranschlagten Haushaltsmittel und die entsprechende Rechnungslegung in einer Anlage zur HR zu dokumentieren. Damit stellt diese Form der rechnerischen Nachweisung keinen Teil der HR dar.

Angaben zu Gesamtbaukosten bei Maßnahmen des Landes- und des Hochschulbaus

Die HR enthält entsprechend ihrer Bestimmung den buchmäßigen Nachweis der im betreffenden Haushaltsjahr geleisteten Ausgaben. Bei Baumaßnahmen, die mehrere Jahre in Anspruch nehmen, ist dadurch der Überblick über den Gesamtaufwand an Haushaltsmitteln und Bauzeit erschwert.

Um den Überblick für die Rechnungsprüfung zu verbessern, ordnet die RLBau Sachsen (Abschnitt J, Nr. 5.3) an, dass dem SRH zum 01.07. jeden Jahres für Große Baumaßnahmen Übersichten über die Baurechnungen vorzulegen sind. Diese Übersichten enthalten insbesondere bei Baumaßnahmen, über die zusammenhängend für einen längeren Zeitraum als ein Haushaltsjahr Rechnung gelegt wird, die je Haushaltsjahr geleisteten Ausgaben. Im Jahr 2000 wurden dem SRH keine Übersichten über die Baurechnungen vorgelegt.

Das SMF muss dafür Sorge tragen, dass die Übersendung dieser Unterlagen sichergestellt ist.

Die Ausgaben für Landes- und Hochschulbau nehmen eine bedeutsame Position im Haushalt des Freistaates ein. Neben den in der HR enthaltenen Angaben könnte in einer Übersicht im Vorbericht dargestellt werden, welche Maßnahmen im jeweiligen

Jahr abgeschlossen wurden und wie hoch die Gesamtbauausgaben über den Zeitraum der Bauausführung waren.

Der SRH regt an, eine solche Übersicht künftig in den Vorbericht zur HR aufzunehmen.

Das SMF will die Baurechnungen noch vorlegen. Es sei vorgesehen, dass künftig die Ausgabeübersicht Große Baumaßnahmen in den Vorbericht zur HR aufgenommen wird.

13 Bestätigung ordnungsgemäßer Haushaltsführung

Unbeschadet der vorstehenden Darlegungen und der sich in einzelnen Prüfbemerkungen widerspiegelnden Bedenken ist für das Hj. 2000 ansonsten eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

1 Allgemeine Bemerkungen

1.1 Weiterentwicklung der staatlichen Finanzwirtschaft

1.1.1 Stand des Reformprozesses

Mit Kabinettsbeschluss vom 14.03.2000 erhielt das SMF den Auftrag, unter Beteiligung der SK, des SMI und der Ressorts Richtlinien über den Einsatz betriebswirtschaftlicher Elemente eines Neuen Steuerungsmodells zu entwickeln (vgl. Jahresbericht 2000 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 1.2). Die Rahmenrichtlinien sollen nach Vorstellungen des SMF als administrative Instrumente zur Schaffung einer einheitlichen Basis für die koordinierte Durchführung des Verwaltungsreformprozesses eingesetzt werden.

Zur Erarbeitung der Richtlinien wurde im Mai 2000 ein Lenkungsausschuss eingerichtet. Nach dessen Zeitplan sollte im Oktober 2001 die vollständige Richtlinie zum Neuen Steuerungsmodell vorgelegt werden. Zur Unterstützung und Koordinierung der Erarbeitung dieser Rahmenrichtlinie wurde ein externes Beratungsunternehmen verpflichtet. Das Gesamtprojekt war im Juli 2002 noch nicht abgeschlossen. Ein neuer Termin für die Fertigstellung der Richtlinien ist dem SRH nicht bekannt. Voraussichtlich Ende des III. Quartals 2002 will sich der Haushalts- und Finanzausschuss mit den Ergebnissen befassen.

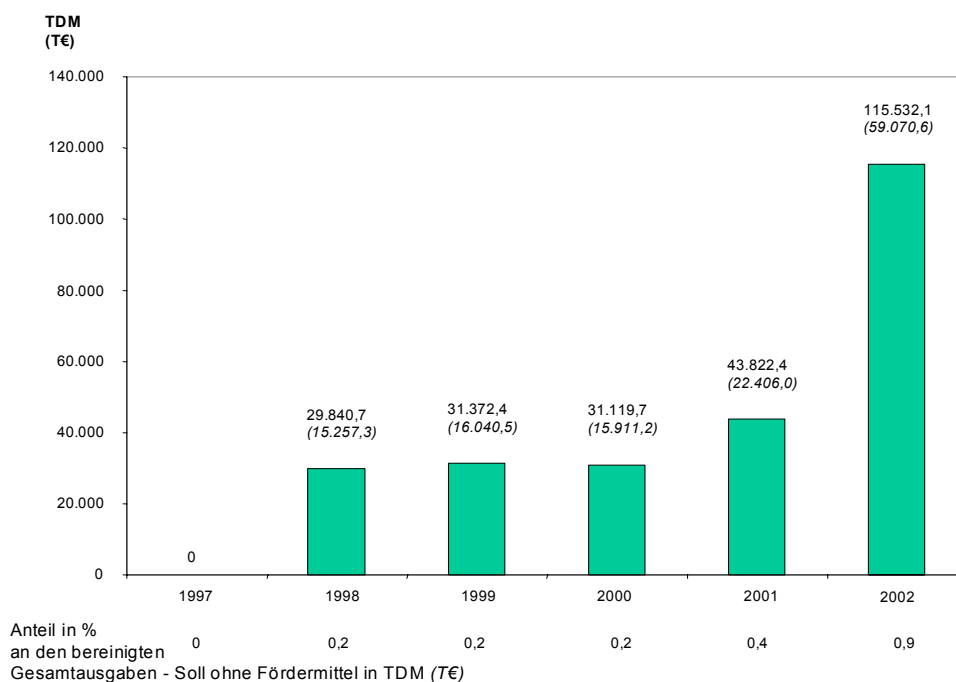
1.1.2 Gutachten des Sächsischen Rechnungshofs

Der Haushalts- und Finanzausschuss hat in seiner 20. Sitzung vom 21.03.2001 dem SRH nach § 88 Abs. 3 SäHO den Auftrag für ein Gutachten zum Thema „Prüfungserfahrungen der Rechnungshöfe mit outputorientierter Verwaltungssteuerung bei Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts“ erteilt.

Dies sollte u. a. untersuchen, ob mit einer zunehmenden Globalisierung ein Steuerungs- und Kontrollverlust für den Haushaltsgesetzgeber verbunden ist. Der SRH hat für das Gutachten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder um Mitteilung von Prüfungserfahrungen gebeten und diese sowie eigene Prüferfahrungen auf kommunaler und staatlicher Ebene in das im März 2002 vorgelegte Gutachten einfließen lassen.

Im Haushalt des Freistaates Sachsen sind seit 1998 sog. Globalhaushalte zur Budgetierung von Pilotbehörden, die neue Methoden der Verwaltungssteuerung erproben, aufgenommen. Das im StHpl. ausgebrachte Finanzvolumen dieser Budgets beläuft sich 2002 auf rd. 59 Mio. €. Damit ist dessen Anteil an den bereinigten und um die Fördermittel verminderten Gesamtausgaben auf rd. 1 % angewachsen.

Globalhaushalte im Staatshaushaltsplan



Eine begleitende Ermittlung der Kosten der Verwaltungsmodernisierung wurde bisher bei den Modellversuchen im Freistaat Sachsen nicht durchgeführt. Aussagen zum Aufwand-Nutzen-Verhältnis sind somit nicht möglich. Auf Anfrage des SRH hat das SMUL mitgeteilt, dass für das Pilotprojekt Forstämter bisher Kosten in Höhe von rd. 1,5 Mio. DM (766,9 T€) angefallen sind. Vergleiche mit anderen Modellversuchen (z. B. StUFA Plauen, RP Chemnitz) haben gezeigt, dass die Ergebnisse der Pilotprojekte der betriebswirtschaftlich geprägten Staatsforstbetriebe nicht ohne weiteres auf andere Verwaltungszweige übertragbar sind.

Ergebnisse der gutachterlichen Untersuchungen

Der Haushalts- und Finanzausschuss hat den SRH um eine Zusammenfassung der Erfahrungen der Rechnungshöfe aus Prüfungen von Modellvorhaben zur Erprobung outputorientierter Haushaltssteuerung gebeten. Die Umfrage in den anderen Ländern ergab, dass in keinem der Länder abschließende Prüfungsergebnisse zu Modellvorhaben mit outputorientierter Verwaltungssteuerung vorliegen. Bisher wurden meist nur einzelne Teilaspekte und Elemente der neuen Steuerungsinstrumente erprobt und geprüft. Zum Teil waren die von den Rechnungshöfen vorgefundenen Bausteine nicht einsatzreif, da beispielsweise die Produktbildung ungenügend erfolgte oder nicht alle Kosten in die Kosten- und Leistungsrechnung einbezogen wurden. Der Übergang zu einer leistungsbezogenen Planaufstellung und Bewirtschaftung ist bislang höchstens ansatzweise gelungen.

Zum Problem der Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts in den Modellvorhaben und zur Frage nach der Bewährung der Sicherungsinstrumente in der Praxis kann bislang nur auf wenige rudimentäre Erkenntnisse zurückgegriffen werden. Auch gelang der Nachweis von Effizienzsteigerungen in den geprüften Modellversuchen bisher nicht. Eine Auswertung wird vielfach erst möglich sein, wenn die Projektentwicklungen weiter fortgeschritten sind.

Die Frage, welche Versuchskomponenten sich bei der Umsetzung der neuen Steuerungsinstrumente grundsätzlich bewährt oder nicht bewährt haben, kann ebenfalls noch nicht beantwortet werden. Die laufenden Modellvorhaben bleiben auch insoweit aufgrund ihres geringen Entwicklungsstandes noch Antworten schuldig.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Übergang zu einer leistungsorientierten Verwaltungssteuerung haben gezeigt, dass die entscheidende Voraussetzung für die Beurteilung, ob ein Modellprojekt erfolgreich war, eine Erfassung des Istzustandes vor Einführung neuer Steuerungsinstrumente ist. Zugleich mit der Aufnahme der Ausgangslage müssen Kriterien zur Beurteilung der Effektivität der Modellversuche im Freistaat Sachsen entwickelt werden. Außerdem müssen die Voraussetzungen des § 11 Abs. 2 SÄHO erfüllt sein.

Empfehlungen des SRH

Angesichts der bestehenden Situation im Freistaat stellt der SRH im Gutachten dar, auf welcher Grundlage die bestehenden Modellvorhaben weiterentwickelt und neue Modellvorhaben begonnen werden sollen, damit die parlamentarische Steuerung und Kontrolle auch bei Budgetierung gewährleistet bleibt. Die gutachterlichen Empfehlungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

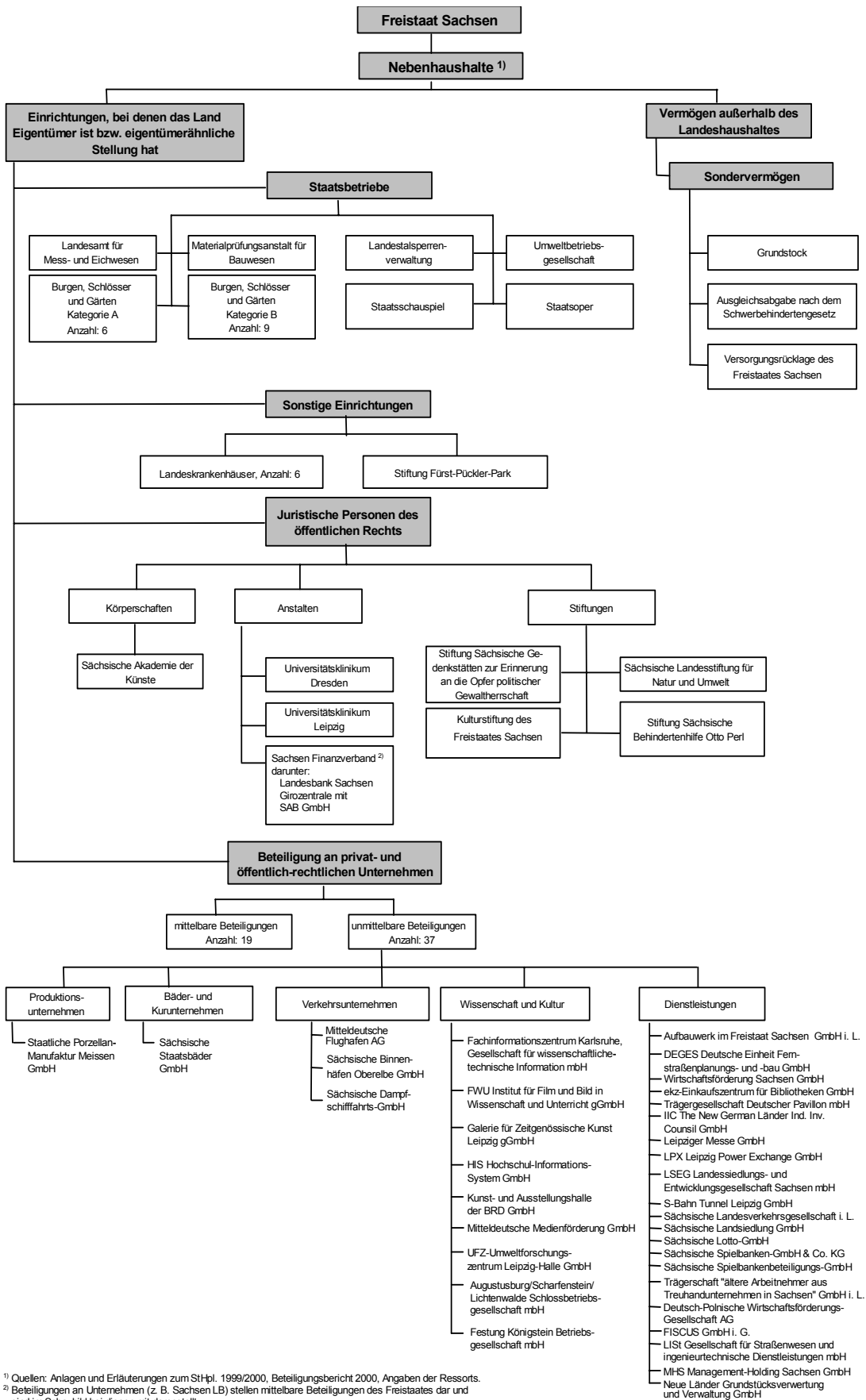
- Der Schlüssel zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts besteht in der Aufstellung verbindlicher Leistungsvorgaben für die budgetierten Verwaltungseinheiten. Dazu bedarf es eines Verfahrens, bei dem die Haushaltsmittel ergebnisorientiert bewilligt werden.
- Dieses Verfahren stellt die in § 6 a HGrG/§ 7a SÄHO verankerte leistungsbezogene Planaufstellung und Bewirtschaftung dar, bei der der Haushaltsgesetzgeber festlegt, welche Leistungen - nach Art und Umfang - die Verwaltung im betreffenden Haushaltsjahr zu erbringen hat. Die Vorgabe von Leistungszielen kann auch als Produkthaushalt bezeichnet werden.
- Der Landtag sollte bei den bestehenden Modellvorhaben auf Aufnahme von Leistungsfestlegungen, die den Anforderungen von § 6a Abs. 1 Satz 4 HGrG genügen, in den Haushaltsentwurf 2003/2004 drängen.
- Die Aufstellung eines Produkthaushalts bedeutet angesichts der im Einzelfall auftretenden, äußerst schwierigen Probleme, insbesondere bei der Definition praxistauglicher Produkte, eine nicht zu unterschätzende Herausforderung. Wegen mannigfaltiger, noch nicht geklärter Fragen ist der Übergang von der herkömmlichen Mittelabflusssteuerung zur leistungsbezogenen Haushaltswirtschaft nur in dafür geeigneten Bereichen der Landesverwaltung möglich. Da vor allem nicht geklärt erscheint, inwieweit die outputorientierte Budgetkontrolle im hoheitlichen Bereich (wie etwa im Bereich der Finanzverwaltung) zur Anwendung gelangen kann, sollten künftige Pilotbehörden auch dort verstärkt ausgewählt werden.
- Angesichts des Standes des Modellvorhabens FA Mittweida und der bisherigen Schritte zur Sammlung von Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell empfiehlt der SRH, bei dieser Pilotbehörde die Erprobung der leistungsbezogenen Planaufstellung und Bewirtschaftung voranzutreiben.

1.2 Nebenhaushalte

In den letzten Jahren hat der Freistaat Sachsen Aufgaben und Teile der Staatsverwaltung rechtlich und/oder organisatorisch ausgegliedert (vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 1.3). Der SRH hat die im letzten Jahr begonnenen Erhebungen zu den Nebenhaushalten fortgeführt. Als Nebenhaushalte des Landes sind diejenigen Einrichtungen und Vermögen einzustufen, deren Eigentümer das Land ist oder bei denen das Land eigentümerähnliche Stellung einnimmt und die außerhalb des Zentralhaushalts geführt werden. Hierunter fallen insbesondere Sondervermögen, Staatsbetriebe, juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist. Im StHpl. werden nur Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.

Da aus einzelnen Ressorts anlässlich der Erhebungen des SRH Anfragen bezüglich der Zurechnung von institutionell geförderten Zuwendungsempfängern kamen, hält der SRH eine Abgrenzung für erforderlich. Diese zählen nicht zu den Nebenhaushalten im o. g. Sinn, da es sich in der Regel um selbstständige juristische Personen des privaten Rechts handelt, bei denen der Freistaat keine eigentümerähnliche Stellung hat, auch wenn sie in erheblichem Umfang staatliche Mittel erhalten.

Nachfolgend sind die wichtigsten Bereiche und Einrichtungen (letztere zumindest in Beispielen) dargestellt:



¹⁾ Quellen: Anlagen und Erläuterungen zum StHpl. 1999/2000, Beteiligungsbericht 2000, Angaben der Ressorts.
²⁾ Beteiligungen an Unternehmen (z. B. Sachsen LB) stellen mittelbare Beteiligungen des Freistaates dar und sind im Schaubild bei diesen mit dargestellt.

Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben Grundsätze und Grenzen für die Zulässigkeit von Nebenhaushalten diskutiert. Dabei sind sie zu dem Ergebnis gelangt, dass

- aufgrund der Verschiedenartigkeit der Fälle keine länderübergreifenden Grundsätze für Ausgliederungen aus dem Haushalt festgelegt werden können,
- Ausgliederungen regelmäßig zur Einschränkung des Budgetrechts führen,
- Prüfungsrechte der Rechnungshöfe nicht durch die Veränderung der Rechts- und Organisationsform beseitigt oder eingeschränkt werden dürfen und
- auf Basis von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dem Parlament die Gründe, Notwendigkeit und Auswirkungen der Ausgliederung einschließlich möglicher Haushaltsrisiken dargelegt werden müssen.

Die Erhebungen des SRH haben ergeben, dass den Ausgliederungen im Freistaat bisher nur im Geschäftsbereich des SMWK Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde lagen. Diese betrafen die Sächsische Staatsoper Dresden, das Staatsschauspiel Dresden für deren Umwandlung in einen Staatsbetrieb nach § 26 SäHO und die Universitätsklinik Dresden und Leipzig für die Überführung in Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen war damit bei Ausgliederung oder Neugründung von Teilen der staatlichen Haushaltswirtschaft bislang nicht durchweg Praxis.

§ 7 Abs. 2 SäHO (a. F.) schrieb für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung die Aufstellung von Kosten-Nutzen-Untersuchungen vor. Mit der am 01.01.2001 in Kraft getretenen Neufassung dieser Vorschrift sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Die Ausgliederung oder Neugründung von Nebenhaushalten zählt naturgemäß immer zu den Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung (vgl. § 7 Abs. 2 SäHO), da sie

- erhebliche finanzielle Mittel außerhalb des StHpl. binden,
- zusätzliche Kreditaufnahmemöglichkeiten schaffen,
- sich der Haushaltssteuerung entziehen (z. B. bei Haushaltssperren und globalen Minderausgaben),
- den Freistaat in die Haftung einbeziehen können,
- in wirtschaftlicher Notlage den Freistaat zu zusätzlichen Finanzaufwendungen zwingen können.

Teilweise schaffen sie auch zusätzliche Kreditaufnahmemöglichkeiten, ohne dass diese auf die Kreditobergrenze gem. Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen und ggf. auf Maastricht-Kriterien angerechnet werden.

Ausgliederungen oder Neugründungen von Nebenhaushalten müssen künftig stets aussagefähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 SäHO vorausgehen. Mit deren Hilfe sollen dem Parlament neben dem erwarteten Nutzen auch mögliche Folgekosten transparent dargestellt werden. Insbesondere müssen Ne-

benhaushalte einer Erfolgskontrolle unterliegen, wie sie die Vorl. VwV Nr. 6 zu § 7 SäHO vorsieht.

Ausgliederung der VHBV aus dem Staatshaushalt

Der Freistaat plant neben den bestehenden Nebenhaushalten in nächster Zeit die Ausgliederung der VHBV aus dem Zentralhaushalt. Diese soll im Wege der Umwandlung in einen Staatsbetrieb nach § 26 SäHO erfolgen. Diese großemäßig bedeutsame Ausgliederung fällt haushaltswirtschaftlich ins Gewicht. Maßnahmen wie diese erfordern Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Stellenpläne der Staatsbetriebe

Planstellen für Beamte des Freistaates und andere Stellen, z. B. für Arbeiter und Angestellte der Staatsverwaltung, sind mit dem StHpl. verbindlich festzulegen. Dies ergibt sich aus § 17 Abs. 5 und 6 SäHO i. V. m. § 5 Abs. 1 HG 1999/2000.

Für Staatsbetriebe gilt eine Sonderregelung. Nach § 26 Abs. 2 Satz 4 SäHO sind nicht vollständige Stellenpläne, sondern allenfalls Planstellen für Beamte im StHpl. auszubringen. Im Übrigen ist gem. Nr. 5.3 Haushaltsaufstellungsrichtlinie mit dem Wirtschaftsplan, bestehend aus einem Erfolgs- und Finanzierungsplan, die Stellenübersicht dem jeweiligen Einzelplan nur als Anlage beizufügen. Damit ist die Stellenübersicht insoweit kein verbindlicher Teil des StHpl.

Ein Vergleich mit dem Bund und den Ländern zeigt, dass in einigen Ländern und beim Bund nicht nur Planstellen, sondern vollständige Stellenpläne der Staatsbetriebe im Haushaltsplan verbindlich auszubringen sind. Beim Freistaat Sachsen steht die Ausgliederung der VHBV aus dem Staatshaushalt an. Diese soll im Wege der Umwandlung in einen Staatsbetrieb nach § 26 SäHO erfolgen. Die Ausgliederung ist personalwirtschaftlich von Bedeutung, da sie rd. 1.500 Vollzeitkräfte betrifft.

Da Staatsbetriebe rechtlich nicht selbstständig sind und es sich bei deren Personal um Landespersonal handelt, gelten für Beamte das Besoldungsgesetz und für Angestellte und Arbeiter der BAT-O bzw. die MTArb-O. Eine ungleiche Behandlung des Personals der Staatsbetriebe gegenüber dem der Verwaltung darf aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie in Hinsicht auf den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht erfolgen. Durch die fehlende Verbindlichkeit des Stellenplans besteht die Gefahr der übermäßigen Personalausstattung und vom BAT-O bzw. MTArb-O abweichender Personalvergütungen. Dem Parlament geht damit ein wichtiges Steuerungsmittel zur Entscheidung über Zahl und Zusammensetzung des Personals verloren.

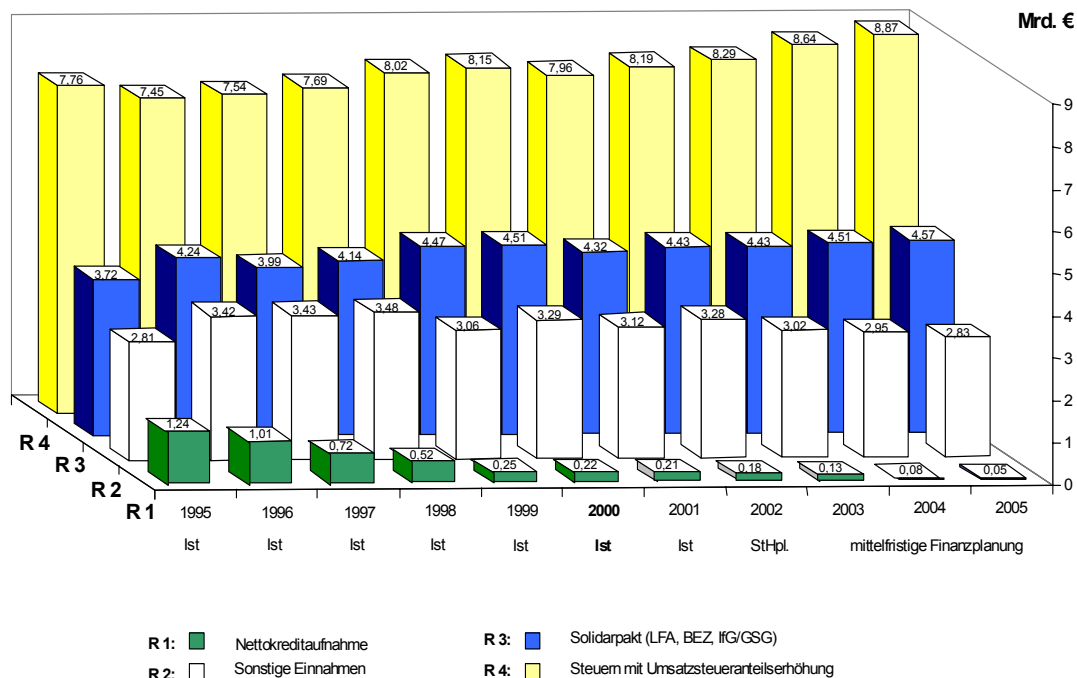
Der SRH empfiehlt - auch im Hinblick auf die bevorstehende Umwandlung der VHBV in einen Staatsbetrieb - den Stellenplan bzw. die Stellenübersicht der Staatsbetriebe ebenfalls im StHpl. auszubringen.

Das SMF teilte mit, im Entwurf des HG 2003/2004 sei geregelt, dass die in den im Haushaltsplan ausgewiesenen Wirtschaftsplänen der Staatsbetriebe enthaltenen Stellenpläne verbindlich seien. Das SMF könne Ausnahmen zulassen.

Bei einer verbindlichen Ausbringung der Stellenpläne der Staatsbetriebe im StHpl. ist auch nach Auffassung des SRH zu überlegen, welche Arten von Beschäftigungsverhältnissen oder welche Teile des Personals eines Staatsbetriebes ggf. nicht im Personalsoll enthalten sein muss. Die Entscheidung über Ausnahmen von der Stellenbindung hat der Gesetzgeber zu treffen (vgl. § 7 Abs. 4 HG 2001/22002). Ausnahmen von der

Stellenbindung sind gerade bei Ausgliederung von personalstarken Bereichen der Verwaltung, wie im Fall der VHBV, von erheblicher finanzieller Bedeutung.

2 Einnahmenstruktur



2.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Nachstehend sind die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen im Überblick dargestellt:

	Steuereinnahmen in Mio. DM (in Mio. €)							
	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 Ist	2002 StHpl.	2003	2004 mittelfristige Finanzplanung	2005
HGr. 0 ohne	15.039,1	15.692,1	15.931,4	15.565,7				
OGr. 09	(7.689,4)	(8.023,2)	(8.145,6)	(7.958,6)	(8.191,4)	(8.293,2)	(8.636,7)	(8.871,9)
<i>Veränderung zum Vorjahr in %</i>	2,0	4,3	1,5	-2,3	2,9	1,2	4,1	2,7
Steuerde- ckungsquote	50,0	51,6	50,5	51,4	51,0	52,3	53,4	54,4

Neben den in der HR ausgewiesenen Steuereinnahmen liefert vor allem das Steueraufkommen wichtige Hinweise auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Das Steueraufkommen umfasst alle an die sächsischen FÄ geleisteten Steuerzahlungen. Aus dem Steueraufkommen ergeben sich die Steuereinnahmen nach Abzug des an den Bund zu überweisenden Teils der Gemeinschaftsteuern sowie nach Durchführung der Umsatzsteuererhöhung (erste Stufe des Länderfinanzausgleiches, siehe dazu näher Pkt. 2.2).

Aufkommen der Gemeinschaftsteuern

Zuwächse erzielten nur wenige dem Finanzverbund aus Bund und Land zufließende Gemeinschaftsteuern, wie die Zinsabschlagsteuer, die Gewerbesteuerumlage sowie die veranlagte Einkommensteuer, die vorrangig Gewerbetreibende und Freiberufler betrifft.

Entwicklung des Steueraufkommens der Gemeinschaftsteuern in Mio. DM (in Mio. €) nach Angaben des SMF										
Steuerarten	1997		1998		1999		2000		Veränderungen 2000/1999	
Lohnsteuer	7.366,6	(3.766,5)	7.484,8	(3.826,9)	7.882,7	(4.030,4)	7.705,5	(3.939,8)	-177,2	(-90,6)
Veranlagte Einkommensteuer	-1.598,7	(-817,4)	-1.712,6	(-875,6)	-1.636,4	(-836,7)	-1.624,6	(-830,6)	11,8	(6,0)
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	137,6	(70,4)	135,6	(69,3)	156,3	(79,9)	173,3	(88,6)	17,0	(8,7)
Zinsabschlagsteuer	45,3	(23,2)	43,6	(22,3)	49,2	(25,2)	62,2	(31,8)	13,0	(6,6)
Körperschaftsteuer	96,8	(49,5)	287,8	(147,1)	438,9	(224,4)	20,7	(10,6)	-418,2	(-213,8)
Umsatzsteuer	4.786,9	(2.447,5)	4.937,2	(2.524,4)	5.385,1	(2.753,4)	5.154,5	(2.635,5)	-230,6	(-117,9)
Gewerbesteuerumlage	4,2	(2,1)	16,8	(8,6)	122,4	(62,6)	131,8	(67,4)	9,4	(4,8)
Steuern nach DDR-Recht ¹⁾	4,4	(2,2)	35,9	(18,4)	1,1	(0,6)	71,2	(36,4)	70,1	(35,8)
Gesamt	10.843,1	(5.544,0)	11.229,1	(5.741,3)	12.399,3	(6.339,7)	11.694,6	(5.979,4)	-704,7	(-360,3)

¹⁾ Einnahmen aus Steuern nach ehemaligem DDR-Recht, die nach endgültiger Klärung von offenen Rechtsfragen, Klärung steuerlicher Sachverhalte und daraus resultierender Realisierung von steuerpflichtigen Gewinnen noch fällig werden.

Die bemerkenswerteste Größe ist das gesunkene Körperschaftsteueraufkommen. Ursache dafür waren erhöhte Auszahlungen der Investitionszulage aus dem Bruttoaufkommen der Körperschaftsteuer. Der Einbruch beim Körperschaftsteueraufkommen ist auch auf die Verlustrealisierung in den Steuerbilanzen der Unternehmen, rückläufige Gewinne und steigende Insolvenzzahlen, insbesondere im Bau- und Baunebengewerbe zurückzuführen.

Neben dem starken Minderaufkommen bei der Körperschaftsteuer war vor allem das Aufkommen der Umsatzsteuer gegenüber dem Vorjahr rückläufig.

Aufkommen der Landessteuern

Die gleiche Entwicklung wie bei den Gemeinschaftsteuern war bei der Entwicklung der Einnahmen aus den Steuern, die dem Landeshaushalt verbleiben (Landessteuern), zu beobachten.

Entwicklung des Steueraufkommens der Landessteuern in Mio. DM (in Mio. €)										
Steuerarten	1997		1998		1999		2000		Veränderungen 2000/1999	
Vermögensteuer	0,0	(0,0)	0,0	(0,0)	0,0	(0,0)	0,0	(0,0)	0,0	(0,0)
Erbschaftsteuer	19,2	(9,8)	21,9	(11,2)	29,8	(15,2)	28,8	(14,7)	-1,0	(-0,5)
Grunderwerbsteuer	626,9	(320,5)	639,7	(327,1)	643,6	(329,1)	354,1	(181,0)	-289,5	(-148,0)
Kraftfahrzeugsteuer	656,2	(335,5)	670,9	(343,0)	619,0	(316,5)	621,4	(317,7)	2,4	(1,2)
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	93,7	(47,9)	104,6	(53,5)	117,2	(59,9)	121,2	(62,0)	4,0	(2,0)
Feuerschutzsteuer	28,5	(14,6)	25,9	(13,2)	21,7	(11,1)	21,0	(10,7)	-0,7	(-0,4)
Biersteuer	132,3	(67,6)	135,3	(69,2)	128,9	(65,9)	151,5	(77,5)	22,6	(11,6)
Gesamt	1.556,8	(796,0)	1.598,3	(817,2)	1.560,1	(797,7)	1.298,0	(663,7)	-262,1	(-134,0)
Nachrichtlich:										
- steuerähnliche Abgaben im Länderfinanzausgleich (Spielbankenabgabe)	21,0	(10,7)	15,2	(7,8)	19,7	(10,1)	9,3	(4,8)	-10,4	(-5,3)
- sonstige steuerähnliche Abgaben	13,3	(6,8)	23,7	(12,1)	29,9	(15,3)	18,6	(9,5)	-11,3	(-5,8)

Bei der aufkommenspolitisch bedeutsamen Kraftfahrzeugsteuer waren zwar Mehreinnahmen von rd. 2,4 Mio. DM (1,2 Mio. €) und bei der Biersteuer sogar Mehreinnahmen von 22,6 Mio. DM (11,6 Mio. €) zu verzeichnen. Dem standen aber auch hohe Mindereinnahmen, insbesondere bei der Grunderwerbsteuer gegenüber, deren Aufkommen um 289,5 Mio. DM (148,0 Mio. €) zurück ging. Gründe waren die rückläufige Investitionsbereitschaft von Unternehmen und die fehlenden Mittel der privaten Haushalte. Das Auslaufen steuerlicher Förderungsmöglichkeiten, wie beispielsweise Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz, sind ein weiterer Grund.

Gesamtaufkommen

Aus dem Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und den Einnahmen der Landessteuern (Landessteueraufkommen) ergibt sich das Gesamtaufkommen, das sich in den letzten Jahren folgendermaßen entwickelt hat:

Entwicklung des Gesamtaufkommens der Steuern in Mio. DM (Mio. €)					
	1997	1998	1999	2000	Veränderungen 2000/1999
Gesamtaufkommen	12.399,9 (6.340,0)	12.827,4 (6.558,5)	13.959,4 (7.137,4)	12.992,6 (6.643,1)	-966,8 (-494,3)

Das Gesamtaufkommen der Steuern minderte sich 2000 gegenüber dem Vorjahr deutlich. So vereinnahmten die sächsischen FÄ bei den Landes- und Gemeinschaftsteuern mit rd. 13,0 Mrd. DM (6,7 Mrd. €) rd. 0,9 Mrd. DM (0,5 Mrd. €) weniger als im Jahre 1999. Diese beachtliche Minderung des Steueraufkommens deutet auf eine stagnie-

rende wirtschaftliche Entwicklung hin. Im Gegensatz zum Steueraufkommen ist bei den haushaltsmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates ein Zuwachs festzustellen.

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen übertrafen in 2000 den Sollansatz des Haushaltsplans um 0,9 %. Gegenüber dem Hj. 1999 ist ein Anstieg von 1,5 % zu verzeichnen.

	1999 Ist		2000 Ist		Veränderung gegenüber 1999		
	Mio. DM	(Mio. €)	Mio. DM	(Mio. €)	Mio. DM	(Mio. €)	%
Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern							
Lohnsteuer	2.821,8	(1.442,8)	2.707,9	(1.384,5)	-113,9	(-58,2)	-4,0
Veranlagte Einkommensteuer	-695,5	(-355,6)	-690,5	(-353,0)	5,0	(2,6)	-0,7
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	67,9	(34,7)	71,9	(36,8)	4,0	(2,0)	5,9
Zinsabschlagsteuer	139,0	(71,1)	156,4	(80,0)	17,4	(8,9)	12,5
Körperschaftsteuer	371,0	(189,7)	175,9	(89,9)	-195,1	(-99,8)	-52,6
Umsatzsteuer	11.356,3	(5.806,4)	12.099,9	(6.186,6)	743,6	(380,2)	6,5
Gewerbesteuerumlage	70,8	(36,2)	76,2	(39,0)	5,4	(2,8)	7,6
Gesamt	14.131,3	(7.225,2)	14.597,7	(7.463,7)	466,4	(238,5)	3,3
Landessteuern							
Vermögensteuer	0,0	(0,0)	0,0	(0,0)	0,0	0,0	0,0
Erbschaftsteuer	29,8	(15,2)	28,8	(14,7)	-1,0	(-0,5)	-3,4
Grunderwerbsteuer	643,6	(329,1)	354,1	(181,0)	-289,5	(-148,0)	-45,0
Kraftfahrzeugsteuer	619,0	(316,5)	621,4	(317,7)	2,4	(1,2)	0,4
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	117,2	(59,9)	121,2	(62,0)	4,0	(2,0)	3,4
Feuerschutzsteuer	21,7	(11,1)	21,0	(10,7)	-0,7	(-0,4)	-3,2
Biersteuer	128,9	(65,9)	151,5	(77,5)	22,6	(11,6)	17,5
Sonstige	0,6	(0,3)	35,6	(18,2)	35,0	(17,9)	5.833,3
Gesamt	1.560,7	(798,0)	1.333,6	(681,8)	-227,1	(-116,1)	-14,6
Steuern (HGr. 0 ohne OGr. 09)	15.692,1	(8.023,2)	15.931,4	(8.145,6)	239,3	(122,4)	1,5

Der oben dargestellte Rückgang des Steueraufkommens wurde in erster Linie im Wege der Anteilserhöhung des Freistaates bei der Umsatzsteuer ausgeglichen. Im Hj. 2000 führte dieser Ausgleich, der die erste Stufe des Bund-Länder-Finanzausgleichs darstellt, zu haushaltsmäßigen Steuermehreinnahmen von 239,3 Mio. DM (122,3 Mio. €). Dies zeigt die erhebliche haushaltswirtschaftliche Bedeutung der Einbindung des Freistaates in das System des Bund-Länder-Finanzausgleichs.

2.2 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Die Finanzbeziehungen des Freistaates Sachsen zum Bund sowie zu den anderen Ländern sind durch den 1993 zwischen Bund und Ländern geschlossenen Solidarpakt bestimmt. Das den Solidarpakt ausgestaltende FKPG bezieht die neuen Länder seit 1995 in den bundesstaatlichen Finanzausgleich ein und sieht darüber hinaus eine auf zehn Jahre befristete Aufbauförderung durch den Bund auf der Grundlage gesetzlicher Finanzhilfen nach dem IfG Aufbau Ost vor.

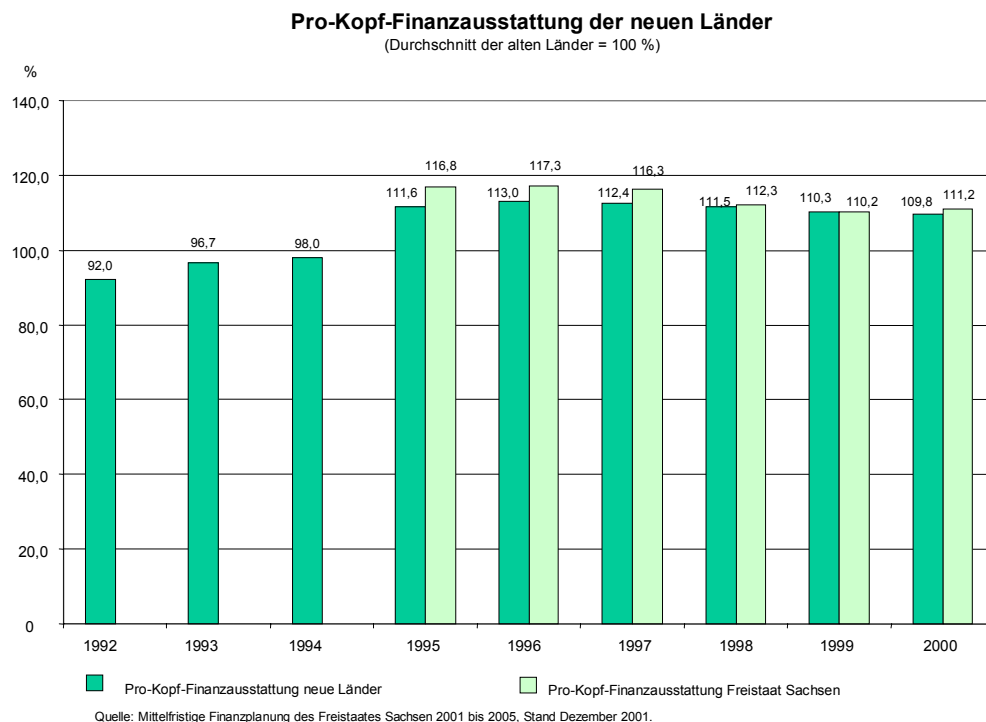
Im Sommer 2001 einigten sich die Bundesregierung und die Regierungen der Länder über eine Fortsetzung des Solidarpakts über den 31.12.2004 hinaus bis zum 31.12.2019.

2.2.1 Solidarpakteinnahmen und Steuern

Wesentliche Bausteine der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gehen auf das FKPG vom 23.06.1993 zurück.

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

Die durchschnittliche Finanzausstattung der neuen Länder je EW (einschließlich Gemeinden) nach dem Verfahren des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen ergibt folgendes Bild:



Der Bund hat den neuen Ländern bis einschließlich 2001 - losgelöst vom Länderfinanzausgleich - zweckgebundene Investitionshilfen nach dem IfG Aufbau Ost zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums gewährt. Auf den Freistaat entfielen im Hj. 2000 Einnahmen aus Sonderbedarfs-BEZ und IfG in Höhe von rd. 5,3 Mrd. DM (rd. 2,7 Mrd. €).

Durch die Sonderbedarfs-BEZ und IfG-Mittel wird die Finanzausstattung der neuen Länder über den Durchschnitt angehoben. Dies dient insbesondere dem Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs und zur Schaffung der Voraussetzungen für eine Angleichung der Wirtschaftskraft an die alten Länder.

2.2.2 Fortsetzung des Solidarpaktes

Wesentlicher Bestandteil der Fortsetzung des Solidarpaktes ist die Fortgeltung des gegenwärtigen Bund-Länder-Finanzausgleichssystems. Dieses System gewährt den neuen Ländern zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten eine Finanzausstattung, die weit über dem durchschnittlichen Niveau der Finanzkraft der alten Länder liegt. Seine gesetzliche Verankerung fand der Bund-Länder-Ausgleich im FAG.

Das BVerfG erklärte die betreffenden Bestimmungen des FAG nur noch für die Zeit bis 31.12.2004 für anwendbar. Weiterhin sollte der Bundesgesetzgeber das nur in unbestimmten Rechtsbegriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich konkretisieren und ergänzen.

Das geforderte Gesetz trat am 09.09.2001 in Gestalt des MaßstG in Kraft, womit der Weg für die Neuordnung des Finanzausgleichssystems geebnet war. Bei den Verhandlungen zur Fortsetzung des Solidarpaktes kamen Bund und Länder überein, mit der Neuregelung des Finanzausgleichs ein gegenüber dem geltenden Recht höheres Maß an Selbstbehalt vorzusehen. Diese sog. Anreizorientierung sollte die Position der Zahlerländer im Finanzausgleich stärken.

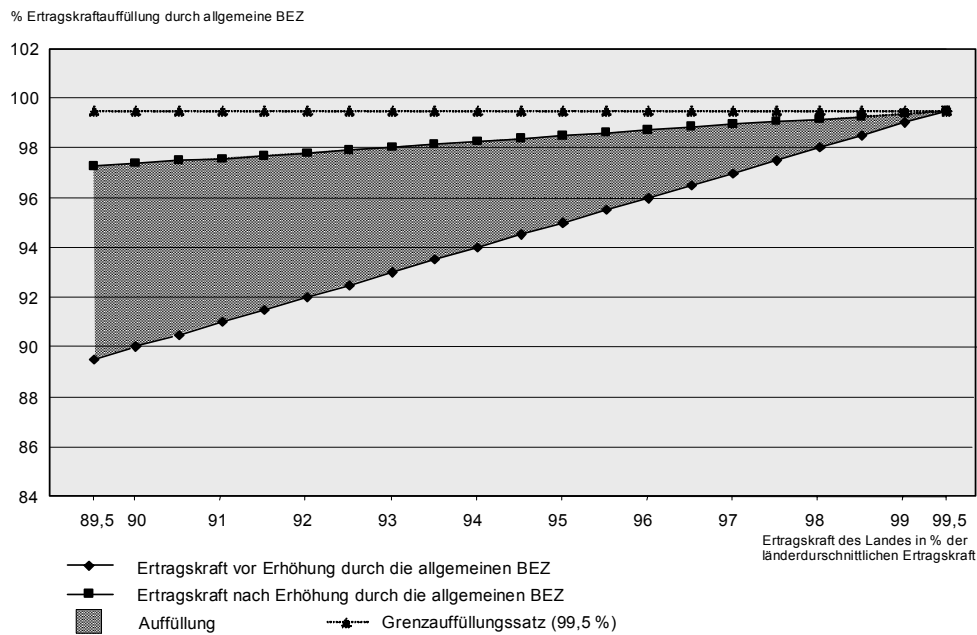
Am 27.12.2001 trat das Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) auf der Grundlage des MaßstG in Kraft.

Die Neuerungen auf der Stufe der Umsatzsteuerverteilung und auf der Stufe des Finanzausgleichs tragen § 3 MaßstG Rechnung und dienen im Wesentlichen der Schaffung von Ausgleichsregelungen, die den Zahlerländern einen ausreichenden Eigenbehalt sichern sollen. Dies wird durch eine Abflachung des Ausgleichstarifs erreicht. Beim Länderfinanzausgleich sind zudem Elemente eines Anreizsystems geschaffen worden.

Der Freistaat Sachsen wird aufgrund aufbaubedingter Finanzkraftschwäche bis auf weiteres zu den Empfängerländern zu zählen sein. Deshalb sind für den sächsischen Staatshaushalt vor allem die nach der Durchführung des Länderfinanzausgleichs ansetzenden BEZ von Bedeutung. Bislang haben die Fehlbetrags-BEZ die Finanzkraft des Freistaates auf 99,5 % des Länderdurchschnitts angehoben. Dies wird ab 2005 nicht mehr gelten, da mit den Fehlbetrags-BEZ der Finanzkraftunterschied des Freistaates zur durchschnittlichen Finanzkraft der Länder nur noch anteilig ausgeglichen werden wird. Wie hoch der Anteil ist, richtet sich nach der Finanzkraft, die sich nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs ergibt.

Aus nachstehendem Schaubild kann entnommen werden, dass beispielsweise eine Anhebung auf 98,3 % erfolgt, wenn die Finanzkraft des Freistaates nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs bei 94,0 % liegt.

Ausgleichstarif der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder



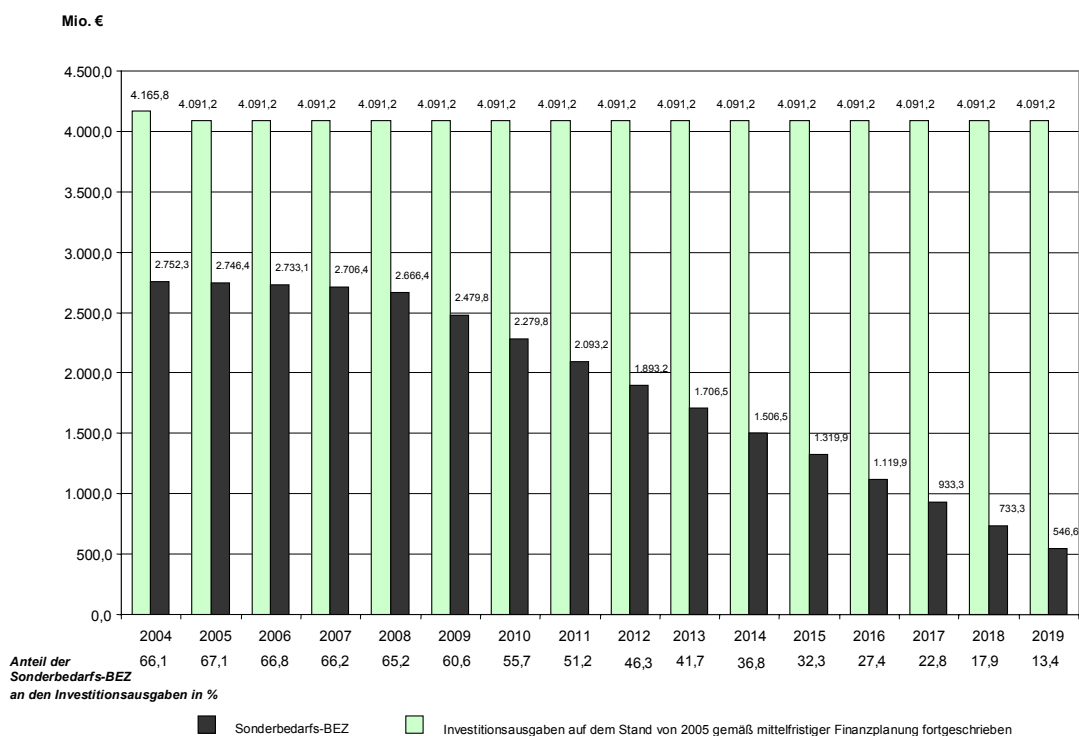
Fehlbetrags-BEZ, die dem Freistaat 99,5 % der Finanzkraft sichern, sind im Bundesländer-Finanzausgleich ab 2005 nicht mehr vorgesehen. Die Bemessungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich wird ab diesem Zeitpunkt aber dergestalt verbreitert, dass die Gemeindefinanzkraft in Höhe von 64 % statt bisher 50 % einbezogen wird. Dies kommt gerade den leistungsschwachen Ländern zugute.

Das SFG bringt auch für den Bereich der Sonderbedarfs-BEZ für den Freistaat Änderungen mit sich. Bislang gewährte der Bund im Rahmen des IfG Aufbau Ost Mittel des Solidarpakts zweckgebunden für gesetzlich vorgegebene Investitionen. Die ursprünglich bis 2004 vorgesehenen Mittel sind bereits zum 01.01.2002 in ungebundene Sonderbedarfs-BEZ umgewandelt worden. Der Gesetzgeber verfolgt damit das Ziel, den neuen Ländern die Möglichkeit zu gewähren, schon ab dem Jahr 2002 in stärkerem Maße eigenverantwortlich zu handeln.

Die Neugestaltung der Sonderbedarfs-BEZ stellt den bedeutendsten Einschnitt in das bisherige System der Aufbauhilfen für die neuen Länder dar. Der Gesetzgeber hat dabei § 12 Abs. 3 MaßstG Rechnung getragen, wonach die Vergabe von Sonderbedarfs-BEZ zu befristen und im Regelfall degressiv auszugestalten ist. Für den Freistaat Sachsen bedeutet dies, dass nur noch bis 2019 mit Sonderhilfen des Bundes zur Unterstützung des weiteren Aufbaus gerechnet werden kann. Danach sind keine Finanzhilfen mehr vorgesehen. Bis 2005 werden die Zuweisungen in nahezu konstanter Höhe beibehalten. Ab 2006 erfolgt eine schrittweise Rückführung der Zuweisungen um rd. 200 Mio. € jährlich bis auf Null im Jahr 2020.

Die auf den Freistaat von 2002 bis 2019 entfallenden Beträge der Sonderbedarfs-BEZ sind nachfolgend dargestellt:

Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten im Verhältnis zu den Investitionsausgaben



Die Grafik macht deutlich, welches Gewicht den Sonderbedarfs-BEZ unter den nicht zweckgebundenen Deckungsmitteln im Haushalt zukommen. Rechnerisch würden im Jahr 2004 66,1 % der Investitionsausgaben durch Sonderbedarfs-BEZ gedeckt. Im Jahr 2019 wären es nur noch 13,4 %.

Der Freistaat ist verpflichtet, jährlich Fortschrittsberichte „Aufbau-Ost“ vorzulegen. In diesen sind die jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landeshaushalts und der Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettokreditaufnahme darzulegen.

Die im Rahmen des ab 2005 fortgeführten Solidarpakts, noch bis 2019 befristet, zur Verfügung stehenden Mittel, sind ausschließlich für aufbaugerechte Maßnahmen zu verwenden.

Das SMF teilte mit, dass die sachgerechte Verwendung der Mittel in den gesetzlich vorgesehenen Fortschrittsberichten „Aufbau-Ost“ nachgewiesen wird. Über geeignete Kriterien zur Erfolgsmessung stünden die neuen Länder derzeit mit der Bundesregierung in Diskussion. Bereits im Jahr 2003 wird Sachsen seinen ersten Fortschrittsbericht zum Nachweis der aufbaugerechten Mittelverwendung vorlegen.

2.2.3 Finanzausstattung durch Steuern, das Föderale Konsolidierungsprogramm und die Solidarpaktfortführung

	in Mio. DM (in Mio. €)							
	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 Ist	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004	2005
1. Steuern ohne OGr. 09	15.039,1 (7.689,4)	15.692,1 (8.023,2)	15.931,4 (8.145,6)	15.565,7 (7.958,6)	16.021,0 (8.191,4)	(8.293,2)	(8.636,7)	(8.871,9)
2. Finanzausgleich unter den Ländern	1.943,9 (993,9)	2.134,5 (1.091,4)	2.328,3 (1.190,4)	2.335,5 (1.194,1)	2.306,0 (1.179,0)	(1.193,9)	(1.249,6)	(1.311,5)
3. Fehlbetrags-BEZ	861,4 (440,4)	920,5 (470,6)	940,9 (481,1)	891,8 (455,9)	981,0 (501,6)	(486,7)	(507,2)	(490,8)
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen	17.844,4 (9.123,7)	18.747,1 (9.585,2)	19.200,6 (9.817,1)	18.792,9 (9.608,7)	19.308,0 (9.872,0)	(9.973,8)	(10.393,5)	(10.674,2)
<i>Anteil an den bereinigten Einnahmen in %</i>	59,6	61,7	61,8	62,5	62,1	63,4	64,6	65,6
4. Sonderbedarfs-BEZ	3.658,0 (1.870,3)	3.658,0 (1.870,3)	3.658,0 (1.870,3)	3.658,0 (1.870,3)	(2.752,3)	(2.752,3)	(2.752,3)	(2.746,5)
5. Investive Finanzhilfen (IfG/GSG)¹⁾	1.625,0 (830,8)	2.026,9 (1.036,3)	1.883,9 (963,2)	1.558,8 (797,0)				
- Einnahmerest	495,7 (253,5)	176,4 (90,2)						
6. BEZ-politische Führung²⁾								(25,6)
Gesamt	23.623,1 (12.078,3)	24.608,3 (12.582,0)	24.742,5 (12.650,6)	24.009,8 (12.276,0)	(12.624,3)	(12.726,1)	(13.145,8)	(13.446,3)
<i>Veränderungen zum Vorjahr in %</i>	3,0	4,2	0,5	-3,0	2,8	0,8	3,3	2,3

¹⁾ Mit dem Solidarpakt II (vgl. Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2) wird die investive Finanzhilfe den Sonderbedarfs-BEZ zugeschlagen.

²⁾ Entsprechend den Neuregelungen des Länderfinanzausgleichs wird die BEZ-politische Führung 2005 erstmals zugewiesen.

Das gesamtstaatliche Steueraufkommen und die Höhe der Solidarpaktmittel stecken die Rahmenbedingungen für die sächsische Finanzpolitik ab. Der sächsische Staatshaushalt ist einnahmeseitig zu rd. 62 % von Steuern und sog. steuerinduzierten Einnahmen und damit von der gesamtdeutschen Entwicklung der Steuereinnahmen abhängig. Mittelfristig wird diese Abhängigkeit weiter leicht steigen.

Da nach den Regelungen des SFG die gesetzliche Zweckbindung entfällt, erhält der Freistaat größere Entscheidungsfreiheit bei der Verwendung der investiven Finanzhilfen für den Aufbau Ost. Die ostdeutschen Länder haben im Gegenzug zur Gewährung ungebundener Mittel insoweit die politische Verantwortung für den Erfolg der Fortsetzung des Solidarpaktes übernommen. Die Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ einschließlich der IfG- und GSG-Mittel müssen ab 2002 durch einen Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ gegenüber dem Bund nachgewiesen werden. Gegenstand der Berichtspflicht ist neben dem jeweiligen Fortschritt bei der Schließung der Infrastrukturlücke der erreichte Stand beim Aufbau teilungsbedingter Sonderlasten, die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Landes- und Kommunalhaushalte sowie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin durch Begrenzung der Neuverschuldung.

2.3 Verwaltungseinnahmen

In den Jahren 1995 bis 1997 war bei den Verwaltungseinnahmen eine erhebliche Unterveranschlagung (durchschnittlich 37,9 %) festzustellen. Seit 1998 fällt diese Unterveranschlagung mit durchschnittlich 11 % deutlich geringer aus.

Verwaltungseinnahmen in Mio. DM (in Mio. €)										
	1997		1998		1999		2000		2001	
	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist
Einnahmen	890,7	1.234,1	1.050,7	1.154,8	1.001,5	1.102,2	1.000,6	1.107,9	985,2	1.115,2
HGr. 1	(455,4)	(631,0)	(537,2)	(590,4)	(512,1)	(563,5)	(511,6)	(566,5)	(503,7)	(570,2)
Mehr im Ist gegenüber Soll in %		38,6		9,9		10,1		10,7		13,2

In den Jahren 1999 bis 2001 stiegen die Unterschiede von Soll zu Ist bei den Verwaltungseinnahmen wieder leicht an. Die Entwicklung ist weiter zu beobachten.

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.

Aufgabenbezogene laufende Zuweisungen und Zuschüsse in Mio. DM (in Mio. €)								
	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 Ist	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004	2005
1. Einnahmen in HGr. 2	8.603,0	8.749,1	9.008,4	9.168,8	9.274,2			
./. (4.398,6)	(4.398,6)	(4.473,4)	(4.605,9)	(4.688,0)	(4.741,8)	(4.638,9)	(4.707,0)	(4.773,0)
2. Länderfinanzausgleich	1.943,9	2.134,5	2.328,3	2.335,5	2.306,0			
./. (993,9)	(993,9)	(1.091,4)	(1.190,4)	(1.194,1)	(1.179,0)	(1.193,9)	(1.249,6)	(1.311,5)
3. Fehlbetrags-BEZ	861,4	920,5	940,9	891,8	981,0			
./. (440,4)	(440,4)	(470,6)	(481,1)	(455,9)	(501,6)	(486,7)	(507,2)	(490,8)
4. Sonderbedarfs-BEZ	3.658,0	3.658,0	3.658,0	3.658,0				
./. (1.870,3)	(1.870,3)	(1.870,3)	(1.870,3)	(1.870,3)	(2.752,3)	(2.752,3)	(2.752,3)	(2.746,5)
5. BEZ-politische Führung								(25,6)
Saldo =								
aufgabenbezogene laufende Zuweisungen und Zuschüsse	2.139,7	2.036,1	2.081,2	2.283,6				
	(1.094,0)	(1.041,1)	(1.064,1)	(1.167,6)	(308,9)	(206,0)	(197,9)	(198,6)
Anteil an den bereinigten Einnahmen in %	7,1	6,7	6,7	7,6	1,9	1,3	1,2	1,2

Die aufgabenbezogenen laufenden Finanzhilfen trugen im Hj. 2000 zu rd. 6,7 % zur Finanzierung des jährlichen Ausgaberahmens bei. Im Rahmen des neuen Solidarpakt II werden ab 2002 die ehemaligen IfG-Mittel den Sonderbedarfs-BEZ zugeschlagen (vgl. Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2). Daraus ergibt sich rechnerisch ab 2002 der geringere Anteil des aufgabenbezogenen laufenden Transfers an den bereinigten Einnahmen.

2.5 Investitionszuweisungen und -zuschüsse

Die Einnahmen des Freistaates aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen umfassen die aufgabenbezogenen Finanzhilfen sowie Solidarpaktmittel (die investiven Zuweisungen nach dem IfG Aufbau Ost). Der Anteil der aufgabenbezogenen Investitionszuweisungen an den bereinigten Gesamteinnahmen des Freistaates belief sich bis zum Hj. 2001 auf durchschnittlich 10,9 %.

Aufgabenbezogene Investitionszuweisungen in Mio. DM (in Mio. €)								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung		
1. Einnahmen in HGr. 3 ohne OGr. 32	5.094,6	4.815,1	5.094,8	4.217,3				
	.I. (2.604,8)	(2.461,9)	(2.604,9)	(2.156,3)	(2.435,7)	(2.313,7)	(2.245,5)	(1.247,6)
2. SFG¹⁾	.I.				(882,0)	(882,0)	(882,0)	
3. IfG Aufbau Ost²⁾ (Ist ohne Reste)	1.420,6	1.822,5	1.679,5	1.354,4				
	(726,3)	(931,8)	(858,7)	(692,5)	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
Saldo	3.674,0	2.992,6	3.415,3	2.862,8	(1.553,7)	(1.431,7)	(1.363,5)	(1.247,6)
	(1.878,5)	(1.530,1)	(1.746,2)	(1.463,7)				
Anteil an den bereinigten Einnahmen in %	12,3	9,8	11,0	9,5	9,8	9,1	8,5	7,7

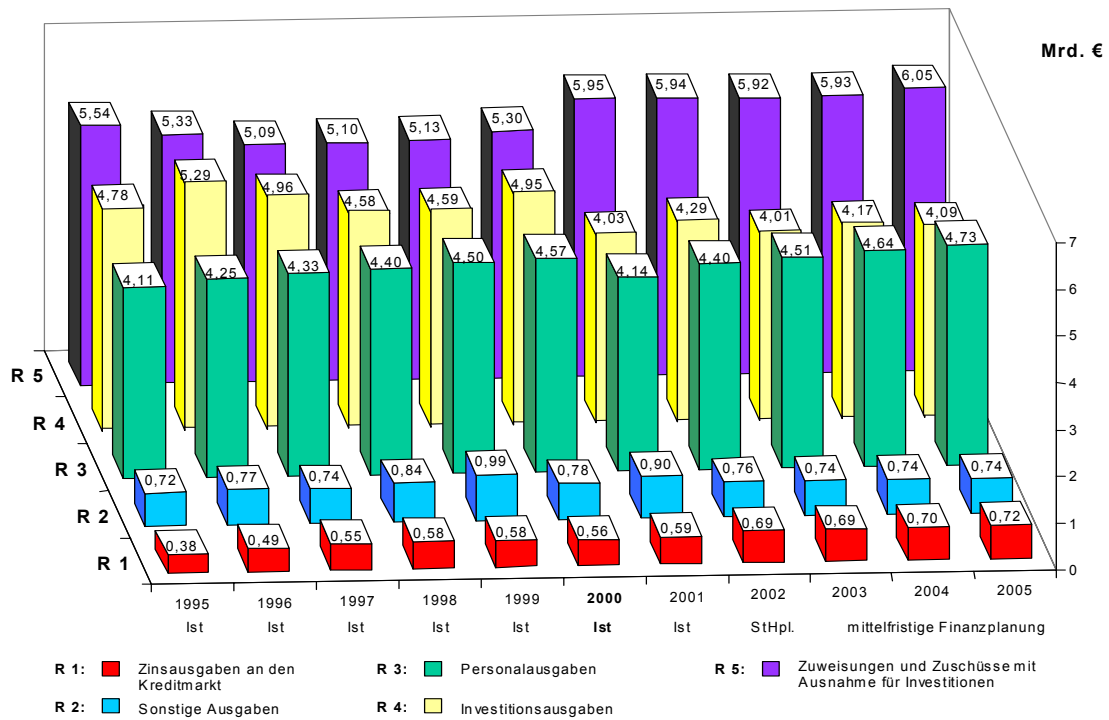
¹⁾ Die mit dem SFG in Sonderbedarfs-BEZ umgewandelten IfG-Mittel sind für die Hj. 2002 bis 2004 von den Einnahmen der HGr. 3 in Abzug zu bringen.

²⁾ Ohne anteilige IfG-Mittel gemäß GSG.

Im Rahmen des SFG sind ab 2001 keine Finanzhilfen nach den IfG Aufbau Ost mehr vorgesehen. Diese sind durch das SFG für die Hj. 2002 bis 2005 in Höhe von jeweils 882 Mio. € in Sonderbedarfs-BEZ umgewandelt worden (vgl. dazu Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2).

Der Anteil der laufenden (s. Pkt. 2.4) und investiven aufgabenbezogenen Transfers an den bereinigten Einnahmen lag 1998 noch bei 19,4 %. Für 1999 ergab sich eine Quote, die mit 16,5 % deutlich geringer ausfiel. Im Jahr 2000 stieg sie wieder leicht an auf 17,7 %.

3 Ausgabenstruktur



3.1 Staatshaushalt nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen

In der nachfolgenden Darstellung sind die Ausgaben des Freistaates Sachsen nach ihrem Entstehungsgrund aufgegliedert, um zu verdeutlichen, inwieweit im Haushalt insbesondere

- Rechtsverpflichtungen,
- EU-Programme und
- Bund-Länder-Programme

dotiert sind. Soweit Mittel nicht für diese Zwecke zur Verfügung gestellt werden müssen, stellen diese sog. „freie“ oder „disponible“ Ausgaben dar.

Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen (nach Angaben des SMF)	Ist 2000 in T€	in %
Gesamtausgaberaahmen	16.157.019,6	100,0
1. Haushaltsposition/Maßnahmen/Programme		
<u>davon:</u>		
Personalausgaben (ohne Erstattungen an den Bund für Leistungen aufgrund des AAÜG) ¹⁾	4.060.271,8	25,1
Sächliche Verwaltungsausgaben	745.836,4	4,6
Zinsen	561.963,2	3,5
Sachinvestitionen	137.823,4	0,9
Besondere Finanzierungsausgaben	33.869,3	0,3
Zwischensumme 1.	5.539.764,1	34,3
2. Bundesgesetzliche Rechtsverpflichtungen		
Summe Bundesgesetze	1.981.474,1	12,3
<u>darunter:</u>		
GVFG - Kommunalen Straßenbau	85.046,9	0,5
GVFG - ÖPNV und Stadtbahnen	17.458,7	0,1
Wohngeldgesetz	258.571,2	1,6
Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform)	483.440,1	3,0
Gesetzliche Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz (Mitfinanzierung durch den Bund)	132.533,7	0,8
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen (Ausbildungsverkehr)	53.565,8	0,3
Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	12.329,2	0,1
Erstattung an die Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung Behinderter im Nahverkehr	15.430,1	0,1
Krankenhausförderung nach Art. 14 GSG einschließlich Landeskomplementärmitteln	202.048,5	1,3
BAföG	116.761,3	0,7
Durchführung der gesetzlichen Unfallversicherung	31.955,7	0,2
Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Sonderversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung ¹⁾	209.457,1	1,3
Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung ¹⁾	299.395,8	1,9
Zwischensumme 1. und 2.	7.521.238,2	46,6

¹⁾ Die Leistungen für die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR sind in der HGr. 6 veranschlagt, da sie haushaltssystematisch als Erstattungen an den Bund auszuweisen sind. Bisher wurden diese mit bei den Personalausgaben ausgewiesen.

Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen (nach Angaben des SMF)	Ist 2000 in T€	in %
3. Landesgesetzliche Rechtsverpflichtungen		
Summe Landesgesetze	3.819.911,0	23,6
<u>darunter:</u>		
Aussiedlereingliederungsgesetz	19.695,9	0,1
Asylbewerber-Bürgerkriegsflüchtlinge (Asylbewerberleistungsgesetz)	82.786,4	0,5
Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft	103.170,4	0,6
Landeserziehungsgeld	63.436,7	0,4
Gesetz über die Kindertageseinrichtungen (ohne Lernbehinderte)	230.466,3	1,4
Landesblindengesetz	33.329,9	0,2
Krankenhausförderung (Pauschalförderung nach SächsKHG)	39.756,3	0,2
Zuschüsse Forensische Psychiatrie in Landeskrankenhäusern	16.792,0	0,1
Kulturraumgesetz	46.113,6	0,3
FAG	3.106.271,0	19,2
Zwischensumme 1. bis 3.	11.341.149,2	70,2
4. Sonstige Verpflichtungen		
Summe Sonstige Verpflichtungen	181.250,2	1,1
<u>darunter:</u>		
Förderung Musikschulen	6.109,7	0,0
Zuschüsse Siemens, AMD	16.814,0	0,1
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	67.139,1	0,4
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (Bürgschaften-Ausfalleistungen)	30.094,9	0,2
Maßnahmen der Wohnungsfürsorge für Bedienstete des Freistaates Sachsen	23.581,6	0,1
Zwischensumme 1. bis 4.	11.522.399,4	71,3
5. EU-Programme		
Summe EU-Programme	948.352,6	5,9
<u>darunter:</u>		
Entkoppelte EFRE-Mittel Berufsschulenbau	43.201,4	0,3
Gekoppelte EFRE-Mittel und technische Hilfe	140.749,7	0,9
Entkoppelte EFRE-Mittel Förderung Forschung und Technologie SMWA	80.517,8	0,5
EU-Gemeinschaftsinitiativen	68.261,8	0,4
Sonderprogramm Straßenbau aus EFRE-Mitteln	89.016,1	0,6
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	271.754,0	1,7
EU-Programm „Umweltgerechte Landwirtschaft“	59.502,1	0,4
Gemeinschaftliches Förderkonzept „Ländlicher Raum“	52.360,5	0,3
Entkoppelte EFRE-Mittel Wasser/Abwasser	85.487,4	0,5
Entkoppelte EFRE-Mittel Forschung und Entwicklung (SMWK)	15.065,0	0,1
Zwischensumme 1. bis 5.	12.470.752,0	77,2

Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen (nach Angaben des SMF)	Ist 2000 in T€	in %
6. Bund-/Länderprogramme		
Summe Bund-/Länderprogramme	1.530.088,7	9,5
<u>darunter:</u>		
Städtebau	153.586,3	1,0
Wohnungsbau	245.250,6	1,5
GA regionale Wirtschaftsstruktur	602.345,3	3,7
Kosten der Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Bundesautobahnen und Bundesstraßen	34.409,5	0,2
GA Agrarstruktur	81.177,8	0,5
Rahmenvereinbarung Forschungsförderung	157.123,5	1,0
Ausgaben für Hochschulen und Hochschulkliniken im Rahmen des Hochschulbauförderungsgesetzes	21.096,6	0,1
Zwischensumme 1. bis 6.		
= Gebundene Haushaltsmittel	13.999.408,0	86,6
7. Freiwillige Landesmittel (Landesmaßnahmen/Landesprogramme)		
Summe Landesprogramme, Landesbaumaßnahmen	1.773.596,9	11,0
<u>darunter:</u>		
Städtebau	35.295,9	0,2
Wohnungsbau	516.693,2	3,2
Denkmalpflege	19.547,3	0,1
Schulhausbau (ohne FAG)	26.714,6	0,2
Sportförderung	35.841,4	0,2
Reine Landesmaßnahme Arbeitsmarktförderung (Z-ABS)	35.526,2	0,2
Staatsstraßenbau	77.642,7	0,5
Vergabe von Ingenieurleistungen für Staatsstraßenbau	13.367,0	0,1
Freiwillige Leistungen Pflegeeinrichtungen	12.670,0	0,1
Jugendhilfe	30.730,9	0,2
Förderung Familien einschließlich Landesstiftung	10.320,0	0,1
Förderung Senioren einschließlich Aktion 55	10.903,9	0,1
Maßnahmen für Behinderte	41.996,1	0,3
Krankenhausförderung außerhalb SächsKHG	9.872,4	0,1
Gesundheitswesen	24.614,9	0,2
Landesprogramm Ländlicher Raum	28.649,4	0,2
Immissionsschutz	8.336,5	0,1
Naturschutz und Landschaftspflege	9.211,6	0,1
Wasser, Abwasser, Wasserbau (einschließlich wirtschaftlich Not leidender Aufgabenträger)	41.866,7	0,3
Außeruniversitäre und landesfinanzierte Forschungseinrichtungen	5.763,4	0,0
Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf und Stilllegung Kerntechnik Rossendorf	10.565,8	0,1
Zuschüsse an Studentenwerke (insbesondere Studentenheime)	33.000,8	0,2
Betriebe und Beteiligungen	306.846,1	1,9
Landesbau - Kap. 1525	180.193,2	1,1

Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen (nach Angaben des SMF)	Ist 2000 in T€	in %
8. Freiwillige Landesmittel, disponibler Bereich (institutionelle Förderung)		
Summe Freiwillige Landesmittel, disponibler Bereich (institutionelle Förderung)	384.014,9	2,4
<u>darunter:</u>		
Gesundheitseinrichtungen in Landesträgerschaft	25.305,0	0,2
Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit überörtlicher und örtlicher Träger	8.601,9	0,1
Staatsbetrieb Landestalsperrenverwaltung; Brauchwasserreserve	14.255,4	0,1
Umweltbetriebsgesellschaft - Staatsbetrieb	11.798,5	0,1
Außeruniversitäre und landesfinanzierte Forschungseinrichtung Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf und Stilllegung Kerntechnik Rossendorf	11.553,6	0,1
Berufsakademie Sachsen	12.230,5	0,1
Zuschüsse an Unikliniken Dresden und Leipzig	152.365,0	0,9
Staatsoper und Staatsschauspiel, Förderung 26er Betriebe	49.902,1	0,3
Summe 7. und 8.	2.157.611,8	13,4
Gesamtsumme 1. bis 8.	16.157.019,6	100,0

Insgesamt sind 86,6 % des Haushalts durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder werden im Rahmen von mischfinanzierten Programmen (Komplementierung) eingesetzt. Der finanzielle Spielraum zur Dotierung von Landesprogrammen und -maßnahmen beschränkt sich auf 13,4 % des Haushaltsvolumens. Dabei müssen institutionelle Förderungen noch besonders berücksichtigt werden. Institutionelle Förderungen sind Langzeitförderungen, bei denen der institutionelle Zuwendungsempfänger einen gewissen Vertrauensschutz genießt. Hier ist allenfalls ein schrittweiser Förderabbau möglich, wenn die Aufgaben, die der Zuwendungsempfänger erledigt, nicht mehr im Interesse des Landes liegen oder im Rahmen der politischen Gewichtung zurückgestellt werden. Oftmals sind hiervon auch Arbeitsplätze abhängig.

Weiterhin geht von Staatsbetrieben faktisch eine haushaltswirtschaftliche Bindungswirkung aus. Die Betriebe gem. § 26 SÄHO werden vom Freistaat zur langfristigen Wahrnehmung seiner Aufgaben gegründet und benötigen regelmäßig dafür Haushaltsmittel in Form von jährlichen Zuführungen. Auch Baumaßnahmen binden finanzielle Mittel oftmals über mehrere Jahre, was sich ebenfalls auf den disponiblen Bereich auswirkt.

Der finanzielle Rahmen für freiwillige Landesprogramme und -maßnahmen ist in den letzten drei Jahren zwar von 10,4 auf 13,4 % gestiegen. Bei rückläufigen Steuereinnahmen ab 2001 und dem abnehmenden Verlauf der Solidarpaktmittel muss aber mit einer deutlichen Verringerung des finanziellen Spielraums gerechnet werden. Zudem wird die weitere Entwicklung der Personalausgaben den Umfang der disponiblen Haushaltsmittel beeinflussen.

3.2 Leistungen an den kommunalen Bereich

Die Zuwendungen und Zuschüsse des Freistaates an die Gemeinden und Gemeindeverbände umfassen Ausgaben innerhalb des kommunalen Steuerverbunds und Leistungen außerhalb des Bereichs des FAG. Insgesamt betragen die laufenden und investiven Zuweisungen des Freistaates Sachsen an die Kommunen im Hj. 2000 rd. 10,7 Mrd. DM (5,5 Mrd. €). Gegenüber 1999 bedeutet das einen Anstieg um 4,6 %.

Zuweisungen an den kommunalen Bereich in Mio. DM (in Mio. €)								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung		
laufende Zuweisungen	6.433,4 (3.289,3)	6.427,3 (3.286,2)	6.634,1 (3.392,0)	6.747,9 (3.450,2)	6.728,6 (3.440,3)	(3.424,8)	(3.446,6)	(3.530,6)
Investitionszuweisungen	3.726,8 (1.905,5)	3.763,9 (1.924,4)	4.027,7 (2.059,3)	2.847,8 (1.456,1)	3.342,0 (1.708,7)	(1.782,3)	(1.810,3)	(1.814,3)
Zuweisungen gesamt ¹⁾	10.160,2 (5.194,8)	10.191,2 (5.210,7)	10.661,8 (5.451,3)	9.595,7 (4.906,2)	10.070,5 (5.149,0)	(5.207,0)	(5.256,9)	(5.344,9)
darunter:								
Zuweisungen im Rahmen des FAG ²⁾	5.789,7 (2.960,3)	5.791,3 (2.961,1)	6.075,3 (3.106,3)	6.227,5 (3.184,1)	6.421,0 (3.283,0)	(3.290,4)	(3.403,7)	(3.505,2)
<i>Anteil der Zuweisungen insgesamt an den bereinigten Ausgaben in %</i>	33,8	33,5	33,8	31,7	32,1	32,8	32,5	32,7

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

²⁾ Im Hj. 1999 ohne Tit. 919 01 Rückstellungen für Istabrechnungen der Ausgleichsjahre 1998 und 1999.

Der Anteil der Ausgaben, die der Freistaat an die Kommunen zur Verstärkung kommunaler Finanzkraft sowie zur Förderung laufender und investiver kommunaler Aufgaben leistet, betrug in den letzten Jahren durchschnittlich 33,2 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes.

3.3 Personalausgaben

Personalausgaben in Mio. DM (in Mio. €)								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung		
Ausgaben in HGr. 4	8.606,2 (4.400,3)	8.806,7 (4.502,8)	8.936,4 (4.569,1)	8.089,7 (4.136,2)	8.602,5 (4.398,4)	(4.509,4)	(4.639,2)	(4.725,0)
Veränderungen zum Vorjahr in %	1,5	2,3	1,5	-9,5	6,3	2,5	2,9	1,8
Personalausgabenquote ¹⁾	25,8	25,9	25,2	26,7	27,4	28,4	28,7	28,9

¹⁾ Personalausgabenquote ohne Leistungen für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR.

Seit 1993 ergibt sich folgende Entwicklung des Personalbestandes und der Personalausgaben:

	Personalbestand Vollzeitkräfte ¹⁾	Personalausgaben in Mio. DM (Mio. €)			
		StHpl.		Ist	
1993	117.835	7.071,7	(3.615,7)	6.644,5	(3.397,3)
1994	120.059	7.897,8	(4.038,1)	7.099,6	(3.630,0)
1995	118.973	8.296,0	(4.241,7)	8.035,3	(4.108,4)
1996	118.024	8.840,9	(4.520,3)	8.305,2	(4.246,4)
1997	114.357	8.717,7	(4.457,3)	8.475,8	(4.333,6)
1998	112.725	8.947,8	(4.575,0)	8.606,2	(4.400,3)
1999	110.943	9.150,9	(4.678,8)	8.806,7	(4.502,8)
2000	109.281	9.424,6	(4.818,7)	8.936,4	(4.569,1)

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

Der Personalbestand ist 2000 gegenüber dem Vorjahr um 1.662 Vollzeitkräfte verringert worden. Die Personalreduzierung erfolgte im Wesentlichen in den Geschäftsbereichen des SMK (1.821 Vollzeitkräfte) und des SMS (240 Vollzeitkräfte). Die Personalabbaukonzeption der Sächsischen Staatsregierung sieht unter Berücksichtigung der Veränderungen der Einwohnerzahlen bis 2008 einen Stellenabbau auf 88.500 Planstellen/Stellen vor. Im Jahr 2000 wurden die Dauerstellen (Personalsoll A) von 105.191,5 (1999) auf 103.365,5 Planstellen/Stellen reduziert. Dies entspricht einem Stellenabbau gegenüber dem Vorjahr von 1.826 Planstellen/Stellen. Die Stelleneinsparung im Schulbereich des SMK ist nach dem Stellenabbaubericht der Sächsischen Staatsregierung insbesondere auf die zwischen Staatsregierung und Lehrerverbänden geschlossene Teilzeitvereinbarung für die Grundschullehrer im Zusammenhang mit dem Rückgang der Schülerzahlen zurückzuführen.

Die Personalausgaben stiegen im Hj. 2000 gegenüber dem Vorjahr im Zusammenhang mit dem Rückgang der Schülerzahlen um 129,7 Mio. DM (66,3 Mio. €) auf 8.936,4 Mio. DM (4.569,1 Mio. €). Dies entspricht einer Zunahme von 1,5 %. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates (ohne Erstattungen an den Bund für Leistungen aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen) beträgt im Jahr 1999 25,9 % und im Jahr 2000 25,2 %. Die Personalausgabenquote weist damit einen Rückgang um 0,7 %-Punkte auf.

In Beitrag Nr. 1 (Pkt. 6) sind die Personalausgabenquoten der neuen und der alten Länder im Vergleich dargestellt. Die in den neuen Ländern geringeren Personalausgabenquoten können zunächst mit dem geringeren Lohn- und Gehaltsniveau und mit geringeren Ausgaben für die Versorgung der Beamten erklärt werden. Die westlichen Flächenländer wendeten 2000 durchschnittlich rd. 7,4 % der bereinigten Ausgaben für Versorgungsbezüge und dgl. (OGr. 43) auf, die neuen Länder 0,1 %.

Dass die Personalausgabenquoten in den neuen Bundesländern insgesamt vergleichsweise geringer sind als in den alten Bundesländern, ergibt sich daraus, dass im Rahmen des „Aufbau Ost“ (z. B. Sonderbedarfs-BEZ) das Niveau der Haushalte in ihrer Gesamtsumme höher ist als in den alten Bundesländern. Die Ausgangsbasis ist daher nicht vergleichbar. Infolgedessen sind auch die gebildeten Verhältnisse verschoben. Diese Relationen müssen bei einem Vergleich berücksichtigt werden.

Ein Vergleich der Personalausgaben der alten und neuen Länder lässt sich auch mit Hilfe von Pro-Kopf-Anteilen darstellen, was eine unmittelbar realistische Relation erlaubt. Werden die Personalausgaben dabei um die Versorgungslasten vermindert, er-

gibt sich für die neuen Länder 1.893,06 DM (967,91 €) pro EW und für die alten Länder 1.759,38 DM (899,56 €) pro EW im Durchschnitt.

Bei einem Vergleich der Personalausgaben muss weiterhin 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. Von Bedeutung ist auch, dass in den neuen Ländern der Anteil der mit Angestellten und Arbeitern besetzten Stellen höher ist. So sind dort im Mittelwert 78,5 % der Beschäftigten nicht im Beamtenverhältnis stehende Landesbedienstete, in den alten Flächenländern sind dies durchschnittlich nur rd. 57,3 % (Angaben des Statistischen Bundesamtes, Stand 30.06.2000). Hieraus resultieren künftig geringere Belastungen für Beamtenversorgungen in den neuen Ländern.

Folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich 2000 zu 1999:

Personalausgaben 1999 und 2000 in Mio. DM (Mio. €)	1999		2000		Veränderungen gegenüber Vorjahr		
	Ist		Ist		absolut	in %	
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	27,3	(14,0)	30,3	(15,5)	3,0	(1,5)	+11,0
Beamte, Richter	1.837,3	(939,4)	1.922,2	(982,8)	84,9	(43,4)	+4,6
Zuführung an Versorgungsrücklage	1,8	(0,9)	3,3	(1,7)	1,5	(0,8)	+83,3
Angestellte	5.486,3	(2.805,1)	5.449,7	(2.786,4)	-36,6	(-18,7)	-0,7
Arbeiter	263,1	(134,5)	251,8	(128,7)	-11,3	(-5,7)	-4,3
Andere Bezüge	2,4	(1,2)	2,8	(1,4)	0,4	(0,2)	+16,7
Beihilfen u. ä.	73,7	(37,7)	82,8	(42,3)	9,1	(4,6)	+12,3
Versorgung	952,6	(487,1)	1.019,7	(521,4)	67,1	(34,3)	+7,0
Beschäftigungsentgelte (nebenamtlich und nebenberuflich Tätige)	55,9	(28,6)	61,1	(31,2)	5,2	(2,6)	+9,3
Nicht aufteilbare Personalausgaben (Gr. 428 bis 429)	50,0	(25,6)	52,8	(27,0)	2,8	(1,4)	+5,6
Trennungsgeld	8,5	(4,3)	8,2	(4,2)	-0,3	(-0,1)	-3,5
Sonstige personalbezogene Sachausgaben	47,8	(24,4)	51,7	(26,4)	3,9	(2,0)	+8,2
Insgesamt	8.806,7¹⁾	(4.502,8)	8.936,4¹⁾	(4.569,1)	129,7	(66,3)	+1,5

¹⁾ Darunter Ausgaben für ABM: 1997: 20,9 Mio. DM (10,7 Mio. €); 1998: 24,8 Mio. DM (12,7 Mio. €); 1999: 29,7 Mio. DM (15,2 Mio. €); 2000: 27,9 Mio. DM (14,3 Mio. €); im Soll: 1997: 7,2 Mio. DM (3,7 Mio. €); 1998: 4,3 Mio. DM (2,2 Mio. €); 1999: 3,8 Mio. DM (1,9 Mio. €); 2000: 5,5 Mio. DM (2,8 Mio. €).

Die Minderausgaben gegenüber dem Jahr 1999 bei den Bezügen der Angestellten und Arbeiter erklären sich vor allem durch die im Geschäftsbereich des SMK und des SMS erfolgte Personalreduzierung.

Die Entwicklung der Beihilfeaufwendungen für Beamte, Richter und Versorgungsempfänger ist einerseits auf eine größere Zahl von anspruchsberechtigten Bediensteten zurückzuführen. Andererseits lagen die durchschnittlichen Beihilfeaufwendungen (ohne Unfallfürsorge bzw. Hinterbliebenenversorgung) je aktivem Beamten im Jahr 1999 bei 1.238 DM (633 €) und im Jahr 2000 bei 1.383 DM (707 €). Die durchschnittlichen Beihilfe-

feaufwendungen für die aktiven Beamten sind also trotz Erhöhung des Eigenanteils im Jahr 2000 gegenüber 1999 um 145 DM (74 €) angestiegen.

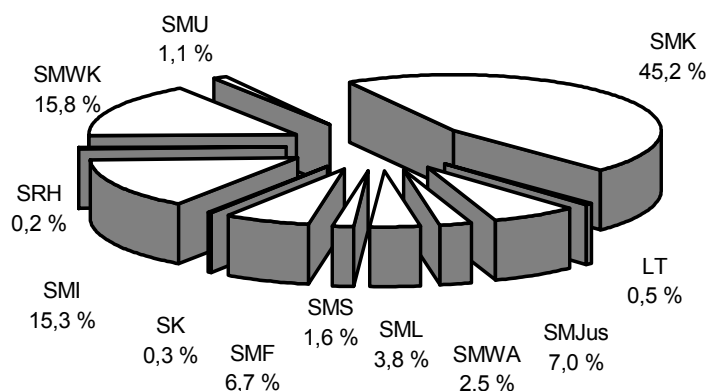
Die Versorgungsausgaben in Höhe von 1.019,7 Mio. DM (521,4 Mio. €) bestehen maßgeblich aus Aufwendungen für die Versorgungsleistungen infolge der Überführung von Zusatzversorgungssystemen aus dem Beitrittsgebiet in die Rentenversicherung (585,6 Mio. DM/299,4 Mio. €) sowie für das Sonderversorgungssystem nach Anlage 2 Nr. 2 AAÜG (409,7 Mio. DM/209,5 Mio. €).

Auf die einzelnen Ressorts entfallen die folgenden Anteile an den Gesamtpersonalausgaben:

Ressort	Epl.	1999		2000		Veränderung gegenüber		
		Ist in TDM (T€)		Ist in TDM (T€)		Vorjahr in TDM (T€)		%
LT	01	37.459	(19.152)	40.809	(20.865)	3.350	(1.713)	8,9
SK	02	21.053	(10.764)	21.874	(11.184)	821	(420)	3,9
SMI	03	1.163.623	(594.951)	1.196.437	(611.729)	32.814	(16.778)	2,8
SMF	04	522.462	(267.131)	525.355	(268.610)	2.893	(1.479)	0,6
SMK	05	3.571.056	(1.825.852)	3.539.491	(1.809.713)	-31.565	(-16.139)	-0,9
SMJ	06	532.932	(272.484)	547.962	(280.169)	15.030	(7.685)	2,8
SMWA	07	197.025	(100.737)	197.804	(101.136)	779	(398)	0,4
SMS	08	124.002	(63.401)	122.875	(62.825)	-1.127	(-576)	-0,9
SML	09	297.140	(151.925)	295.069	(150.866)	-2.071	(-1.059)	-0,7
SMU	10	89.926	(45.978)	88.191	(45.091)	-1.735	(-887)	-1,9
SRH	11	17.110	(8.748)	17.406	(8.899)	296	(151)	1,7
SMWK	12	1.226.157	(626.924)	1.236.763	(632.347)	10.606	(5.423)	0,9
Summe		7.799.945	(3.988.049)	7.830.036	(4.003.434)	30.091	(15.385)	0,4
	15	1.006.709	(514.722)	1.106.395	(565.691)	99.686	(50.969)	9,9
Gesamt		8.806.654	(4.502.771)	8.936.431	(4.569.125)	129.777	(66.354)	1,5

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 78.526 Vollkräften 71,9 % des Personals der Landesverwaltung konzentriert. Im Hj. 2000 wurden dafür 76,3 % der Personalausgaben aufgewendet.

Zu dem oben angegebenen Anteil des SMK an den Personalausgaben ist anzumerken, dass der Freistaat Sachsen für die Erteilung von Religionsunterricht an den Grundschulen, Mittelschulen, Gymnasien, berufsbildenden Schulen und Förderschulen im Hj. 2000 insgesamt 11.224.920 DM (5.739.210 €) aufgewendet hat. Diese Ausgaben waren der HGr. 4, Personalausgaben, zugeordnet. Mit Mitarbeitern der Kirchen, die den Religionsunterricht erteilen, und dem Freistaat Sachsen besteht jedoch kein Dienst- oder Arbeitsverhältnis, aus dem Personalausgaben resultieren könnten. Vielmehr müssen diese Ausgaben als Erstattungen in einem Titel der HGr. 6 veranschlagt werden.

3.4 Sächliche Verwaltungsausgaben

Zu den sächlichen Verwaltungsausgaben gehören insbesondere die Ausgaben für Geschäftsbedarf, Bücher und Zeitschriften, Post- und Fernmeldegebühren, Fahrzeughaltung, Geräte und Ausstattungsgegenstände, Sachverständigen- und Gerichtskosten sowie Dienstreisen. Weiterhin zählen Mieten und Pachten sowie Kosten der Bewirtschaftung und Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden zu dieser Ausgabenart.

Sächliche Verwaltungsausgaben in Mio. DM (<i>in Mio. €</i>)								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung		
Ausgaben in OGr. 51 bis 54	1.402,9 (717,3)	1.448,7 (740,7)	1.458,7 (745,8)	1.500,5 (767,2)	1.447,1 (739,9)	(732,2)	(730,6)	(730,8)
darunter:								
Gr. 529 Verfügungsmittel	0,6 (0,3)	0,6 (0,3)	0,7 (0,3)	0,8 (0,4)	1,2 (0,6)			
Gr. 531 Öffentlichkeitsarbeit	18,8 (9,6)	16,0 (8,2)	16,5 (8,4)	14,2 (7,3)	15,5 (7,9)			
Gr. 532 bis 546 Sonstiges	115,0 (58,8)	117,3 (60,0)	121,1 (61,9)	133,8 (68,4)	116,6 (59,6)			
Gr. 547 Vermischte Ausgaben	222,2 (113,6)	237,7 (121,5)	226,2 (115,7)	264,9 (135,5)	213,6 (109,2)			
Anteil der an den bereinigten Ausgaben in %	4,7	4,8	4,6	5,0	4,6	4,6	4,5	4,5
je EW Sachsens in DM	312,48	324,84	329,60	339,06	326,99			
je EW in € ¹⁾	159,77	166,09	168,52	173,36	167,18	165,45	165,09	165,13
je Beschäftigten im öffentlichen Dienst ²⁾ im Freistaat Sachsen in DM	11.960,41	12.505,10	12.637,93	13.101,44	12.731,16			
je Beschäftigten in €	6.115,26	6.393,76	6.461,67	6.698,66	6.509,34	6.441,68	6.427,60	6.429,36

¹⁾ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2001 bis 2005 der Einwohnerstand zum 21.12.2000 zugrunde gelegt.

²⁾ Zahlfälle in Personen gesamt (ohne Vorschussdienststellen und ABM) ausschließlich nebenberuflich; Angaben monatliche Statistiken des SMF zu Personalentwicklung, Personalausgaben. Für die Jahre 1998 bis 2001 wurde jeweils der Stand vom April des Jahres, für die Jahre 2002 bis 2005 wurden die Daten mit Stand April 2002 zugrunde gelegt.

Die Ausgaben der Gr. 529 stehen den Ministerien als sog. Verfügungsmittel für „außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen“ zur Verfügung. Bei diesen Ausgaben zeichnet sich ein leichter Anstieg ab.

In Gr. 531 finden sich u. a. Kosten für Veröffentlichungen, Dokumentationen und sonstige Öffentlichkeitsarbeit wieder (s. auch Jahresbericht 2001 des SRH, Beitrag Nr. 5).

Zu den sonstigen Verwaltungsausgaben gehören 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.

Ausgaben, die sich nicht den Gr. 511 bis 546 zuordnen lassen, werden unter Gr. 547 „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ gebucht.

Im Hj. 2000 betragen die sächlichen Verwaltungsausgaben 1.458,7 Mio. DM (745,8 Mio. €). Wie schon im Vorjahr überstiegen die Ausgaben der HGr. 5 das Soll und zwar um 43,7 Mio. DM (22,3 Mio. €) (3,1 %). Sie liegen im Freistaat mit rd. 330 DM je EW (169 € je EW) um 7,8 % höher als die sächlichen Verwaltungsausgaben der alten Länder, die sich im Hj. 2000 durchschnittlich auf rd. 306 DM je EW (156 € je EW) beliefen. Die Verwaltungsausgaben je Beschäftigtem sind bei rückläufiger Anzahl der Beschäftigten im Freistaat Sachsen gestiegen.

3.5 Zinsausgaben an den Kreditmarkt

Gegenüber dem Vorjahr sind die Zinsausgaben an den Kreditmarkt (OGr. 57) im Hj. 2000 um 38,9 Mio. DM (19,9 Mio. €) gesunken. Mittelfristig rechnet das SMF wieder mit einer Zunahme der Zinsausgaben. Dies verdeutlicht die ab 2001 leicht steigende Zinslastquote.

Zinsausgaben an den Kreditmarkt in Mio. DM (<i>in Mio. €</i>)								
	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 Ist	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004	2005
Ausgaben in OGr. 57	1.127,0 (576,2)	1.138,0 (581,8)	1.099,1 (562,0)	1.152,8 (589,4)	1.356,6 (693,6)	(686,7)	(701,0)	(720,4)
Anteil an den bereinig- ten Ausgaben in % (Zinslastquote)	3,7	3,7	3,5	3,8	4,3	4,3	4,3	4,4
je EW in DM	251,04	255,17	248,35	260,49	306,54			
je EW in € ¹⁾	128,35	130,46	126,98	133,19	156,73	155,17	158,40	162,78

¹⁾ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 1998 bis 2000 der Einwohnerstand jeweils zum 31.12. des Jahres, für die Jahre 2001 bis 2005 der Einwohnerstand zum 31.12.2000 zugrunde gelegt.

Bei den Zinsausgaben je EW ergibt sich für das Hj. 2000 ein leichter Rückgang um 2,7 %. Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes wird dieser Wert voraussichtlich von rd. 127 € je EW im Jahr 2000 auf rd. 163 € je EW im Jahr 2005 ansteigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neben steigenden Zinsausgaben im mittelfristigen Betrachtungszeitraum mit einer rückläufigen Einwohnerzahl im Freistaat zu rechnen ist. Dieser Rückgang führt - selbst bei gleichbleibenden Zinsausgaben - rechnerisch zu einem Anstieg beim Pro-Kopf-Verhältnis.

Die Zinslasten sind insbesondere durch die Kreditaufnahmen des Freistaates in den Jahren 1991 bis 1995 bedingt. Im Bundesdurchschnitt der Flächenländer belaufen sich die Zinsausgaben auf rd. 399 DM je EW (204 € je EW). Der Freistaat Sachsen liegt mit rd. 248 DM je EW (127 € je EW) rd. 37,8 % unter dem Bundesdurchschnitt.

3.6 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Insgesamt betrug der Anteil der HGr. 6 an den bereinigten Ausgaben im Jahr 2000 rd. 32,9 %.

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse in Mio. DM (in Mio. €)								
	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 Ist	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004	2005
Ausgaben in HGr. 6	9.974,0 (5.099,6)	10.038,4 (5.132,6)	10.363,8 (5.298,9)	11.644,5 (5.953,7)	11.625,6 (5.944,1)	(5.916,4)	(5.925,0)	(6.054,2)
Anteil der HGr. 6 an den bereinigten Aus- gaben in %	33,2	33,0	32,9	38,5	37,0	37,3	36,7	37,1

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. Diese Finanzhilfen werden im Freistaat Sachsen auf der Grundlage des FAG nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz gewährt (s. Pkt. 3.2).

Ein Vergleich Sachsens mit anderen Bundesländern gestaltet sich schwierig. Insbesondere sind die Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich in den Ländern unterschiedlich. Auch können Stadtstaaten nicht in den Vergleich einbezogen werden, da bei ihnen ein kommunaler Finanzausgleich entfällt.

Dies ist bei dem folgenden Ländervergleich anhand der Statistik des BMF zur Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2000 (laufenden Zuweisungen und Zuschüsse in bereinigter Form ohne Zuweisungen der Länder untereinander) zu bedenken.

Haushaltsjahr 2000 Iststände	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse		Anteil an den bereinigten Ausgaben in %
	in Mio. DM	in Mio. €	
Baden-Württemberg	21.105,7	10.791,2	35,7
Bayern	21.082,4	10.779,3	33,3
Brandenburg	6.874,6	3.514,9	36,2
Hessen	14.288,3	7.305,5	40,1
Mecklenburg-Vorpommern	5.199,6	2.658,5	37,3
Niedersachsen	11.999,5	6.135,2	29,4
Nordrhein-Westfalen	27.677,3	14.151,2	30,6
Rheinland-Pfalz	6.396,5	3.270,5	29,2
Saarland	1.562,4	798,8	24,5
Sachsen	10.270,9	5.251,4	32,6
Sachsen-Anhalt	7.256,7	3.710,3	35,5
Schleswig-Holstein	4.564,3	2.333,7	30,9
Thüringen	6.415,7	3.280,3	33,9

3.7 Investitionsausgaben

Zu den Investitionsausgaben zählen Bauausgaben, eigene Sachinvestitionen des Freistaates und die Investitionsförderungsmaßnahmen. Bauausgaben werden in der HGr. 7 und die Sachinvestitionen in der HGr. 8 veranschlagt.

3.7.1 Bei den Investitionsausgaben ist 2000 gegenüber dem Vorjahr ein Zuwachs von rd. 7,8 % zu verzeichnen. Ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben (Investitionsquote) beträgt 30,7 %.

Investitionsausgaben in Mio. DM (in Mio. €)								
	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 Ist	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004	2005
Ausgaben in HGr. 7 und 8	8.962,3 (4.582,4)	8.978,7 (4.590,7)	9.676,0 (4.947,3)	7.876,8 (4.027,3)	8.388,7 (4.289,1)	(4.014,9)	(4.165,8)	(4.091,2)
je EW in DM je EW in € ¹⁾	1.996,33 1.020,71	2.013,30 1.029,38	2.186,39 1.117,88	1.779,82 910,01	1.895,50 969,15	907,20	941,30	924,44
Investitionsquote (in %)	29,8	29,5	30,7	26,0	26,7	25,3	25,8	25,1

¹⁾ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 1998 bis 2000 der jeweilige Einwohnerstand zum 31.12, für die Jahre 2001 bis 2005 der Einwohnerstand zum 31.12.2000 zugrunde gelegt.

Gegenüber dem Vorjahr wurden 697,3 Mio. DM (356,5 Mio. €) mehr investiert. In den Istaussgaben des Hj. 2000 sind u. a. die in Beitrag Nr. 1 angesprochenen Ausgaben in Höhe von 454,3 Mio. DM (232,3 Mio. €) enthalten, die das SMF unter Inanspruchnahme der Ermächtigung aus § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 umgeschichtet hat. Die Mittel wurden zur Abzinsung der Zuschüsse für die Programme im Mietwohnungsbau eingesetzt.

Die Investitionsquote wird nach den Planungen des SMF mittelfristig um mehr als 5 %-Punkte gegenüber der des Jahres 2000 sinken. Ein entsprechender Rückgang ist auch anhand der Investitionsausgaben je EW ablesbar. Obwohl das SMF mittelfristig mit einem Anstieg der Steuerdeckungsquote rechnet, führt das Ministerium in der mittelfristigen Finanzplanung den Rückgang der Investitionsausgaben auf das Steuersenkungs- und Steuersenkungsergänzungsgesetz 2000 zurück. Nach Auffassung des SRH ist dies vielmehr durch einen Anstieg der Personalausgaben und der Zinsausgaben begründet, wodurch der frei disponible Finanzierungsspielraum weiter eingeschränkt wird. Der Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ wird sich erst voraussichtlich ab 2006 auf die Investitionsausgaben auswirken.

3.7.2 Den Gegenpol zur Investitionsquote bildet der Anteil der Ausgaben in den HGr. 4, 5 und 6 an den bereinigten Ausgaben. Da mit diesen Ausgaben kein investiver Gegenwert geschaffen wird, kann man die sich aus den Verhältniszahlen abbildende Kurve als Konsumtionsquote bezeichnen.

Investitions- und Konsumtionsausgaben in Mio. DM (in Mio. €)								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung		
Bereinigte Ausgaben ./. 	30.072,5 (15.375,8)	30.410,4 (15.548,6)	31.534,1 (16.123,2)	30.264,3 (15.473,9)	31.418,9 (16.064,2)	(15.859,5)	(16.161,5)	(16.321,5)
Ausgaben in HGr. 7 und 8	8.962,3 (4.582,4)	8.978,7 (4.590,7)	9.676,0 (4.947,3)	7.876,8 (4.027,3)	8.388,7 (4.289,1)	(4.014,9)	(4.165,8)	(4.091,2)
Saldo (konsumtive Ausgaben)	21.110,1 (10.793,4)	21.431,7 (10.957,9)	21.858,1 (11.175,9)	22.387,6 (11.446,6)	23.030,2 (11.775,2)	(11.844,6)	(11.995,7)	(12.230,3)
Konsumtionsquote in %	70,2	70,5	69,3	74,0	73,3	74,7	74,2	74,9
Investitionsquote in %	29,8	29,5	30,7	26,0	26,7	25,3	25,8	25,1

Die Konsumtionsquote lag im Hj. 2000 geringfügig unter der des Vorjahres. Die mittelfristige Finanzplanung weist jedoch bis zum Jahr 2005 einen Anstieg auf 74,9 % aus. Ein Ansteigen der Konsumtionsquote vollzieht sich immer zu Lasten der Investitionsquote. Die Verschiebung ist u. a. durch steigende Personalausgaben bedingt. Im Planungszeitraum 2002 bis 2005 wird die Personalausgabenquote von 27,4 auf 28,9 % ansteigen, wenn nicht ein sehr starker Personalabbau erfolgt.

Der SRH hat bereits im Beitrag Nr. 2 des Jahresberichts 1995 auf die Notwendigkeit eines Personalabbaus auf 96.000 Landesbedienstete hingewiesen. Für einen möglichst hohen finanziellen Spielraum im investiven Bereich zum weiteren Aufbau des Freistaates ist eine moderate Personalausgabenquote unerlässlich. Dieses Ziel ist nur mit einer konsequenten Umsetzung der Personalabbaukonzeption durch entsprechende konkrete Maßnahmen erreichbar.

3.7.3 Für Baumaßnahmen des Landes (HGr. 7) wurden im Hj. 2000 insgesamt 1.038,8 Mio. DM (531,1 Mio. €) verausgabt. Gegenüber dem Vorjahr stellt dies einen Rückgang um 3,9 % dar. Im Finanzplanungszeitraum 2002 bis 2005 sind durchschnittlich rd. 550 Mio. € jährlich für Baumaßnahmen vorgesehen.

Bauausgaben in Mio. DM (in Mio. €)								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung		
Ausgaben in HGr. 7	977,7	1.080,5	1.038,8	1.059,6	1.030,9			
	(499,9)	(552,5)	(531,1)	(541,8)	(527,1)	(559,4)	(554,0)	(565,4)
Veränderungen in % zum Vorjahr	4,5	10,5	-3,9	2,0	-2,7	6,1	-1,0	2,1
- Hochbau ¹⁾	670,1	686,2	668,1	693,6	708,3			
	(342,6)	(350,9)	(341,6)	(354,6)	(362,1)			
<i>darunter Landesbau</i>	391,6	364,1	352,4	348,4	408,6			
	(200,2)	(186,2)	(180,2)	(178,1)	(208,9)			
<i>darunter Hochschulbau</i>	278,5	322,2	315,7	345,1	299,7			
	(142,4)	(164,7)	(161,4)	(176,5)	(153,2)			
- Straßen- und Wegebau ²⁾	305,5	389,8	363,9	363,5	319,5			
	(156,2)	(199,3)	(186,0)	(185,8)	(163,3)			
- Sonstiges ³⁾	2,1	4,5	6,8	2,6	3,2			
	(1,1)	(2,3)	(3,5)	(1,3)	(1,6)			
Mieten und Pachten	129,9	126,5	125,3	125,5	123,0			
	(66,4)	(64,7)	(64,1)	(64,2)	(62,9)			
darunter:								
- <i>Mieten im Epl. 12</i>	13,0	15,9	15,6	16,5	16,7			
	(6,6)	(8,1)	(8,0)	(8,4)	(8,5)			

¹⁾ Einschließlich kleiner Baumaßnahmen.

²⁾ Einschließlich landwirtschaftlicher Wegebau und Forstwegebau.

³⁾ Ausgaben für Großschutzgebiete und Bau überbetrieblicher Ausbildungsstätten.

Der Landesbau einschließlich Hochschulbau dient der Unterbringung von Landesdienststellen. Da nicht der gesamte Raumbedarf des Freistaates durch landeseigene Objekte gedeckt werden kann, werden durch die VHBV und im zunehmenden Maße auch in Eigenverantwortung der Hochschulen Räumlichkeiten angemietet. Den oben dargestellten Mieten und Pachten liegen regelmäßig langfristige Verträge zugrunde, die entsprechend langfristig Haushaltsmittel binden. Wenn der Freistaat durch Baumaßnahmen Mietverträge ablöst und den Mietraumbedarf verringert, bildet sich dies in einem Sinken der Mietausgaben ab. Eine solche Entwicklung ist bisher nicht feststellbar.

3.7.4 Investitionsfördermaßnahmen sind in den OGr. 83 bis 89 veranschlagt. Im Hj. 2000 hat der Freistaat rd. 8,4 Mrd. DM (4,3 Mrd. €) an investiven Fördermitteln für die öffentlichen und sonstigen Bereiche bereitgestellt. Damit hat der Freistaat rd. 9,7 % mehr Mittel für die Investitionsförderung eingesetzt als im Vorjahr. Mittelfristig zeichnet sich gegenüber 2000 ein Rückgang von 4,3 Mrd. € auf 3,4 Mrd. € im Jahr 2005 ab. Dies entspricht einem Rückgang von rd. 21,1 %.

Investitionsfördermaßnahmen in Mio. DM (in Mio. €)								
	1998 Ist	1999 Ist	2000 Ist	2001 Ist	2002 StHpl.	2003 mittelfristige Finanzplanung	2004	2005
Ausgaben in den OGr. 83 bis 89	7.749,6 (3.962,3)	7.629,2 (3.900,7)	8.367,7 (4.278,3)	6.539,1 (3.343,4)	7.064,2 (3.611,9)	(3.308,2)	(3.468,4)	(3.376,0)
<i>Veränderungen in % zum Vorjahr</i>	-9,3	-1,6	9,7	-21,9	8,0	-8,4	4,8	-2,7

In den investiven Zuweisungen und Zuschüssen sind z. T. auch Leistungen des Freistaates an den kommunalen Bereich enthalten (s. o. Pkt. 3.2).

4 Haushaltseckdaten des Jahres 2000 in den neuen Ländern in DM (€) je Einwohner

	Einnahmen DM/EW (€/EW)	Ausgaben DM/EW (€/EW)	Nettokredit- aufnahme DM/EW (€/EW)	Schulden- stand DM/EW (€/EW)	Personal- ausgaben DM/EW (€/EW)	Investitions- ausgaben DM/EW (€/EW)
Brandenburg	6.948 (3.552)	7.291 (3.728)	366 (187)	9.625 (4.921)	1.811 (926)	1.625 (831)
Mecklenburg- Vorpommern	7.455 (3.812)	7.839 (4.008)	403 (206)	8.215 (4.200)	2.091 (1.069)	1.781 (911)
Sachsen	7.018 (3.588)	7.125 (3.643)	97 (50)	4.433 (2.267)	1.794 (917)	2.186 (1.118)
Sachsen-Anhalt	7.274 (3.719)	7.819 (3.998)	589 (301)	10.080 (5.154)	2.082 (1.064)	1.848 (945)
Thüringen	7.203 (3.683)	7.794 (3.985)	623 (319)	8.723 (4.460)	1.954 (999)	1.971 (1.008)

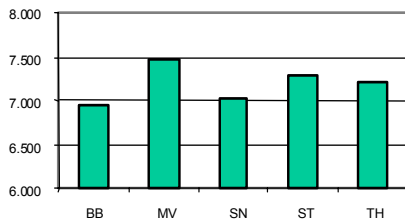
Quelle: BMF-Broschüre: Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2000, Statistisches Bundesamt.

Die folgenden Schaubilder zeigen eine grafische Darstellung der aufgeführten Daten:

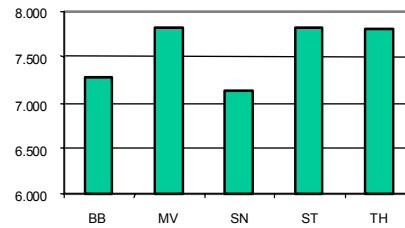
Bereinigte Einnahmen und Ausgaben

(DM/EW)

Bereinigte Einnahmen



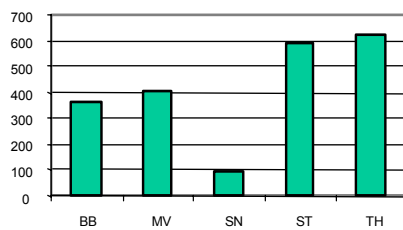
Bereinigte Ausgaben



Nettokreditaufnahme und Schuldenstand

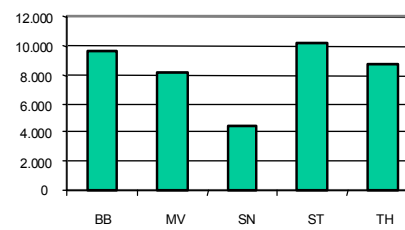
(DM/EW)

Nettokreditaufnahme



Durchschnitt neue Länder in DMEW: 415,60

Schuldenstand zum Ende des Monats
Dezember 2000

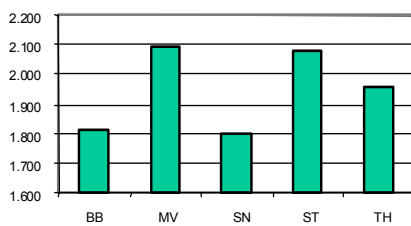


Durchschnitt neue Länder in DMEW: 8.215,20

Personal- und Investitionsausgaben

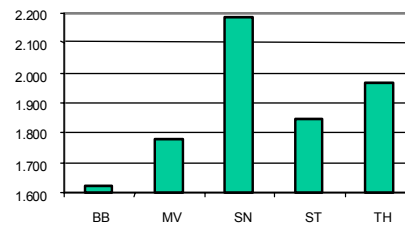
(DM/EW)

Personalausgaben



Durchschnitt neue Länder in DMEW: 1.946,40

Investitionsausgaben



Durchschnitt neue Länder in DMEW: 1.882,20

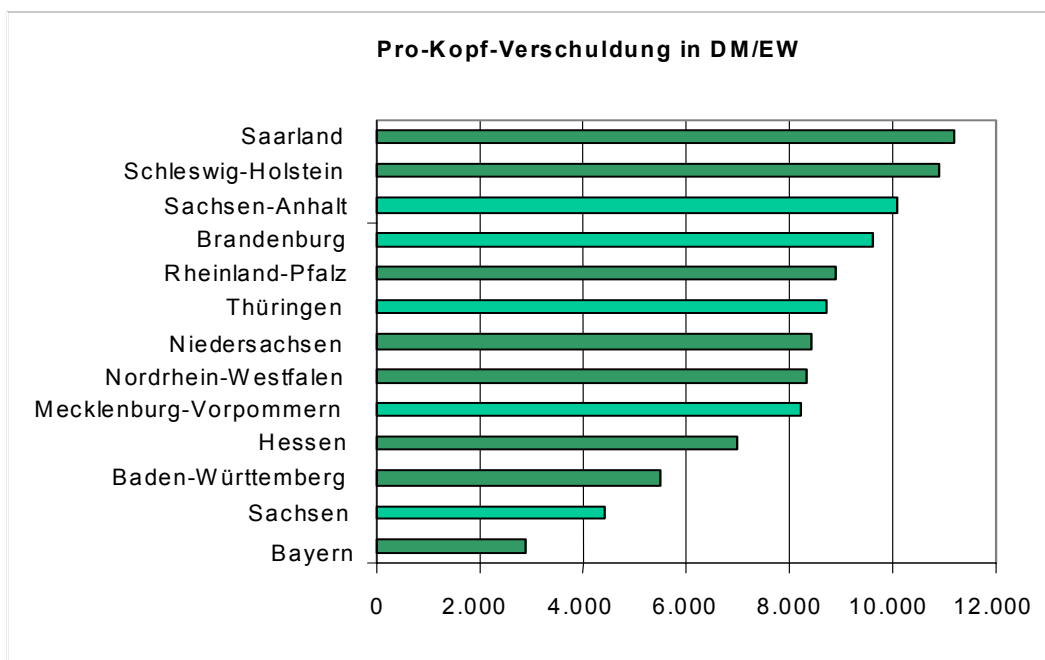
BB = Brandenburg
 MV = Mecklenburg-Vorpommern
 SN = Sachsen
 ST = Sachsen-Anhalt
 TH = Thüringen

Quelle: BMF: Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2000, Statistisches Bundesamt.

Der Freistaat Sachsen hat im Hj. 2000 die Investitionsausgaben je EW um 9,0 % gesteigert und gleichwohl die Neuverschuldung je EW um 11,8 % gegenüber 1999 weiter zurück geführt. Die Investitionsausgaben liegen mit 16,1 % deutlich über dem Länderdurchschnitt.

Die Personalausgaben des Freistaates sind um 7,8 % geringer als die der neuen Länder insgesamt im Mittelwert.

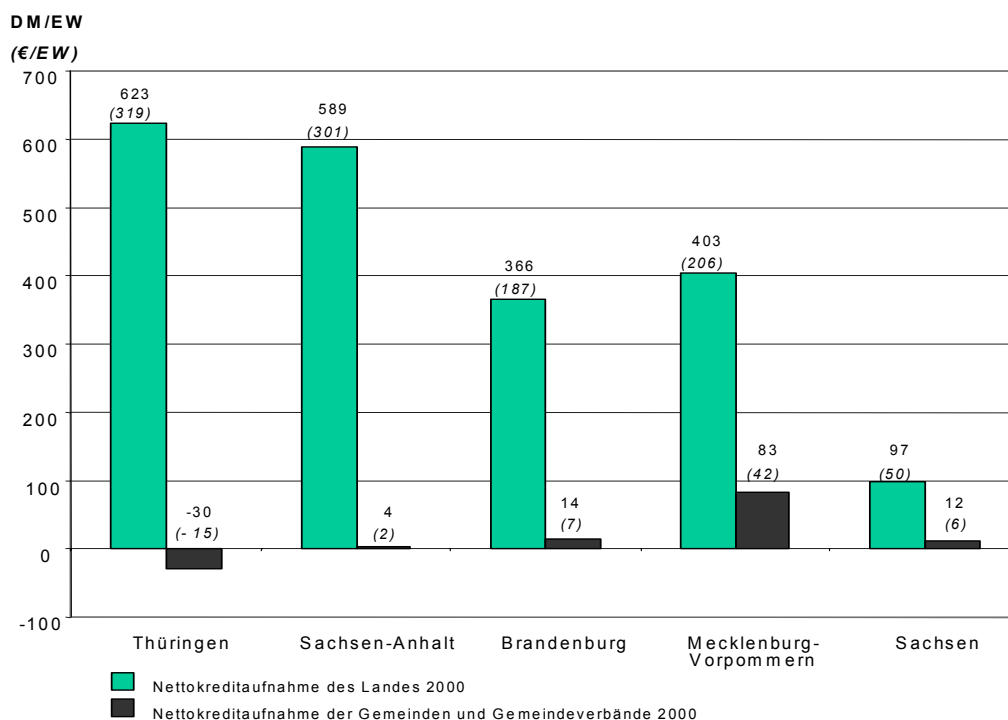
Im Vergleich aller Länder mit Ausnahme der Stadtstaaten hat der Freistaat Sachsen nach dem Freistaat Bayern die zweitgeringste Pro-Kopf-Verschuldung.



Im Freistaat Sachsen hat sich die Zunahme der Pro-Kopf-Verschuldung in den letzten drei Haushaltsjahren stetig verlangsamt. Im Hj. 2000 stieg sie um 138 DM je EW im Vergleich zum Vorjahr.

In den folgenden Schaubildern ist die Verschuldung der neuen Bundesländer und die der Kommunen im Vergleich dargestellt:

Kreditaufnahme 2000

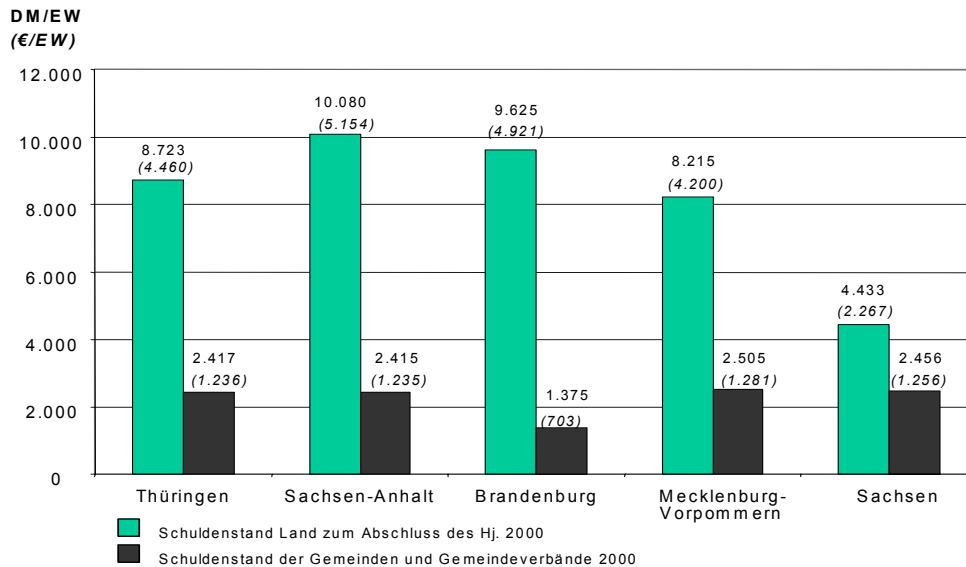


Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen, Broschüre BMF: Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2000, eigene Berechnungen.

Im Mittelwert betrug die Nettokreditaufnahme der Gemeinden und Gemeindeverbände rd. 17 DM/EW und bei den neuen Ländern rd. 416 DM/EW. Die Nettokreditaufnahme der Gemeinden und Gemeindeverbände des Freistaates lag mit rd. 27,7 % deutlich unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. Die Neuverschuldung des Freistaates Sachsen war um 76,7 % geringer als der Durchschnittswert der neuen Länder.

Der Freistaat hat zwischen 1996 und 2000 die Nettokreditaufnahme je EW um rd. 77,7 % verringert. Die der Gemeinden und Gemeindeverbände ging im gleichen Zeitraum um rd. 90,6 % zurück.

Schuldenstände im Hj. 2000



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen, Broschüre BMF: Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2000, eigene Berechnungen.

Der durchschnittliche Schuldenstand der neuen Länder hat im Hj. 2000 rd. 8.215 DM/EW erreicht. Für die Gemeinden und Gemeindeverbände belief sich dieser Wert auf rd. 2.234 DM/EW.

Der Schuldenstand der sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände lag im Hj. 2000 mit rd. 10 % über dem Mittelwert der neuen Bundesländer. Der Schuldenstand des Freistaates war rd. 46 % geringer als der Durchschnitt.

Der Schuldenstand des Freistaates Sachsen je EW hat sich seit 1996 bis 2000 um rd. 20,1 % erhöht. Im selben Zeitraum nahm der Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände im Freistaat um rd. 14,6 % zu.

Für die Schuldaufnahme des Freistaates und die Begründung von Eventualverbindlichkeiten sind in Art. 95 der 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 das HG. Die gesetzlich zu begrenzenden Einnahmen aus Krediten dürfen zugleich die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (Art. 95 Satz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen).

1 Staatsschulden

Staatsschulden sind am Kreditmarkt aufgenommene Mittel, die zur Deckung von Ausgaben dienen. Die Befugnis des SMF zur Aufnahme von Krediten richtet sich nach den im jeweiligen HG fixierten Kreditermächtigungen.

Ausgaben für Schuldentilgung werden im StHpl. wegen der gem. § 15 Abs. 1 Satz 2 SäHO angeordneten Nettoveranschlagung als negative Einnahmen dargestellt.

1.1 Kreditermächtigungen für das Haushaltsjahr 2000

Die im HG 1999/2000 verankerten Kreditermächtigungen lassen sich in eine allgemeine Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur Deckung von Ausgaben und in Sonderkreditermächtigungen unterteilen.

1.1.1 Höchstgrenze für die allgemeine Kreditaufnahme (Neuverschuldung)

§ 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 1999/2000 ermächtigte das SMF zu einer Neuverschuldung in Höhe von

750.000.000,00 DM (383.468.910,90 €)

sowie gem. § 18 Abs. 3 SäHO zur Inanspruchnahme der aus dem Hj. 1999 weitergeltenden Kreditermächtigung in Höhe von

908.737.959,82 DM (464.630.340,99 €)

und damit insgesamt zur Aufnahme neuer Schulden in Höhe von

1.658.737.959,82 DM (848.099.251,89 €).

Kreditmarktdarlehen zur Finanzierung der Staatsausgaben hat das SMF in Höhe von

429.954.775,82 DM (219.832.386,16 €)

aufgenommen.

Die HR weist einen Einnahmerest aus der Kreditaufnahmebefugnis in Höhe von

1.342.089.715,07 DM (686.199.575,15 €)

aus. Für die Bildung der (für den Haushaltsausgleich notwendigen) Einnahmereste stand jedoch nur noch eine Schuldaufnahmeermächtigung von 1.228.783.184 DM (628.266.865,73 €) zur Verfügung. Die für das Hj. 2000 in § 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 1999/2000 festgelegte Kreditaufnahmebefugnis wurde somit überschritten.

Die Differenz in Höhe von 113.306.351,07 DM (57.932.617,39 €) hat das SMF mit Einnahmeresten aus der besonderen Kreditaufnahmebefugnis aus § 2 Abs. 1 Satz 5 HG 1999/2000 abgedeckt und ins Hj. 2001 übertragen.

1.1.2 Einnahmerest auf der Grundlage einer Sonderkreditermächtigung

Das SMF hatte im Dezember 2000 eine üpl. Ausgabe in Höhe von 363.000.000 DM (185.598.952,87 €) zur Erstattung des Kaufpreises bewilligt, den die Sachsen LB für den Erwerb der SAB von der L-Bank Baden-Württemberg gezahlt hatte (siehe Beitrag Nr. 1, Pkt. 12.4.2.1). Die Auszahlung an die Sachsen LB erfolgte noch im Dezember 2000.

Im Januar 2001 hat das SMF den Haushalt- und Finanzausschuss um dessen Einwilligung in die Inanspruchnahme der zusätzlichen Kreditermächtigung gem. § 2 Abs. 1 Satz 5 HG 1999/2000 zum Kauf von Anteilen der L-Bank an der SAB durch die Sachsen LB gebeten. Die vom Haushalts- und Finanzausschuss erteilte Zustimmung¹⁾ hatte zur Folge, dass die allgemeine Kreditermächtigung sich um 363.000.000 DM (185.598.952,87 €) erhöhte. Dies entspricht einer Aufstockung um 48,4 % gegenüber der ursprünglich vom Gesetzgeber auf 750.000.000 DM (383.468.910,90 €) begrenzten Nettokreditaufnahme.

Da die Erstattung des Kaufpreises an die Sachsen LB bereits erfolgt war und somit dafür keine Kassenmittel mehr benötigt wurden, verfügte das SMF über eine zusätzliche Kreditaufnahmebefugnis, die im abgelaufenen Haushaltsjahr nicht mehr in Anspruch genommen werden musste. Das SMF hat hieraus einen Einnahmerest von 113.306.351,07 DM (57.932.617,39 €) gebildet und diesen ins nächste Haushaltsjahr übertragen. Dieser Einnahmerest sollte lt. Angaben des SMF die oben dargestellte Lücke schließen.

Zur Vorgehensweise des SMF ist anzumerken, dass die Bildung des Einnahmerestes mit dem Sinn und Zweck jener Sonderkreditermächtigung nicht in Einklang stand. Die Sonderkreditermächtigung gem. § 2 Abs. 1 Satz 5 HG 1999/2000 war so ausgestaltet, dass sie nur die Aufnahme von Krediten zur Deckung von Ausgaben für einen bestimmten Zweck ermöglichte.

Wird eine besondere zweckgebundene Kreditaufnahmebefugnis normiert, muss im Haushaltsvollzug sichergestellt sein, dass die Mittel auch für den vorgesehenen Zweck eingesetzt werden. Die Bildung des Einnahmerestes konnte nicht für den vorgesehenen Zweck erfolgen, da der Kaufpreis an die Sachsen LB schon vorher erstattet worden war. Der Einnahmerest diente nicht zur Finanzierung der Kosten des SAB-Erwerbs, sondern zur Deckung beliebiger anderer, im Hj. 2001 zu leistender Ausgaben.

¹⁾ Siehe Protokoll der 17. Sitzung vom 10.01.2001.

Das SMF hält gleichwohl die dargestellte Vorgehensweise einer nachträglichen Inanspruchnahme der Sonderkreditermächtigung einschließlich der Bildung eines Einnahmerestes für zulässig. Die zusätzliche Kreditermächtigung für die Übertragung des Einnahmerestes könne vorsorglich in Anspruch genommen werden um sicherzustellen, dass in alle Anträge auf Übertragung von Ausgaberesten eingewilligt werden könne. Anderenfalls müsse im Verfahren der Bewilligung der Ausgabereste entschieden werden, dass einzelne Ausgabebefugnisse nicht übertragen werden können.

Für die Auffassung des SMF könnte z. T. die Ausgestaltung des § 2 Abs. 1 Satz 5 HG 1999/2000 sprechen. Danach erhöht die Sonderkreditermächtigung bei deren Inanspruchnahme die allgemeine Haushaltskreditermächtigung. Der SRH sieht in § 2 Abs. 1 Satz 5 HG 1999/2000 allerdings eher eine Formvorschrift, die den buchmäßigen Nachweis über die Inanspruchnahme der Sonderkreditermächtigung bei den für die allgemeine Kreditermächtigung ausgebrachten Haushaltsstellen regelt.

Bei Aufnahme von Sonderkreditermächtigungen in das HG sollte der Gesetzgeber die Regelung so ausgestalten, dass die Trennung von der allgemeinen Kreditermächtigung gewährleistet ist. Die entsprechende Vorschrift sollte dazu nicht mehr die allgemeine Kreditermächtigung um den Sonderkreditrahmen erhöhen.

Damit wäre auch klargestellt, dass die aufgenommenen Kredite gesondert und nicht etwa auf dem für die allgemeine Kreditaufnahme vorgesehenen Titel zu buchen sind. Hat der Haushaltsgesetzgeber für die Sonderkreditermächtigung keinen eigenen Einnahmetitel in Kap. 1510 eingestellt, so kann im Fall der Inanspruchnahme einer Sonderkreditermächtigung ein apl. Einnahmetitel in der HR ausgewiesen werden. In einer Anlage zur HR sollte das SMF nachweisen, dass die aufgenommenen Mittel jeweils für die vom Gesetzgeber vorgesehenen Zwecke zum Einsatz kamen.

1.1.3 Weitere haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen

Neben der allgemeinen Kreditermächtigung aus § 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 1999/2000 standen dem SMF noch weitere besondere Kreditermächtigungen zur Verfügung:

- § 2 Abs. 1 Satz 5 HG 1999/2000 in unbestimmter Höhe für die Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist und für Unternehmen (als juristische Person des öffentlichen Rechts) in Gewährträgerschaft des Freistaates;
- § 2 Abs. 4 HG 1999/2000 im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres Kredite in Höhe von 2 % des Haushaltsvolumens des laufenden Haushaltsjahres (2 % entsprachen im Hj. 2000 rd. 622,6 Mio. DM [318,3 Mio. €]) vorzunehmen;
- § 2 Abs. 7 HG 1999/2000 zur Kreditaufnahme in Höhe von insgesamt 350 Mio. DM (179 Mio. €) zum Ankauf von Grundstücken zugunsten des Grundstocks (siehe Beitrag Nr. 4, Pkt. 6.3);
- § 3 Abs. 2 HG 1999/2000 zur Kreditaufnahme in Höhe von 200 Mio. DM (102,3 Mio. DM €) zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, sofern zusätzliche Mittel des Bundes gem. Art. 104a Abs. 4 GG nicht ausreichend sind;
- § 10 Abs. 1 HG 1999/2000 Kreditermächtigung in unbestimmter Höhe für zusätzliche Ausgaben, sofern hierfür nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt werden.

Die Vorschrift sollte konkretisiert werden. Es ist nicht ersichtlich, ob es sich um eine Kreditaufnahme zur Bereitstellung von Komplementärmitteln handelt oder um eine Vorfinanzierung durch den Freistaat.

Die vorgenannten Sonderkreditermächtigungen wurden im Hj. 2000 mit Ausnahme von § 2 Abs. 1 Satz 5 SäHO nicht in Anspruch genommen.

1.2 Kreditfinanzierungsgrenze

Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (§ 18 Abs. 1 SäHO). Ausnahmen sind nur zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

1.2.1 Unterschreitung der Kreditfinanzierungsgrenze im Haushaltsjahr 2000

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. Legt man die konkretisierte Fassung der Obergrenze für die Kreditaufnahme auf den StHpl. 2000 an, ergibt sich Folgendes:

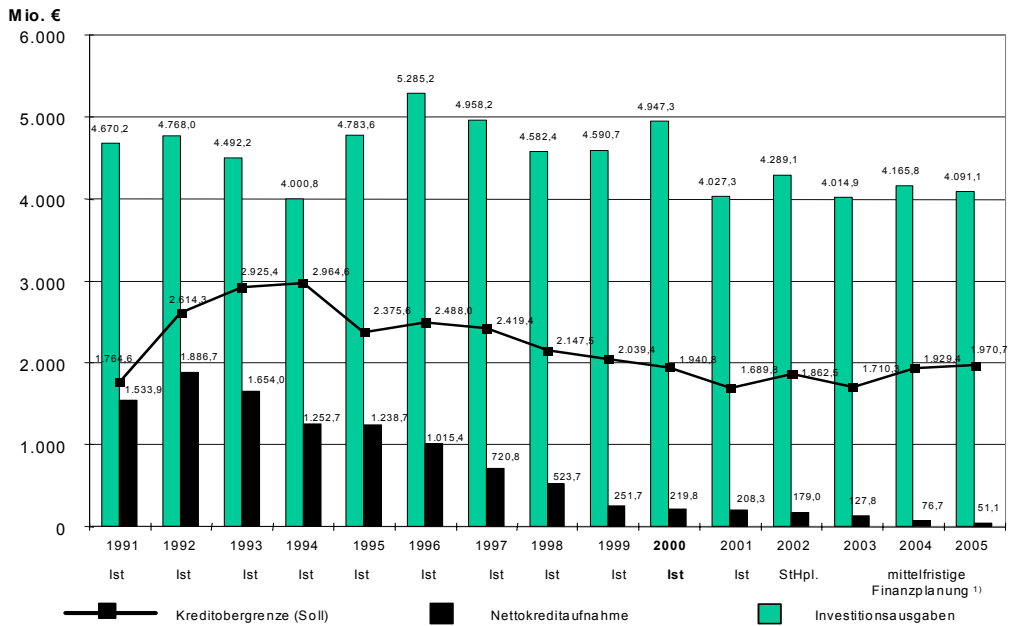
Einhaltung der Kreditobergrenze	in DM	in €
Investitionsausgaben in HGr. 7 und 8 des StHpl. 2000	8.554.161.400	(4.373.673.274)
./. Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34) StHpl. 2000	4.758.326.700	(2.432.893.810)
Anrechenbare Investitionsausgaben (Kreditobergrenze im Sinne von § 18 Abs. 1 SäHO n. F.)	3.795.834.700	(1.940.779.464)
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt(Kap. 1510) nach den Ansätzen im StHpl. 2000		
Bruttokreditaufnahme	2.250.000.000	(1.150.406.733)
./. Tilgung für Darlehen	1.500.000.000	(766.937.822)
Nettoneuverschuldung	750.000.000	(383.468.911)

Die Nettoneuverschuldung war im StHpl. 1999/2000 für das Hj. 2000 um 3.045.834.700 DM (1.557.310.553,57 €) und somit um 80,2 % (Vorjahr 77,7 %) geringer als die anrechenbaren Investitionsausgaben angesetzt. Die Kreditobergrenze wurde im Haushaltsplan wie schon in den Vorjahren deutlich unterschritten.

Tatsächlich hat die Staatsregierung im Hj. 2000 Kredite in Höhe von 429.954.775,82 DM (219.832.386,16 €) aufgenommen. Die Kreditaufnahme liegt damit unter der geplanten Nettoneuverschuldung und weit unter der verfassungsrechtlich zulässigen Kreditobergrenze.

In nachfolgendem Schaubild sind die Investitionsausgaben wie auch die Nettokreditaufnahme (Istergebnisse bis 2001) und die sich aus der Veranschlagung im jeweiligen Haushaltsjahr ergebende Kreditobergrenze (Soll) gegenübergestellt.

Entwicklung der Kreditobergrenze



¹⁾ Umwandlung der IFG-Finanzhilfen in Sonderbedarfs-BEZ ist in den für 2003 bis 2005 ausgewiesenen Einnahmen der OGr. 33 und 34 nicht berücksichtigt.

Das Schaubild verdeutlicht einerseits die Weite des Spielraums, der nach Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen für die Schuldenaufnahme eröffnet ist. **Andererseits veranschaulicht die Grafik auch - angesichts der ab 1993 rückläufigen Neuverschuldung - das erfolgreiche Bestreben der Staatsregierung um strikte Haushaltsdisziplin.**

1.3 Verschuldungsgrenzen im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Nach Art. 7 Solidarpaktfortführungsgesetz vom Dezember 2001 sollte zum 01.01.2005 der § 51a HGrG in das HGrG eingefügt werden. Diese Vorschrift regelt die Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Bund und Länder kamen im Frühjahr 2002 im Nationalen Stabilitätspakt darin überein, das In-Kraft-Treten des § 51a HGrG von 2005 auf 2002 vorzuziehen.

Die Mitglieder der EU, die die einheitliche europäische Währung eingeführt haben, sind gem. Art. 104c des Vertrages von Maastricht zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) verpflichtet, „übermäßige Defizite im öffentlichen Sektor zu vermeiden“. Dies bedeutet für die Bundesrepublik Deutschland die Absicherung der Einhaltung von Konvergenzkriterien. Nach einem Zusatzprotokoll zum EGV sind folgende Kriterien zu gewährleisten:

- Das geplante oder tatsächliche öffentliche Defizit darf 3 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen (BIP) nicht überschreiten.
- Der öffentliche Schuldenstand darf nicht mehr als 60 % des Bruttoinlandsprodukts betragen.

Auf dem Vertrag von Maastricht aufbauend haben sich die Mitgliedsstaaten in der im Juni 1997 in Amsterdam gefassten Entschließung über den Stabilitäts- und Wachstumspakt auf das mittelfristige Ziel nahezu ausgeglichener Haushalte oder Haus-

haltsüberschüsse verständigt. Eine entsprechende Verpflichtung hat der Europäische Rat in einer Verordnung verankert, die sich, ebenso wie die Bestimmungen des EGV, an die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedsstaat richtet. Der Bund kann jedoch die vom ihm geforderte Haushaltsdisziplin nicht ohne Mitwirkung der Länder erfüllen, da deren Schuldaufnahme neben der Kreditaufnahme der Gemeinden und Sozialversicherungsträger mit zum „öffentlichen Defizit“ und zum „öffentlichen Schuldenstand“ gem. Art. 104c EGV zählt.

Aufgabe des § 51a HGrG ist es, das Zusammenwirken des Bundes und der Länder auszugestalten. Die Regelung soll den im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgezeichneten finanzpolitischen Kurs im Wege einer Selbstbindung von Bund und Ländern zu jeweils ausgeglichenen Haushalten untermauern und so die Einhaltung der Maastricht-Kriterien dauerhaft sicherstellen. Eine Festlegung über den Zeitpunkt für die Herstellung des Haushaltsausgleich trifft die Vorschrift nicht. Eine solche Vorgabe liegt in der Haushaltsautonomie der Gebietskörperschaften, bei welchen sehr unterschiedliche Haushalts- und Belastungsstrukturen anzutreffen sind.

Neben der Selbstverpflichtung zur Aufstellung ausgeglichener Haushalte ist die Stärkung der Koordinierungsfunktion des Finanzplanungsrats zentraler Bestandteil der neuen Regelung. Der Finanzplanungsrat gibt unter Berücksichtigung der volks- und finanzwirtschaftlichen Faktoren Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin und dabei insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie gem. § 4 Abs. 3 MaßstG, mit der die Umsetzung der europäischen Vorgaben sichergestellt werden soll. Darüber hinaus erörtert der Finanzplanungsrat die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften mit den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und erteilt ggf. Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin.

Zur Wahrnehmung seiner Koordinierungsaufgaben benötigt der Finanzplanungsrat messbare Größen, mit denen § 51a HGrG inhaltlich operationalisiert wird. Für die Jahre 2003 bis 2006 sind dazu im Nationalen Stabilitätspakt folgende Vorgaben für die Gestaltung künftiger Haushalte der Länder und Gemeinden enthalten, die gewährleisten sollen, dass im Jahr 2004 ein nahezu ausgeglichener Staatshaushalt erreicht wird:

- Bei der Gestaltung künftiger Haushalte für die Jahre 2003 und 2004 begrenzen Länder und Gemeinden ihr jährliches Ausgabenwachstum auf durchschnittlich 1 %.
- Die Neuverschuldung im Jahr 2004 hat sich am Bruttoinlandsprodukt zu orientieren. Das für die Bundesrepublik Deutschland zulässige Defizit beträgt 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Auf die Länder und Gemeinden entfallen davon 55 %. Diese Aufteilung soll auch für die Jahre 2005 und 2006 gelten.

Die neue Vorschrift des § 51a HGrG verankert die Mitverantwortung des Freistaates Sachsen für die innerstaatliche Umsetzung der EU-rechtlichen Verpflichtung zur Gewährleistung von Haushaltsdisziplin. Die Beschlüsse des Finanzplanungsrats binden den Freistaat Sachsen, indem sie mit einer konkreten Ausgabenlinie und einer Rückführung der Neuverschuldung Vorgaben für wichtige haushaltspolitische Entscheidungen festlegen. Angesichts der Konsolidierungsanforderungen ist nach Auffassung des SRH offenkundig, dass die Finanzpolitik im Freistaat Sachsen mit der stetigen Verringerung der Neuverschuldung schon ein gutes Stück auf dem Wege zur Binnenkonsolidierung vorangekommen ist.

1.4 Schuldendienst

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

Haus- haltsjahr ¹⁾	in Mio. €				
	Bruttokredit- aufnahme	Tilgung	Nettokredit- aufnahme	Zinsaus- gaben ²⁾	verbleibender Betrag
1991	1.533,9	-	1.533,9	9,9	1.524,0
1992	1.886,7	-	1.886,7	1,4	1.885,3
1993	1.705,2	51,1	1.654,0	190,6	1.463,5
1994	1.689,8	437,2	1.252,7	324,7	928,0
1995	1.839,5	600,8	1.238,7	383,3	855,4
1996	1.795,1	779,7	1.015,4	488,3	527,1
1997	1.467,3	746,5	720,8	554,7	166,1
1998	1.531,0	1.007,2	523,7	576,2	-52,5
1999	1.085,1	833,4	251,7	581,8	-330,1
2000	1.178,2	958,3	219,8	562,0	-342,2
2001	930,6	722,3	208,3	589,5	-381,2
2002	1.201,5	1.022,6	179,0	693,6	-514,6
2003			127,8	686,7	-558,9
2004			76,7	701,0	-624,3
2005			51,1	720,4	-669,3

¹⁾ 1991 bis 2000 HR, 2001 Istergebnis, 2002 StHpl., 2003 bis 2005 mittelfristige Finanzplanung.

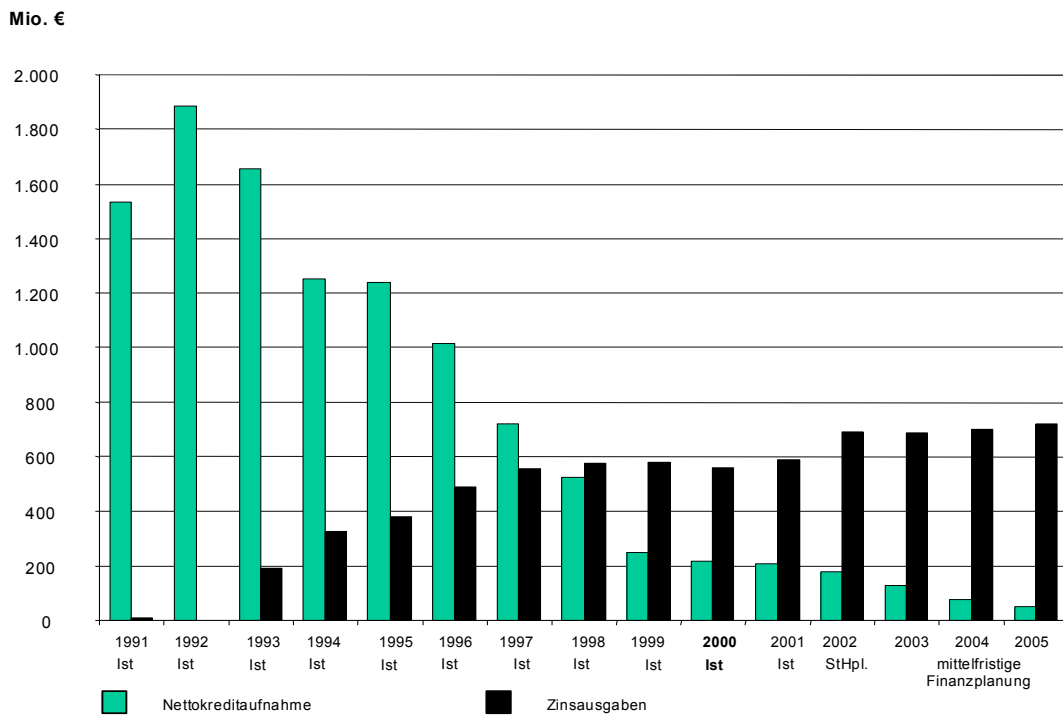
²⁾ Zinsausgaben für kurz- und langfristige Kredite und sonstige zinsähnliche Ausgaben im Zusammenhang mit der Schuldenaufnahme (OGr. 56 bis 57).

Infolge der Zinslast verringert sich der frei disponible Teil der Kredite immer mehr.

Rein rechnerisch wurde ab 1998 der zusätzliche finanzielle Spielraum, den die seit 1996 schrittweise abgesenkte Nettokreditaufnahme geschaffen hat, von den steigenden Aufwendungen für Zinsausgaben mehr als aufgezehrt.

Trotz der restriktiven Kreditaufnahmepolitik ist in kurzer Zeit durch die hohe Verschuldung früherer Jahre eine erhebliche Vorbelastung für die weitere Haushaltsplanung entstanden. Obwohl der Freistaat die Neuverschuldung seit einigen Jahren drastisch zurückgefahren hat und den weiteren Abbau der Neuverschuldung plant, werden die Ausgaben für den Schuldendienst auch in Zukunft eine bedeutende Größe mit weiter steigender Tendenz sein.

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast



Im Hj. 2000 waren die Zinsausgaben bereits um das rd. 2,5-fache höher als die Netto-neuverschuldung. Nach der Finanzplanung des SMF wird bei weiterhin sinkender Neuverschuldung die Zinslast im Jahr 2005 das rd. 13-fache der Nettoneuverschuldung betragen.

Die Vorbelastung der kommenden Haushalte infolge tendenziell steigender Zinszahlungsverpflichtungen wird trotz Rückführung der Nettokreditaufnahme den finanziellen Spielraum für die zukünftige Haushaltswirtschaft weiter verengen.

1.5 Schuldenstand

Seit 1991 schloss jedes Haushaltsjahr mit einem gestiegenen Schuldenstand, weil mehr Kredite aufgenommen wurden, als im selben Jahr jeweils bestehende Schulden getilgt werden konnten. Mittelfristig zeichnet sich noch keine Umkehr dieser Tendenz ab.

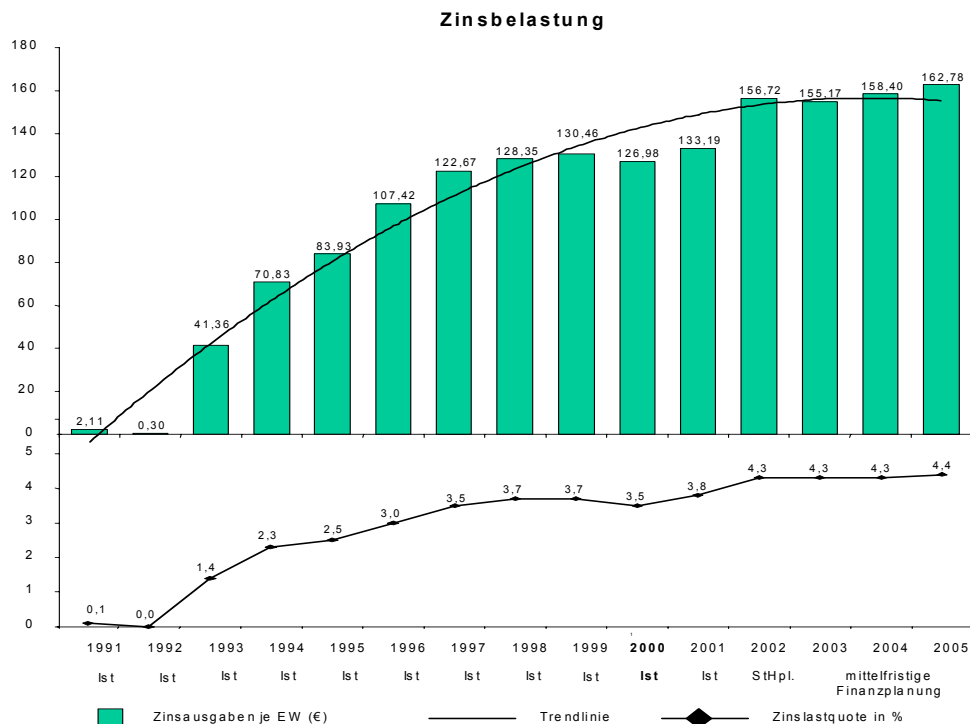
Haus- haltsjahr ¹⁾	Stand am Beginn des Haushaltsjahres	in Mio. €		Stand am Ende des Haushaltsjahres
		Bruttokredit- aufnahme	Tilgung	
1991		1.533,9	0,0	1.533,9
1992	1.533,9	1.886,7	0,0	3.420,6
1993	3.420,6	1.705,2	51,1	5.074,6
1994	5.074,6	1.689,8	437,2	6.327,2
1995	6.327,2	1.839,5	600,8	7.565,9
1996	7.565,9	1.795,1	779,7	8.581,4
1997	8.581,4	1.467,3	746,5	9.302,2
1998	9.302,2	1.531,0	1.007,2	9.825,9
1999	9.825,9	1.085,1	833,4	10.077,6
2000	10.077,6	1.178,2	958,3	10.297,4
2001	10.297,4	930,6	722,3	10.505,7
2002	10.505,7	1.201,5	1.022,6	10.684,7
2003	10.684,7			10.812,5
2004	10.812,5			10.889,2
2005	10.889,2			10.940,3

¹⁾ 1991 bis 2000 HR, 2001 Istergebnis, 2002 StHpl., 2003 bis 2005 ergibt sich aus der Aufrechnung der Nettokreditaufnahme lt. mittelfristiger Finanzplanung auf die Vorjahresstände.

Der Zuwachs des Schuldenstandes verlangsamt sich von Jahr zu Jahr infolge der jährlich sinkenden Nettoneuverschuldung. Im Hj. 2000 betrug der Zuwachs zum Vorjahr 2,2 %. Für 2005 sind nur noch 0,5 % Zuwachsrage geplant.

Der Schuldenstand des Freistaates belief sich am Ende des Monats Dezember 2000 auf 4.433 DM je EW (2.267 €/EW). Dies bedeutet einen Anstieg um rd. 138 DM je EW im Vergleich zum Vorjahr. Mit diesem Betrag hat Sachsen nach Bayern den niedrigsten Schuldenstand je EW.

Die sich aus Schuldenstand und -neuaufnahme für den Freistaat ergebende Zinsbelastung in € je EW ist im Überblick nachfolgend dargestellt:



Die Kosten der Kreditaufnahme blieben 2000 und 2001 in etwa auf dem Niveau von 1999. Das SMF rechnet mittelfristig mit einem weiteren Anstieg der Zinsbelastung.

2 Bürgschaften

Wie die Aufnahme von Haushaltskrediten bedarf auch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstiger Gewährleistungen einer Ermächtigung durch das HG.

Nach § 10 Abs. 2 HG 1999/2000 durfte 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 Gewährträger ist, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 550 Mio. DM (281,2 Mio. €) 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 LT zur Sicherung einer kostengünstigen Refinanzierung der SAB, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zu übernehmen.

Für die Hj. 1999 und 2000 beantragte das SMF jeweils ein Volumen von 3,5 Mrd. DM (1,8 Mrd. €), das der Haushalts- und Finanzausschuss bewilligte.

Weiterhin war es der SAB 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.

Haus- haltsjahr	bewilligtes Volumen		Inanspruchnahme ²⁾	
	in Mio. DM	(in Mio. €)	in Mio. DM	in Mio. €
1996	900	(460)	757	(387)
1997	3.500	(1.790)	3.252	(1.663)
1998	3.500	(1.790)	2.395	(1.225)
1999	3.500	(1.790)	2.635	(1.347)
2000	3.500	(1.790)	2.187	(1.118)
Gesamt	14.900	(7.618)	11.226	(5.740)

Ferner gestattete § 10 Abs. 4 HG 1999/2000 dem SMF zur Förderung des Wohnungsbaus, der Wirtschaft sowie der Land- und Forstwirtschaft, nach Maßgabe der jeweils gültigen Bürgschaftsrichtlinien, Bürgschaften, Garantien und andere Gewährleistungen in Höhe von bis zu 3,5 Mrd. DM (1,8 Mrd. €) jährlich zu übernehmen.

Im Hj. 2000 hat der Freistaat Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen in Höhe von rd. 545 Mio. DM (278,7 Mio. €) übernommen.

Bereich	verbürgter Betrag in TDM (in T€)	Haftungsbetrag in TDM (in T€)
Gewerbliche Wirtschaft	244.560,7 (125.041,9)	104.857,2 (53.612,6)
Wohnungsbau	197.985,8 (101.228,5)	153.465,5 (78.465,7)
Land- und Forstwirtschaft	0,0 (0,0)	
Atomrechtliche Deckungsvorsorge	276.900,0 (141.576,7)	213.550,0 (109.186,4)
Haftungsfreistellung Förderkredite KfW/DtA	182.830,2 (93.479,6)	73.132,1 (37.391,8)
Gesamt	902.276,7 (461.326,8)	545.004,8 (278.656,5)

Der Ermächtigungsrahmen aus § 10 Abs. 4 HG 1999/2000 belief sich demgegenüber auf 3.500.000 TDM (1.789.521,6 T€). Er wurde mit der oben dargestellten Inanspruchnahme eingehalten:

Im Hj. 2000 ausgereichte Bürgschaften	in TDM	in T€	%
Bundes-/Landesbürgschaften	251.722,8	128.703,8	7,1
Landesbürgschaften	293.282,1	149.952,8	8,3
Gesamtsumme	545.004,9	278.656,6	15,6
./. Ermächtigungsrahmen	3.500.000,0	1.789.521,6	100,0
nicht ausgeschöpft	2.954.995,1	1.510.865,0	84,4

In Kap. 1510 Tit. 870 01 waren für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen 80 Mio. DM (40,9 Mio. €) veranschlagt. Verausgabt wurden rd. 58,9 Mio. DM (30,1 Mio. €).

²⁾ Bericht des SMF vom 18.05.2001 an den SRH - Übersicht über die vom Freistaat ausgereichten Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen -.

1 Einnahmen

Im Hj. 2000 wurden im Grundstock 114.806.135,69 DM (58.699.445,09 €) Einnahmen gebucht. Der überwiegende Teil dieser Einnahmen ist dem Grundstock aus Grundstücksgeschäften und als Zuführungen aus dem Kap. 1520 Tit. 916 01 zugeflossen.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Einnahmen in DM (in €)	Anteil in %
Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (einschließlich Erbbauzins) außer Staatswald (vgl. § 9 Abs. 4 HG 1999/2000)	Tit. 131 01	71.081.387,08 (36.343.336,12)	61,9
Verkauf von Staatswald	131 02	879.038,40 (449.445,20)	0,8
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	4.165.180,05 (2.129.622,74)	3,6
Zwischensumme		76.125.605,53 (38.922.404,06)	66,3
Zuführung aus Kap. 1520 Tit. 916 01 an den Grundstock*	356 01	38.680.530,16 (19.777.041,03)	33,7
Zuführungen aus Kap. 1520 Tit. 916 03 zum Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	356 03	0,00	0,0
		114.806.135,69 (58.699.445,09)	100,0

* Darunter 36,3 Mio. DM (18,6 Mio. €) zur Finanzierung von Anteilen der Sparkassen an der Sachsen LB.

2 Ausgaben

Gesamtausgaben in Höhe von 32.284.450,11 DM (16.506.777,22 €) dienten hauptsächlich dem Erwerb von Grundstücken und Kapitalbeteiligungen.

Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Ausgaben in DM (in €)	Anteil in %
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften (vgl. § 9 Abs. 6 Satz 3 Nr. 2 HG 1999/2000)	Tit. 517 12	3.961.853,74 (2.025.663,65)	12,3
Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten außer Staatswald	821 01	9.484.889,83 (4.849.547,16)	29,4
Erwerb von Staatswald	821 02	6.553.699,86 (3.350.853,53)	20,3
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	2.520.369,68 (1.288.644,55)	7,8
Erwerb von Kapitalbeteiligungen*	831 01	9.003.629,31 (4.603.482,57)	27,9
Abführungen an den Haushalt	916 01	0,00	0,0
Abführungen an den Entschädigungsfonds (vgl. § 9 Abs. 6 Satz 3 Nr. 1 HG 1999/2000)	916 02	760.007,69 (388.585,76)	2,3
Abführungen an „Abwicklung WGT-Liegenschaften“	916 03	0,00	0,0
		32.284.450,11 (16.506.777,22)	100,0

* Darunter 5,2 Mio. DM (2,7 Mio. €) für Anteilsübernahmen bei der Flughafen Leipzig-Halle GmbH und 1,5 Mio. DM (0,7 Mio. €) bei der Flughafen Dresden GmbH sowie 2,2 Mio. DM (1,1 Mio. €) für Kapitalanteile an der LPX Leipzig Power Exchange GmbH.

3 Bestand an Grundstockmitteln

Der Grundstock (allgemeiner Grundstock und Forstgrundstock) wies zu Beginn des Hj. 2000 einen Anfangsbestand von 429,1 Mio. DM (219,4 Mio. €) aus und schloss mit einem Endbestand von 511,7 Mio. DM (261,6 Mio. €) ab. Den Gesamtausgaben in Höhe von 32,3 Mio. DM (16,5 Mio. €) stehen Einnahmen einschließlich Zuführungen von 114,8 Mio. DM (58,7 Mio. €) gegenüber.

	in DM	(in €)
Übertrag aus dem Hj. 1999	429.130.660,28	(219.411.022,57)
Einnahmen	76.125.605,53	(38.922.404,06)
Zuführungen aus Kap. 1520	38.680.530,16	(19.777.041,03)
Ausgaben	32.284.450,11	(16.506.777,22)
Saldo - Übertrag in das Hj. 2001	511.652.345,86	(261.603.690,44)

4 Management des Sondervermögens Grundstock

Grundlagen

„Der Grundstock ist der in Geld bestehende Teil des Grundvermögens des Freistaates Sachsen und des Beteiligungsanteils des Freistaates Sachsen an Unternehmen in der Form des Privatrechts“ (Vorl. VwV Nr. 2.1 zu § 113 SÄHO).

Zuständig für die Verwaltung des Grundstocks ist nach § 113 Abs. 2 SÄHO das SMF. Innerhalb des SMF nimmt lt. Geschäftsverteilungsplan die Abteilung Vermögen und Hochbau die Aufgabe wahr. Anordnungsbefugte Verwaltungsbereiche sind die VHBÄ, SMF/Abt. IV für die Beteiligungen, das LfF für die Schlossbetriebe und das SMUL für den Bereich Forst.

Der Grundstock wird in zwei Rechnungsabteilungen geführt, dem allgemeinen Grundstock und dem Forstgrundstock.

Grundsätzlich sind auf Sondervermögen des Staates die Teile I bis IV, VIII und IX der SÄHO entsprechend anzuwenden (§ 113 Abs. 1 SÄHO).

Nach § 26 Abs. 3 SÄHO sind bei Sondervermögen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen sind Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Für das Sondervermögen Grundstock enthält der Epl. 15 als Anlage eine Übersicht über Einnahmen und Ausgaben.

Mit Schreiben vom 13.10.1999 stellte das SMF die „Konzeption zur Steuerung Grundstock“ vor. Diese galt ab 01.01.2000 im Bereich der VHBÄ vorläufig. Mit Erlass vom 09.10.2000 wurde die Konzeption umgesetzt und durch den Erlass über die „Grundsätze für die Handhabung und das Verfahren für das Sondervermögen Grundstock (§ 113 SÄHO)“, die eine einheitliche Handhabung des Grundstocks bei allen mit dem Grundstock befassten Verwaltungsbereichen sicherstellen sollen, für verbindlich erklärt.

Der SRH hat sich vor Ort im SMF und in einem VHBA über die Umsetzung der Grundsätze informiert.

Grundstockplanung

Das SMF nutzt als Planungsinstrument das sog. Grundstockprogramm (Excel-Datei). Dieses Programm enthält Einnahmen und Ausgaben aus Erwerbung und Veräußerungen von Liegenschaften und Beteiligungen sowie solche aufgrund gesetzlicher Regelungen (HG).

In die Planung der Ausgaben werden sowohl bestehende als auch beabsichtigte Zahlungsverpflichtungen einbezogen.

Die o. g. Grundsätze sehen bei den Einnahmen vor, nur Forderungen des Freistaates aus abgeschlossenen Verträgen als Einnahme zu erfassen. In die eigentliche Finanzplanung sollen sie erst bei drohender Unterdeckung des Grundstocks einbezogen werden. Das SMF geht in den Grundsätzen davon aus, dass die Einnahmen sich nicht entscheidend auf die Grundstockplanung auswirken. Umfang und Wert seien relativ gering, da angestrebt wird, dass Kaufpreiszahlungen bereits bei Vertragsabschluss erfolgen und demnach keine Forderungen entstehen. Wiederkehrende Einnahmen (z. B. Erbbauzinsen) werden berücksichtigt, sind aber in der Regel in Anzahl und Wert gering.

Zu erwartende Einnahmen wurden im geprüften Haushaltsjahr nach den Grundsätzen für die Handhabung und das Verfahren für das Sondervermögen Grundstück nicht geplant, da lt. SMF Verwertungen der Zeit und Höhe nach nicht zu bestimmen seien und erfahrungsgemäß daraus für die Grundstockplanung keine relevante Aussage zu erhalten sei.

Im Rahmen des Projektes „SImmBa“ (Reformkonzept für ein professionelles sächsisches Immobilien- und Baumanagement) wurde festgestellt, dass rd. 30 % der gegenwärtig im Bestand der VHBV befindlichen Flächen nicht für Staatszwecke benötigt werden und veräußert werden können. **Die Erlöse aus der Veräußerung dieser Liegenschaften können die Grundstockplanung wesentlich beeinflussen.**

Die Notwendigkeit, die Einnahmen stärker als bisher in die Steuerung des Sondervermögens Grundstock einzubeziehen, ergibt sich bei längerfristiger Betrachtung der Grundstockplanung.

▪ Bestand (Ist) Sondervermögen (ohne Forst) 31.12.2001 ¹⁾	530,8 Mio. DM (271,4 Mio. €)
▪ Ausgaben lt. Planung für 2002	376,1 Mio. DM (192,3 Mio. €)
▪ Ausgaben lt. Planung für 2003	3,3 Mio. DM (1,7 Mio. €)
▪ Ausgaben lt. Planung für die Folgejahre	434,3 Mio. DM (222,1 Mio. €)

darunter 354 Mio. DM (181 Mio. €) für mögliche Kaufoptionen aus sieben Sächsischen Investorenmodellen²⁾

Die künftige finanzielle Situation des Grundstocks wird durch die Nichtberücksichtigung der zu erwartenden Einnahmen nicht wirklichkeitsgetreu dargestellt. Das birgt die Gefahr von Fehleinschätzungen und -steuerungen.

Das SMF kann durch eine gezielte Einnahmenplanung seinen Handlungsrahmen für Grundstockgeschäfte genauer abstecken. Ein wesentlicher Schritt bietet eine Kategorisierung der Liegenschaften. Ein Grundsatzterlass zur Liegenschaftsbildung vom 24.11.2000 teilt das Immobilienvermögen in Bereitstellungsimmobiliien, Immobilienreserve und Vermarktungsimmobiliien ein. Danach gehören alle Immobilien, für die langfristig kein Staatsbedarf besteht, zu den Vermarktungsimmobiliien und sollen „unter Beachtung wirtschaftlicher und fiskalischer Gesichtspunkte gewinnoptimierend“ veräußert werden. Einen Zeitrahmen für die Umsetzung legt der Erlass nicht fest. Nach Auskunft des SMF soll eine Einordnung der Liegenschaften nach den im Erlass festgelegten Arten nun vorliegen. Eine Bewertung steht noch aus.

Eine Einbeziehung der Vermarktungsaktivitäten in die Grundstockplanung wird langfristig zu einer Verbesserung der Qualität der Grundstockplanung führen. Dabei können die mit der Einnahmeerzielung verbundenen Risiken beispielsweise über Risikoabschlüsse berücksichtigt werden.

¹⁾ Angabe lt. SMF.

²⁾ Bei den sog. Sächsischen Investorenmodellen handelt es sich um langfristige Mietverträge zur Behördenunterbringung (Laufzeit mindestens zehn Jahre), die eine Ankaufoption des Freistaates Sachsen enthalten. Die Entscheidung zur Ausübung einer Kaufoption kann nur im Einzelfall anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffen werden. Wegen der Langfristigkeit, der hohen Mietpreise (Abschluss der Verträge zu Beginn der 90er Jahre) und zusätzlich vereinbarter Preisanpassungsklauseln kann sich die Entscheidung zur Ausübung der Option durchaus als wirtschaftlich erweisen. Das SMF hat zum derzeitigen Kenntnisstand für sieben Verträge ein Wertvolumen von 354 Mio. DM (181 Mio. €) ermittelt und ab 2001 vorsorglich in der Grundstockplanung berücksichtigt.

Das SMF hat mitgeteilt, dass im Jahr 2001 begonnen wurde, Schätzungen der jährlichen Einnahmen in die Grundstockplanung aufzunehmen. Die Schätzungen betragen für das Jahr 2002 50 Mio. DM (26 Mio. €) und für 2003 30 Mio. DM (15 Mio. €).

Die Grundstockplanung liegt in der Verantwortung des Ref. 55 im SMF. Hier werden die Planungen der anordnungsbefugten Verwaltungsbereiche zusammengefügt und koordiniert. Die VHBÄ planen die Grundstockeinnahmen und -ausgaben ihres Verantwortungsbereiches selbstständig und arbeiten sie vierteljährlich dem SMF zu. Für die Organisation der Grundstockplanung in den VHBÄ existiert keine einheitliche Regelung.

Im untersuchten VHBA wurde für die Grundstockplanung eine „Koordinierungsstelle“ eingerichtet. Dort werden die Planungen der einzelnen Sachbearbeiter des Amtes zusammengefasst. Die Zuarbeiten der Sachbearbeiter folgen keinen einheitlichen Grundsätzen.

Da der Finanzrahmen des Sondervermögens begrenzt ist, sollten geplante Maßnahmen in eine Rangfolge eingeordnet werden. Dazu sind die Maßnahmen nach bestimmten Prioritäten zu bewerten. Die Verantwortung für die Bildung von Rangfolgen liegt bei den Ämtern. Eine mit Mitarbeitern des SMF und der VHBÄ besetzte „Arbeitsgruppe Grundstock“ hat versucht, in ersten Ansätzen Wertungskriterien zu definieren. Die Festlegung der Kriterien wurde jedoch noch nicht abgeschlossen. Die Arbeitsgruppe hat weiterhin die Empfehlung abgegeben, in jedem Amt einen Entscheidungsträger zu benennen, um die Einheitlichkeit der Prioritätsbewertung zu gewährleisten.

Im geprüften Amt war kein Entscheidungsträger benannt. Da eindeutige Bewertungskriterien fehlen und kein Verantwortlicher benannt wurde, erweist sich die Einordnung der Maßnahmen nach Auskunft als schwierig.

Das SMF beabsichtigt, mit den o. g. Wertungskriterien die Maßnahmen aller Ämter vergleichbar zu machen und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Sondervermögens Mittel für die Durchführung von Geschäften zu reservieren. Wegen des relativ hohen Bestandes im Sondervermögen hat das SMF zunächst kein Hauptaugenmerk auf die Festlegung von Wertungskriterien zur Einschätzung der Prioritäten einzelner Maßnahmen gelegt. Betrachtet man den langfristig tendenziell eher abnehmenden Grundstockbestand, wird der nach Prioritäten aufgestellten Planung künftig besondere Bedeutung zukommen.

Nach der Erprobungsphase der neuen Grundstockplanung entsprechend dem Grundsatzterlass des SMF sind dringend dementsprechende Arbeitsanleitungen für die Ämter erforderlich, um eine einheitliche Arbeitsweise zu gewährleisten und eine koordinierende Tätigkeit des SMF zu ermöglichen.

Das SMF hat mitgeteilt, dass die Erfahrungen mit der bisherigen Handhabung der Grundstücksplanung gezeigt haben, dass eine Festlegung von Zuständigkeiten in den VHBÄ notwendig ist. In der Fortschreibung des Grundstückerlasses, deren In-Kraft-Treten für den 01.10.2002 geplant ist, sollen klare Zuständigkeiten festgehalten sein.

Grundstockrechnung

Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens fasst das SMF monatlich in einem sog. Grundstockstatus zusammen. Aus dem Saldo ist der tatsächliche Grundstockbestand zum Stichtag zu ersehen.

Das angewandte System HIS-MBS bietet die Möglichkeit, Zahlungen innerhalb der eingerichteten Titel weiter nach Untertiteln zu unterteilen. Beispielsweise werden Einnahmen für Wohnungen/Wohnhäuser, Erbbauzinsen oder aus der Bodenreform gesondert erfasst. Bei

den Ausgaben werden z. B. Kaufpreise und Erwerbsnebenkosten getrennt. Das SMF hat mit der Einrichtung der Untertitel eine bessere Transparenz und weitgehende Auswertungsmöglichkeiten bezweckt. Der SRH begrüßt die Einrichtung der Untertitel. Die Transparenz der Grundstockrechnung wird sich durch die Untergliederung erhöhen. Tatsächliche Auswertungen nach Untertiteln werden bisher allerdings nur vereinzelt angestellt. Das SMF sollte die entstandenen Analysemöglichkeiten künftig für Steuerungszwecke nutzen.

Der SRH empfiehlt, zumindest einzelne aussagefähige Untertitel wie die o. g. als Kennzahlen auch in die Übersicht der Anlage zur Haushaltsrechnung aufzunehmen.

Forderungsmanagement

Mit dem System HIS-MBS können einmalige Zahlungen durch die VHBÄ erfasst und per Datenträgeraustausch an die Hauptkasse weitergeleitet werden. Das System gewährleistet eine Zahlungskontrolle, wenn die einzelnen Sachbearbeiter alle notwendigen Daten (Fälligkeit, Mahnschlüssel) vollständig und rechtzeitig an das Haushaltssachgebiet übermitteln.

Eine stichprobenweise Kontrolle im geprüften Amt zeigte, dass Sachbearbeiter Daten verspätet an das zuständige Sachgebiet geleitet haben. Eine Zahlungskontrolle war nicht möglich, da z. B. teilweise die Fälligkeit der Forderung vor dem Buchungsdatum lag.

Durch eine entsprechende Organisation in den Ämtern muss gewährleistet werden, dass der Hauptkasse alle Informationen für ein wirksames Forderungsmanagement zur Verfügung stehen.

5 Sondervermögen Grundstock als Nebenhaushalt

Das SMF wollte mit der Einrichtung des Sondervermögens Grundstock ein Instrument schaffen, welches „für die Tätigkeit im Bereich Grundstücksverkehr und staatliche Beteiligungen ein selbständiges und flexibles Arbeiten ermöglicht“. Das wird aus den „Grundsätzen für die Handhabung und das Verfahren für das Sondervermögen Grundstock (§ 113 SäHO)“ des SMF deutlich.

Die erweiterte Flexibilität zeigt sich insbesondere in der vom zentralen Landeshaushalt (Kernhaushalt) getrennten Wirtschafts- und Rechnungsführung des Sondervermögens (Nebenhaushalt). Der Grundstock unterliegt auch nicht der Jährlichkeit des Haushalts.

Der Grundstock ist eine Geldrechnung, in der die Erlöse aus der Veräußerung finanzwirtschaftlich besonders wichtiger Arten von Vermögensgegenständen solange nachgewiesen werden, bis sie wieder in - grundsätzlich gleichartige Sachwerte - umgesetzt werden (Vorl. VwV Nr. 2.1 zu § 113 SäHO). Zwischen dem Barvermögen (Grundstock) und den Sachwerten findet nur ein Austausch statt, das Vermögen des Freistaates bleibt im Grundsatz in seiner Gesamtsumme konstant. Da es sich um interne Vermögensverschiebungen handelt, werden die Einnahmen und Ausgaben für den Grundstock nicht über den Haushalt abgewickelt.

Nach den „Grundsätzen für die Handhabung und das Verfahren für das Sondervermögen Grundstock (§ 113 SäHO)“ sieht das SMF das Hauptziel des Grundstocks darin, finanzielle Mittel für die Optimierung des Liegenschaftsbestandes des Freistaates und für ein gezieltes staatliches Engagement im Bereich der Beteiligungsverwaltung bereitzustellen. **Der SRH sieht die Gefahr, dass bei dieser Betrachtungsweise der Hauptzweck des Grundstocks, das Vermögen des Freistaates zu erhalten, möglicherweise in den Hintergrund treten kann und empfiehlt, die Grundsätze dahingehend zu ergänzen.**

5.1 Grundstockfremde Ausgaben

Ausgaben sind grundstockfremd, wenn sie zwar aus dem Grundstock geleistet werden, aber nicht dem Vermögenserhalt dienen. Grundstockfremd ist es auch, dem Grundstock Mittel zu entziehen, um diese für andere Zwecke als Vermögenserhalt einzusetzen.

Gesetzliche Grundlagen

Nach § 113 Abs. 2 Satz 2 SÄHO dürfen Mittel des Sondervermögens nur zum Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten und von Anteilen an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts verwendet werden.

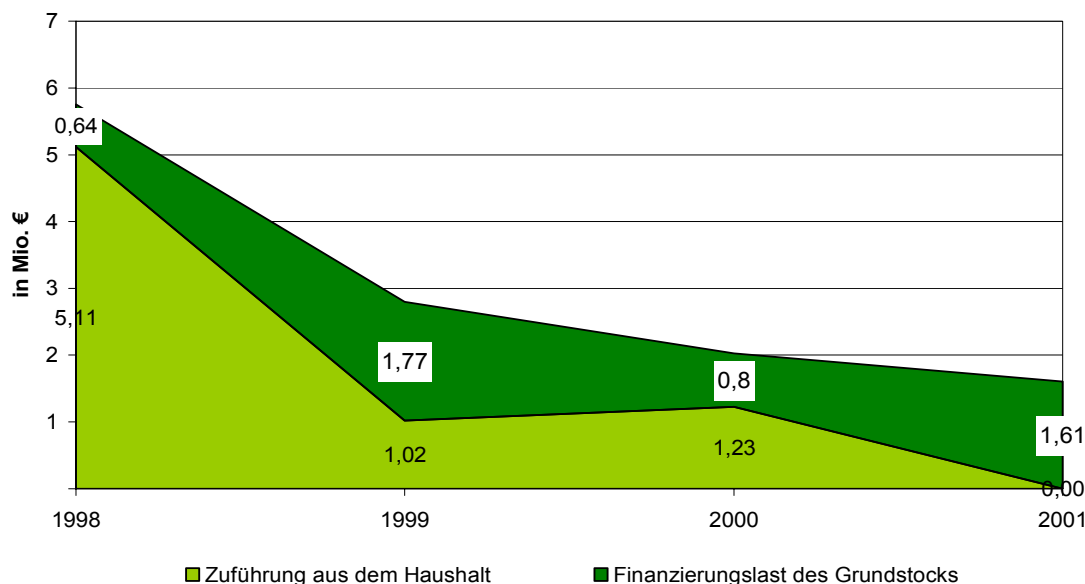
Das HG 1999/2000 ermächtigte das SMF abweichend von § 113 Abs. 2 Satz 2 SÄHO, zeitweilig überschüssiges Barvermögen des Sondervermögens Grundstock an den allgemeinen Staatshaushalt (Kap. 1520 Tit. 356 03) abzuliefern, soweit es zur Verstärkung der Ausgaben für staatliche Hochbaumaßnahmen, zur Unterbringung von Landesbehörden und für Bauunterhalt landeseigener Liegenschaften, die veräußert werden sollen, erforderlich ist (§ 9 Abs. 6 HG 1999/2000).

Darüber hinaus wird das SMF in § 9 Abs. 6 des HG 1999/2000 ermächtigt, Grundstockmittel für Zahlungen nach dem Entschädigungsgesetz, für Kommunalabgaben und Erschließungskosten landeseigener Liegenschaften sowie für das ehemalige Sondervermögen „GUS-Liegenschaften Sachsen“ zu verwenden. Zusätzlich können bis zu fünf Schlossbetrieben Einnahmen aus Erbbaurechtsverträgen aus dem Grundstock zur Bewirtschaftung überlassen werden (§ 9 Abs. 5 HG 1999/2000).

Kommunalabgaben und Erschließungskosten

Seit 1998 werden Erschließungskosten und Kommunalabgaben für landeseigene Liegenschaften grundsätzlich aus dem Grundstock finanziert. Bis zum Hj. 2000 erfolgte eine teilweise Refinanzierung aus dem Haushalt. Die „Kostenbeteiligung“ erfolgte in Höhe eines in der Haushaltsplanung bestimmten Teils. Dieser war unabhängig von den im Haushaltszeitraum tatsächlich anfallenden Geschäftsvorfällen. Ab dem Hj. 2001 entfiel eine Gegenfinanzierung aus dem Haushalt; es erfolgte eine vollständige Finanzierung aus dem Grundstock.

Die Istausgaben für Kommunalabgaben und Erschließungskosten aus dem Grundstock und die Refinanzierung aus dem Haushalt entwickelten sich in den Hj. 1998 bis 2001 wie folgt:



Kommunalabgaben und Erschließungskosten fallen vor allem für genutzte Liegenschaften und weniger für zu veräußernde Liegenschaften an. Nach Angaben des SMF betrug der Anteil der Ausgaben für Liegenschaften, die veräußert werden sollen, in den Jahren 2000 und 2001 nur 19 % bzw. 30 % der Gesamtausgaben für Kommunalabgaben/Erschließungskosten.

Mit § 9 Abs. 6 S. 3 Nr. 2 HG 1999/2000 war eine haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Leistung der genannten Ausgaben vorhanden. Diese Vorschrift normiert eine Ausnahme zu § 113 Abs. 2 SäHO. Mit dem Grundstock hat der Haushaltsgesetzgeber selbst ein Instrument geschaffen, das für die Abwicklung von Vermögensgegenständen vorgesehen ist. Die Einrichtung eines Grundstocks ist deswegen erfolgt, da der Gesetzgeber diese Form der Vermögensverwaltung als bestmögliche Lösung ansah. Durch die Regelung in § 9 Abs. 6 Satz 3 Nr. 2 wird der Sinn und Zweck des Sondervermögens Grundstock ausgehöhlt. Mit dem Wesen des Grundstocks wäre allenfalls vereinbar, diejenigen Kommunalabgaben und Erschließungskosten aus dem Grundstock zu leisten, die in Zusammenhang mit einer Veräußerung stehen. Die Bezahlung von laufenden Kommunalabgaben für Liegenschaften sind Sachkosten, die für das Unterhalten und Betreiben einer Immobilie anfallen. Den Ausgaben steht kein gleichwertig umsetzbarer Sachwert gegenüber, sondern ein erhöhter oder gleichbleibender Gebrauchsvorteil. Werden alle anfallenden Ausgaben für eine Liegenschaft aus dem Grundstock finanziert, tritt jeweils ein teilweiser Werteverzehr des Sondervermögens ein.

Nach Auffassung des SRH sind die Mittel für laufende Kommunalabgaben für landeseigene Liegenschaften aus Haushaltsmitteln zu finanzieren.

Weitere grundstockfremde Ausgaben

Der SRH hat sich in den Jahresberichten 1996 (Beitrag Nr. 1, Pkt. 13.4) und 1997 (Beitrag Nr. 1, Pkt. 13.5.2) zur Frage der Ausgestaltung einer Ermächtigung zur Leistung von Bauunterhaltsausgaben aus dem Grundstock geäußert. Auf die Bemerkungen dort wird hingewiesen.

Das SMF kann den Grundstock gem. § 9 Abs. 6 Satz 3 Nr. 3 HG 1999/2000 für Zahlungen des ehemaligen Sondervermögens „GUS-Liegenschaften Sachsen“ verwenden. Für dieses ehemalige Sondervermögen fielen Verwaltungsausgaben an, z. B. für die Bewirtschaftung von Liegenschaften oder in Form von Beräumungskosten und Kosten für Sachverständige. Werden diese Ausgaben nunmehr aus dem Grundstock geleistet, dienen dessen Mittel in nicht unerheblichem Umfang zur Deckung laufender Ausgaben.

Das HG 2001/2002 enthält keine Ermächtigung mehr, Zahlungen des ehemaligen Sondervermögens „GUS-Liegenschaften Sachsen“ aus dem Sondervermögen Grundstock zu leisten.

Einnahmen aus Erbbaurechten sind durch § 113 Abs. 2 Satz 1 SäHO dem Grundstock zugeordnet. Dementsprechend dürfen die Erlöse aus solchen grundstücksgleichen Rechten nur für den Erwerb gleichartiger Rechtspositionen sowie von Grundstücken oder Beteiligungen verwendet werden. § 9 Abs. 5 HG 1999/2000 sieht eine Ausnahme von diesem Grundsatz vor. Bei bis zu fünf Schlossbetrieben werden Einnahmen aus Erbbaurechtsverträgen nicht im Grundstock gebucht, sondern den Staatsbetrieben überlassen. Die Mittel sind von diesen „zur Bewirtschaftung“ einzusetzen. Sie dienen damit nicht mehr - wie die ursprünglichen Grundstockeinnahmen - ausschließlich dem Erhalt von Landesvermögen.

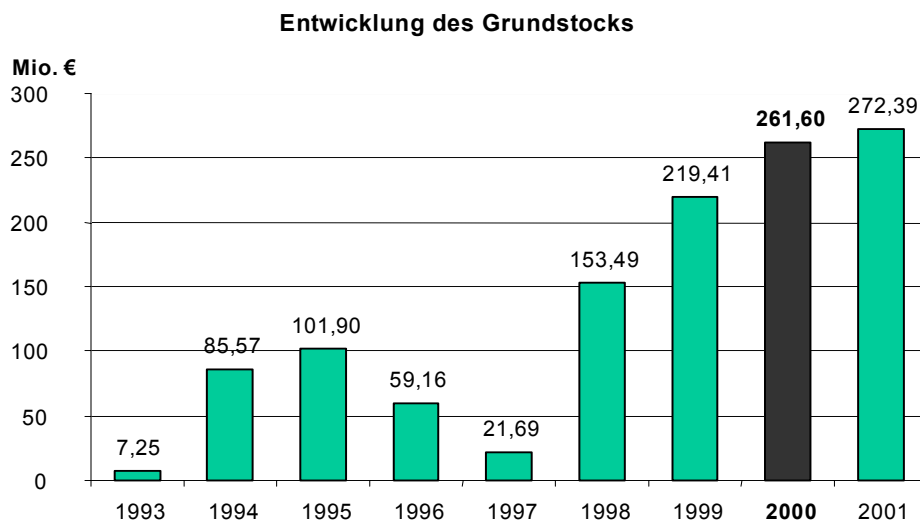
Die Ausgaben zur Bewirtschaftung von Schlossbetrieben sind nicht durch Grundstockmittel zu decken, sondern müssen aus deren Einnahmen bestritten oder ggf. aus dem Haushalt aufgebracht werden.

Der SRH warnt davor, den Grundstock mit Ausgaben zu belasten, die originär aus dem Haushalt zu leisten sind. Das Sondervermögen ist aus Gründen der Vermögenserhaltung für Erwerbe von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten oder Beteiligungen vorzusehen.

5.2 Zuführungen an das Sondervermögen mit besonderer Zweckbindung

Zuführungen aus dem Haushalt (Kap. 1520) waren in den Jahren 1998 bis 2000 maßgeblich für den Bestandsaufbau im Sondervermögen. Sie belaufen sich auf insgesamt 359 Mio. DM (184 Mio. €).

Nachfolgend ist die Entwicklung des Grundstockbestandes (allgemeiner Grundstock und Forstgrundstock) seit 1993 jeweils zum 31.12. des Haushaltsjahres dargestellt:



Mit der Errichtung als Sondervermögen wurde der Grundstock vom übrigen Staatsvermögen getrennt. Das Sondervermögen wird folglich eigenständig als Nebenhaushalt geführt. Da es jedoch unselbstständiger Teil des Staatsvermögen ist, muss der Freistaat bei drohender Notlage des Sondervermögens diesem Mittel aus dem allgemeinen Haushalt zuführen.

Ein Teil der Zuführungen der Hj. 1998 bis 2000 dienten dazu, die Liquidität des Grundstocks über die vorhandenen Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken und Beteiligungen hinaus weiter zu erhöhen. Statt zur Bestandswahrung hat das SMF die im Grundstock zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel für den Zuerwerb von Beteiligungen an öffentlich-rechtlichen Unternehmen vorgesehen. Insofern waren die Mittel nicht der allgemeinen Zweckbestimmung Vermögenserhalt (§ 113 Abs. 2 SäHO) unterworfen, sondern wiesen eine besondere Zweckbestimmung auf. Sie werden deshalb im Folgenden als zweckgebundene Mittel bezeichnet.

Zweckgebundene Mittel

Der Anteil der zweckgebundenen Mittel für den Sachsenfinanzverband betrug zum 31.12.2000 rd. 43 % des Grundstockbestandes. Die Zweckbindung spiegelt sich in der Grundstockrechnung nicht wieder.

Übersicht über die Zuführungen an den Grundstock			
<i>nachrichtlich</i>			
Haushaltsjahr	Sachsenfinanzverband Finanzierung von Anteilen der Sparkassen an der Sachsen LB	Anteilswerb von der Südwest LB an der Sachsen LB ¹⁾	Zuführungen für Kommunalausgaben/Erschließungskosten ²⁾
1998	100.300.000,00 DM (51.282.575,68 €)	126.258.277,00 DM (64.554.831,96 €)	10.000.000,00 DM (5.112.918,81 €)
1999	81.763.594,80 DM (41.805.062,20 €)		2.000.000,00 DM (1.022.583,76 €)
2000	36.282.948,00 DM (18.551.176,74 €)		2.397.582,16 DM (1.225.864,29 €)
Summe	218.346.542,80 DM (111.638.814,62 €)	126.258.277,00 DM (64.554.831,96 €)	14.397.582,16 DM (7.361.366,86 €)

1) Die Zahlung für den Anteilswerb von der Südwest LB an der Sachsen LB wurde 1997 aus dem Grundstock vorfinanziert. 1998 wurden die Mittel dem Grundstock aus dem Haushalt „rückerstattet“.

2) Bis einschließlich 1997 wurden Ausgaben für Kommunalabgaben und Erschließungskosten aus dem Haushalt Kap. 1520 Tit. 517 12 gezahlt. Seit 1998 werden diese Ausgaben aus dem Grundstock finanziert. Wir verweisen auf Pkt. 5.1 des Beitrages.

Nach dem Gesetz zur Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen einschließlich der SAB vom 03.05.1999 war der Freistaat verpflichtet, die Anteile der dem Sachsenfinanzverband beitretenden Sparkassen am Stammkapital der Sachsen LB zu übernehmen. Zu diesem Zweck wurden vom SMF von 1998 bis 2000 insgesamt 218.346.542,80 DM (111.638.814,62 €) aus dem Haushalt an den Grundstock zugeführt und dort für den Anteilswerb bereitgehalten.

Gezahlt hat das SMF im Jahr 2000 Anteile in Höhe von 218.048.390,09 DM (111.486.371,56 €) aus dem Haushalt Kap. 1521 (apl. Antrag für 1.521 Betriebe und Beteiligungen vom 12.10.2000) und nicht aus den im Grundstock bereitstehenden Mitteln.

Eine Rückführung der nicht verwendeten Mittel aus dem Grundstock in den Haushalt erfolgte nicht und ist auch nicht geplant. Das SMF geht davon aus, dass die Mittel 2001/2002 für den Erwerb weiterer Anteile im Rahmen der Andienung durch sächsische Sparkassen benötigt werden. Im Jahr 2001 sind rd. 35 Mio. DM (rd. 18 Mio. €) für den Sachsenfinanzverband abgeflossen.

Der apl. Antrag enthielt keinen Hinweis darauf, dass dem Grundstock bereits seit 1998 ebenfalls entsprechend Mittel zugeführt worden waren.

Der SRH nimmt den vorstehend geschilderten Fall zum Anlass, grundsätzliche Überlegungen mitzuteilen, auf welche Weise Transparenz bei Bereitstellung zweckgebundener Mittel im Grundstock gewährleistet werden kann.

1. Enthält der Grundstock besondere zweckgebundene Mittel, die für diesen Zweck nicht mehr benötigt werden, ist der Grundstockbestand um den entsprechenden Betrag zu verringern. Dies kann durch HG erfolgen, mit dem der gekürzte Anfangsbestand festgestellt wird.
2. Entsteht ein Bedarf für den Erwerb von Liegenschaften oder Beteiligungen und sind Grundstockmittel nicht verfügbar, so sind die erforderlich werdenden Ausgaben grundsätzlich in den StHpl. einzustellen.
3. Der Gesetzgeber hat aufgrund des Etatrechts die Möglichkeit, im Grundstock zweckgebundene Mittel bereitzustellen. Von dieser Möglichkeit sollte er aber nur in begründeten Ausnahmefällen Gebrauch machen. Kommt eine Zuführung danach in Betracht, ist aber zu beachten:
4. Nach § 113 Abs. 1 SäHO gelten die Vorschriften der SäHO auch für Sondervermögen des Staates. Für den Grundstock gilt daher der Grundsatz der Gesamtddeckung (§ 8 Satz 1 SäHO), nach dem alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen. Sofern entsprechend § 8 Satz 2 SäHO Mittel der Finanzierung bestimmter Ausgaben vorbehalten werden sollen, sind diese kenntlich zu machen (§ 17 Abs. 3 SäHO).
5. Für zweckgebundene Mittel ist folglich im Grundstock eine gesonderte Grundstockrechnung als Teil des Gesamtgrundstocks zu führen. Damit wird der frei verfügbare Bestand von den zweckgebundenen Mitteln deutlich getrennt und die Transparenz des Grundstocks verbessert.

5.3 Sonderkreditemächtigung Grundstock

Seit 1997 sieht das HG eine Kreditemächtigung für das SMF zugunsten des Grundstocks vor. Nach § 2 Abs. 7 HG 1999/2000 können für Ankäufe von Grundstücken für den Freistaat Sachsen Kredite am Geldmarkt bis zur Höhe von 150 Mio. DM (77 Mio. €) und Kredite am Kapitalmarkt bis zur Höhe von 200 Mio. DM (102 Mio. €) aufgenommen werden. Von dieser Befugnis wurde nach Angaben des SMF bisher kein Gebrauch gemacht.

Die Einnahmen und Ausgaben des Grundstocks werden in Anlagen zum StHpl. dargestellt. Die Anlagen der StHpl. 1997 bis 2002 enthielten keine Angaben über Einnahmen aus der Sonderkreditemächtigung. Die haushaltsrechtliche Kreditaufnahmebefugnis findet sich im Soll des Grundstocks auf der Einnahmeseite nicht wieder, weder als Leertitel noch als Einnahmebetrag. Solange die Kreditaufnahme nicht konkret in den Grundstock eingestellt wird, beeinträchtigt sie die Transparenz.

Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens Grundstock sind vollständig zu planen. Die Sonderkreditemächtigung ist konkret in das Soll des Grundstocks einzustellen und damit transparent zu machen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob überhaupt eine Kreditemächtigung im Grundstock erforderlich ist. Dem Sondervermögen stehen aus Veräußerungen stets genügend Mittel zur Verfügung, um gleichwertige Vermögensgegenstände zu erwerben und dadurch den Erhalt des Landesvermögens zu sichern.

Der Grundstock finanziert sich seinem Sinn und Zweck nach selbstständig aus ihm zugeflossenen Erlösen. Geldmittel befinden sich aber nur solange im Grundstock, bis wieder eine Umsetzung in Sachwerte erfolgt. Diese in § 113 Abs. 2 SäHO verankerte Bindung der

Grundstockmittel bedeutet, dass sie nur für die Schaffung von bestimmten Sachwerten ausgegeben werden dürfen.

In dieser Bindungswirkung verkörpert sich der Sinn und Zweck der Einrichtung des Sondervermögens. Seine Aufgabe ist es, zu verhindern, dass sich der Vermögensbestand des Freistaates verringert, indem Erlöse aus dem Verkauf von Vermögensbestandteilen für Ausgaben des allgemeinen Haushalts eingesetzt werden.

Wenn auch der Grundstock in der Regel zur Erfüllung seiner Aufgabe ausreichend Mittel enthält, schließt das nicht aus, dass dennoch ein darüber hinausgehender Finanzbedarf entsteht oder erzeugt wird. In „Normallage“ müssen aus dem Grundstock zwar über den reinen Vermögenserhalt hinaus keine besonderen Zweckbindungen aus dem Grundstock finanziert werden. Sollte dies einmal doch der Fall sein, kann dieser zusätzliche Finanzbedarf, wie oben in Pkt. 5.2. dargestellt (Sachsenfinanzverband), im Wege einer Zuführung aus dem Haushalt gedeckt werden.

Sonderkreditemächtigungen wie auch Zuführungen decken beide den Bedarf an liquiden Mitteln. Bei der Zuführung stellt der Haushalt Deckungsmittel zur Verfügung, bei der Inanspruchnahme von Sonderkreditemächtigungen werden die benötigten Deckungsmittel durch Schuldaufnahme beschafft. Schuldaufnahme ist stets mit dem Entstehen von Zins- und Tilgungslasten verbunden. Im Falle der Finanzierung aus dem Haushalt ist das nicht stets der Fall. Vielmehr entscheidet die Haushaltslage darüber, ob Kredite aufgenommen werden müssen oder nicht. Es kann also nur mit Blick auf die Entwicklung des Gesamthaushaltes entschieden werden, ob die Kreditaufnahme im Einzelfall die wirtschaftliche Variante ist.

Davon abgesehen ist darauf hinzuweisen, dass die Zuführung aus dem Haushalt dem Etatrecht des Parlaments besser Rechnung trägt. Durch die Etatisierung entscheidet der Haushaltsgesetzgeber, ob dem Grundstock Haushaltsmittel zu Verfügung gestellt werden. Die Inanspruchnahme der Kreditemächtigung liegt im Ermessen des SMF.

Der SRH hat die Einräumung einer Sonderkreditemächtigung zugunsten des Grundstocks bereits in den Vorjahren beanstandet (u. a. Jahresbericht 2001 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 1.1.3). Nach Ansicht des SRH darf die Zuteilung von Kreditrahmen an den Grundstock nicht dazu führen, dass wegen der Auslagerung aus dem Kernhaushalt die Übersicht über die Verschuldung des Freistaates erschwert wird. Zudem wird der Kernhaushalt aufgrund der Zweckbindung der Grundstockmittel mit Zins und Tilgung belastet. Wirtschaftlich betrachtet werden die Finanzierungslasten des Freistaates durch außerbudgetäre Neuverschuldung nicht verringert.

Haushaltspolitisch betrachtet besteht unter dem Zeichen der Konsolidierung öffentlicher Finanzen für die Zuteilung von Kreditrahmen an den Grundstock kein Anlass. Eine solide Finanzpolitik wird nicht nach zusätzlichen Möglichkeiten der Kreditfinanzierung suchen, sondern konsequent die Gesamtverschuldung des Staates zurückführen.

Für die Schuldaufnahme des Freistaates gelten die in § 95 Verfassung des Freistaates Sachsen verankerten Obergrenzen sowie Defizitgrenzen entsprechend Art. 104 c des Vertrages von Maastricht zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (siehe Beitrag Nr. 3, Pkt. 1.3). Diese Beschränkungen sind vom Haushaltsgesetzgeber bei der Feststellung des StHpl. wie auch im Haushaltsvollzug zu beachten. Die Zuteilung von Kreditrahmen entbindet nicht von der Pflicht, mit den Einnahmen aus Krediten die Summe der Eigeninvestitionen zu unterschreiten und übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Sonderkreditemächtigungen wie zugunsten des Grundstocks sind daher auf die allgemeine Nettokreditaufnahme anzurechnen.

Zusätzliche Kreditrahmen zugunsten des Grundstocks sollten in künftigen Haushaltsgesetzen nicht mehr vorgesehen werden.

6 Bereitstellung von Haushaltsmitteln für den Grundstock

Auch im Jahr 2000 wurden wie im Vorjahr (Jahresbericht 2001 des SRH, Beitrag Nr. 1, Pkt. 10.4.2) Haushaltsmittel über den Weg von Deckungsfähigkeit dem Grundstock zugeführt. Der StHpl. 1999/2000 weist Kap. 1521 Tit. 831 02 (Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts) als einseitig deckungsfähig zugunsten Kap. 1520 Tit. 916 01 (Zuführungen an den Grundstock) aus. Die Tit. 831 02, 831 01 (Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts) und Tit. 892 01 (Zuschüsse für Investitionen an Unternehmen des privaten Rechts) sind gegenseitig deckungsfähig. Im Hj. 2000 wurde der Tit. 831 02 aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit in Höhe von 33,7 Mio. DM (17,2 Mio. €) verstärkt. Diese Mittel wurden in Folge an den Grundstock weitergereicht. Insgesamt betrug die Zuführung 38,7 Mio. DM (19,8 Mio. €).

Die Mittel wurden einem Titel zugeführt, ohne dass hierfür ein Bedarf bestand. Die Inanspruchnahme der einseitigen Deckungsfähigkeit erfolgte, um Haushaltsmittel an den Grundstock weiterreichen zu können. Dieselbe Vorgehensweise hat der SRH bereits im Jahresbericht 2001 gerügt. Die Zuführung von Haushaltsmitteln an den Grundstock über die Deckungsfähigkeit hält der SRH nach wie vor für bedenklich.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Die Bewirtschaftungskosten seien nicht grundstockfremd, sondern stünden in untrennbarem sachlichen Zusammenhang mit diesem. Es sei nicht darstellbar, dass ein Schlossbetrieb, der sich externe Quellen erschließt, schlechter gestellt werde, als der, der aus Mitteln des Landeshaushaltes die notwendigen Baumaßnahmen finanziere, da diesem die Pachteinnahmen belassen würden.

Das SMF meint, dass die Feststellung, durch das Zusammenwirken von Haushalt und Grundstock würden untransparente Spielräume geschaffen, nicht zuträfe, da die zugrunde liegenden Sachverhalte über die Konstellation des Sachsen-Finanzverbandes betraut gewesen seien.

8 Schlussbemerkung

Der SRH hält seine Folgerungen auch insoweit aufrecht.

II. Allgemeines

Stichprobenverfahren bei der Verwendungsnachweisprüfung

5

Stichprobenverfahren bei der Verwendungsnachweisprüfung sollten nur in Ausnahmefällen zugelassen werden.

1 Prüfungsgegenstand

Das SMF hat mit der Verwaltungsvorschrift vom 29.09.1999 die Neufassung der Vorl. VwV zu § 44 SäHO sowie erläuternde Hinweise bekannt gegeben.

Nach Nr. 11.1 dieser Vorschrift haben die Bewilligungsbehörden oder sonst beauftragten Stellen wie z. B. die SAB (im Folgenden Bewilligungsbehörden genannt) die Prüfung der Verwendungsnachweise (im Weiteren VN genannt) in zwei Schritten durchzuführen:

- Im Rahmen einer Schlüssigkeitsprüfung unverzüglich nach Eingang ist festzustellen, ob bei den eingegangenen VN Anhaltspunkte für die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen gegeben sind.
- Liegen keine derartigen Anhaltspunkte vor, soll aus den noch verbleibenden VN eine stichprobenartige Auswahl von VN vorgenommen werden, die einer weitergehenden Prüfung (im Weiteren Tiefenprüfung genannt) zu unterziehen sind. Der Umfang dieser Stichprobe soll mindestens 20 % der eingegangenen VN und mindestens 20 % der nachzuweisenden Zuwendungssumme umfassen.

Das SMF hat außerdem geregelt, dass die Auswahl der Stichprobe Aufschluss über die Beschaffenheit der Grundgesamtheit geben muss.

Die Regelung nach Vorl. VwV Nr. 11.1 zu § 44 SäHO wurde auch in VVK Nr. 11.1 übernommen.

Das SMF wollte mit der Einführung eines Stichprobenverfahrens der Forderung nach Verwaltungsvereinfachung entsprechen, Erleichterungen bei der VN-Prüfung schaffen und den Abbau von Rückständen bei der VN-Prüfung beschleunigen. Der SRH hatte bereits in seinem Jahresbericht 1998 unter Beitrag Nr. 6 auf erhebliche Mängel und Bearbeitungsrückstände hingewiesen.

Der SRH hatte im Anhörungsverfahren zur Neufassung der Vorl. VwV seinerzeit gegen die Einführung eines Stichprobenverfahrens keine Einwände erhoben und zu Einzelfragen Anregungen gegeben. Naturgemäß lagen aber noch keine Prüfungserfahrungen vor.

Der SRH hat nun im Jahre 2001 im Bereich des SMWA und des SMUL geprüft, ob und ggf. wie die Bewilligungsbehörden die Vorschriften der Vorl. VwV Nr. 11.1 und der VVK Nr. 11.1 zu § 44 SäHO umgesetzt haben.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das SMF hat die Festlegung der doppelten 20 %-Regelung damit begründet, dass es zwischen dem Gedanken einer Verwaltungsvereinfachung und der Prüfung einer ausreichend großen Stichprobe abgewogen habe. Oberstes Gebot bei der VN-Prüfung solle der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sein.

Weitere Begründungen hat das SMF nicht geben können. Insbesondere konnte es nicht näher begründen, warum genau diese 20 %-Grenzen und nicht etwa andere, kleinere oder größere Grenzwerte die vom SMF genannten Anforderungen erfüllen würden. Wirtschaftlichkeitsberechnungen hierzu liegen genau so wenig vor wie andere Unterlagen. Das SMF hat auch nicht vorher geprüft, ob einheitliche Untergrenzen angesichts der Vielzahl und Vielfältigkeit der Förderungen überhaupt sinnvoll sind.

2.2 Im Bereich des SMWA wurden Zuwendungen auf der Grundlage von 43 Förderprogrammen/-richtlinien gewährt. Bewilligungsstellen waren das SMWA, die RP sowie die SAB. Davon wendete lediglich die SAB die Vorschrift der Vorl. VwV Nr. 11.1 zu § 44 SÄHO - zumindest teilweise - an. Bei sieben Förderprogrammen/-richtlinien hat sie eine entsprechende stichprobenweise Tiefenprüfung vorgenommen. Die Anteile der vertieft geprüften VN lagen für 2000 zwischen 11,9 und 85,4 % der vorgelegten VN und zwischen 13,4 und 90 % der Zuwendungssumme je Förderbereich.

Für weitere fünf Förderprogramme/-richtlinien bereitete die SAB eine Stichprobenauswahl vor.

Die RP bereiteten die Einführung von Stichprobenverfahren für Förderungen im Bereich des ÖPNV und nach dem GVFG vor.

2.3 Im Bereich des SMUL wurden Zuwendungen auf der Grundlage von 46 Förderrichtlinien gewährt. Nur eine Bewilligungsbehörde hat die genannte Vorschrift umgesetzt und Stichprobenprüfungen durchgeführt. Davon waren 6 Förderrichtlinien des SMUL betroffen.

2.4 Gründe, die gegen die Anwendung eines Stichprobenverfahrens sprechen, sehen die Ressorts und die geprüften Bewilligungsbehörden vor allem in

- Vorschriften der EG, wonach bei kofinanzierten Maßnahmen die Fördermittel nur aufgrund bereits bezahlter Rechnungen oder gleichwertiger Buchungsnachweise ausgereicht werden dürfen, was einer vollständigen VN-Prüfung gleichkomme,
- Forderungen des Bundes z. B. bei Fördermaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe, nach denen die Bewilligungsbehörden in jedem Fall zu prüfen und zu erklären haben, dass die geförderten Investitionsgüter tatsächlich angeschafft wurden,
- der Zulassung einfacher VN, die grundsätzlich nur eine der Schlüssigkeitsprüfung entsprechende Prüfungstätigkeit erfordern,
- der besonderen Spezifik verschiedener Förderbereiche, hohen Zuwendungsbeträgen sowie weitgehend fehlerhaften VN in der Vergangenheit, die eine Gesamtprüfung notwendig machen und
- einer in einzelnen Förderbereichen zu geringen Anzahl von Zuwendungsbescheiden, die eine stichprobenartige Auswahl nicht sinnvoll erscheinen ließe.

2.5 Für die Auswahl der vertieft zu prüfenden VN hat das SMF in der Verwaltungsvorschrift keine konkreten Hinweise gegeben. Vielmehr ging es davon aus, dass die Bewilligungsbehörden dazu über ausreichende eigene Erfahrungen aus der bisherigen VN-Prüfung verfügen.

Dies führte zu einem uneinheitlichen Verwaltungshandeln.

So haben die Bewilligungsbehörden je nach Förderbereich die VN für die Stichprobenprüfung aus unterschiedlichen Grundgesamtheiten ausgewählt (zeitlich nach dem Haushaltsjahr der Fälligkeit oder aber des Einganges; sachlich nach Haushaltstiteln oder Förderprogrammen, aber auch nach Förderschwerpunkten).

Für die Auswahl der vertieft zu prüfenden VN wurden unterschiedliche Kriterien - wie oft geförderte Zuwendungsempfänger, problembehaftete Zuwendungsempfänger, fachliche Gesichtspunkte des Förderbereiches oder Schlüsselprojekte - festgelegt.

Auch der Zeitpunkt der Auswahl ist in den Bewilligungsbehörden unterschiedlich (vor Beginn der Schlüssigkeitsprüfung, nach der Durchführung der Schlüssigkeitsprüfung oder auch laufend während des Jahres, sobald genügend VN vorlagen).

2.6 Die vom SMF getroffene Regelung, dass die Auswahl der Stichprobe Aufschluss über die Beschaffenheit der Grundgesamtheit geben muss, würde grundsätzlich die Anwendung mathematisch-statistischer Methoden erfordern.

Verfahren dieser Art wenden die Bewilligungsbehörden für die Ziehung der Stichprobe jedoch nicht an, da sie hierfür nicht über entsprechend ausgebildetes Personal verfügen und solche Verfahren beispielsweise wegen zu geringer Fallzahlen überhaupt nicht in Betracht kommen.

2.7 Bei Zuwendungen an kommunale Körperschaften ist von diesen nach Nr. 10.1 VVK i. V. m. Nr. 6.2 ANBest-K ein einfacher VN zu erbringen. Dieser VN besteht aus Sachbericht und zahlenmäßigem Nachweis. Belege über Einnahmen und Ausgaben sind nicht beizufügen. Somit ist grundsätzlich nur eine Prüfung durchzuführen, die der Schlüssigkeitsprüfung entspricht. Eine nachfolgende stichprobenweise Tiefenprüfung entfällt. Dies gilt im Übrigen auch für Förderbereiche, in denen nach der jeweiligen Förderrichtlinie von vornherein nur ein einfacher VN gefordert wird.

2.8 Eine stichprobenweise Auswahl von vertieft zu prüfenden VN entfällt auch bei Einzelförderungen (insbesondere institutionellen Förderungen).

2.9 Die SAB hat keine Auskunft darüber erteilen können, wie viele Erstattungsansprüche im Rahmen der Schlüssigkeitsprüfung und wie viele erst im Rahmen der Stichprobe festgestellt wurden. Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Stichprobenauswahl kann damit nicht beurteilt werden.

Im Bereich des SMUL hat sich gezeigt, dass bei den VN, bei denen die Schlüssigkeitsprüfung keine Beanstandungen ergeben hat und die für die Stichprobe ausgewählt wurden, die nachfolgenden Tiefenprüfungen bisher nur in einem einzigen Fall zu Rückforderungen geführt haben.

3 Folgerungen

3.1 Die Regelung der stichprobenweisen Auswahl von vertieft zu prüfenden VN gem. Vorl. VwV Nr. 11.1 zu § 44 SäHO hat sich nicht bewährt.

Abgesehen von anderen Gründen könnte solch ein Verfahren auch nur auf höchstens rd. 30 % aller Fördermittel des Freistaates Sachsen angewendet werden, da die von der EG und - zumindest teilweise - die vom Bund mitfinanzierten Maßnahmen wegen deren Finanzkontrollvorschriften solche Verfahren nicht zulassen.

Die erwartete Verwaltungsvereinfachung ist nicht eingetreten und wird auch nicht eintreten können.

3.2 Die Sollvorschrift der Vorl. VwV Nr. 11.1 Satz 2 zu § 44 SäHO sollte deshalb in eine Kannvorschrift geändert werden.

Ob ein Stichprobenverfahren in bestimmten Förderverfahren sinnvoll ist, sollte durch die Ressorts festgestellt werden. Gegebenenfalls sind das Auswahlverfahren sowie weitere Einzelheiten in der jeweiligen Förderrichtlinie zu regeln.

3.3 Da mathematisch-statistische Methoden der Stichprobenziehung kaum angewendet werden können, sollte Satz 3 der Vorl. VwV Nr. 11.1 zu § 44 SäHO gestrichen werden.

3.4 In der Vorl. VwV sollte geregelt werden, dass die Anwendung eines Stichprobenverfahrens bei der VN-Prüfung von mit EG- und Bundesmitteln kofinanzierten Fördermaßnahmen nicht zulässig ist.

3.5 Die Bewilligungsbehörden sollten verpflichtet werden, die Kriterien und den Ablauf der Stichprobenziehung zu dokumentieren, falls sie die VN-Prüfung stichprobenweise durchführen dürfen.

3.6 Die Ausweitung der Stichprobenprüfung auf die Prüfung von VN kommunaler Körperschaften gem. Nr. 11.1 VVK und auf Förderbereiche, in denen einfache VN zugelassen sind, sollte zurückgenommen werden, da nur zusätzlicher Verwaltungsaufwand verursacht wird.

3.7 Auch kommunale Körperschaften erhalten EG-kofinanzierte Fördermittel (z. B. EFRE-Mittel). Da hier die Finanzkontrollvorschriften der EG (insbesondere die Strukturfondsverordnung Nr. 1260/1999 des Rats und die Durchführungsverordnung Nr. 438/2001 der Kommission) Vorrang vor nationalen Vorschriften haben, muss das SMF darüber hinaus prüfen, inwieweit die Bestimmungen der VVK - insbesondere zur VN-Führung und VN-Prüfung - den EG-Bestimmungen anzupassen sind.

4 Stellungnahmen der Ministerien

Das SMF teilt grundsätzlich die vom SRH geäußerten Bedenken und unterstützt dessen Schlussfolgerungen. Wegen der unterschiedlichen Sachverhalte in den einzelnen Förderbereichen habe es keine konkreten Hinweise für die Auswahl der vertieft zu prüfenden VN geben können.

Das SMUL hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Dem SMWA kommt es darauf an, dass die stichprobenweise Prüfung von Verwendungsnachweisen nicht generell ausgeschlossen wird, sondern in geeigneten Fällen weiterhin möglich sein sollte.

5 Schlussbemerkung

Der SRH geht davon aus, dass das SMF die Vorl. VwV Nr. 11.1 zu § 44 SäHO und Nr. 11.1 VVK in Kürze entsprechend den Vorschlägen des SRH ändern wird.

Im Übrigen erinnert der SRH an seine früheren Empfehlungen, die Möglichkeiten der Vereinfachung von Zuwendungsverfahren, z. B. durch vermehrte Festbetragsfinanzierungen und der Zulassung einfacher VN-Verfahren, vermehrt zu nutzen.

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sächsischen Staatskanzlei

6

Durch Änderungen in der Organisation der SK könnten langfristig jährlich Einsparungen bis zu 700 T€ (1,4 Mio. DM) bei den Personalausgaben erzielt werden.

Bei Flugreisen von Mitarbeitern der SK fehlten Wirtschaftlichkeitsvergleiche.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der SK im Zeitraum 1997 bis 1999 geprüft. Während des laufenden Prüfverfahrens sah sich der SRH durch eigene Feststellungen und die Berichterstattung in den Medien veranlasst, die Prüfung hinsichtlich der Mietverhältnisse in der Schevenstraße und des dort für die SK tätigen Personals auf einen größeren Zeitraum zu erstrecken.

Über wesentliche Prüfungsergebnisse, die den Komplex Schevenstraße 1 betreffen, hat der SRH nach § 99 SÄHO den LT unterrichtet (veröffentlicht in der LT-DS 3/4326).

Die Liegenschaft Schevenstraße 1 wurde nach Kündigung am 28.12.2001 an die TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH zurückgegeben, der Reinigungsvertrag zum 31.12.2001 gekündigt. Das Personal wurde, soweit die Arbeitsverhältnisse nicht beendet wurden, umgesetzt.

Weitere wesentliche Ergebnisse der Prüfung sind nachfolgend wiedergegeben.

2 Feststellungen

2.1 Organisation und Geschäftsverteilung

2.1.1 In der SK erreichte die Mehrzahl der Referate nicht das sog. organisatorische Minimum von fünf Mitarbeitern des höheren und gehobenen Dienstes, ohne dass hierfür zwingende sachliche Gründe zu erkennen waren. Drei Referate waren als ausgesprochene Minireferate mit Referatsleiter und jeweils zwei sachbearbeitenden Mitarbeitern besetzt. Weitere fünf Referate lagen mit drei sachbearbeitenden Mitarbeitern immer noch deutlich unter der organisatorischen Untergrenze von fünf Personen.

Die SK teilte mit, dass sie mit der zum 04.02.2002 wirksam gewordenen Organisationsänderung im Wesentlichen den Anregungen des SRH entsprechend eine gleichmäßige Belastung der Leitungsebene nach Größe und Bedeutung vorgenommen habe.

2.1.2 Im Geschäftsverteilungsplan der SK waren die Aufgaben der Mitarbeiter z. T. nicht und z. T. nicht aussagekräftig angegeben. Einige Beschäftigte der SK waren darin gar nicht berücksichtigt. Der Geschäftsverteilungsplan ließ auch Aufgabenüberschneidungen erkennen. Durch Zusammenlegung dieser Aufgaben will die SK dem soweit möglich abhelfen. Der Geschäftsverteilungsplan wurde nach Angaben der SK unterdessen aktualisiert.

2.1.3 Nach der Dienstanweisung Nr. 1/93 „Post und Registratur“ vom 21.03.1993 führt die SK die Registratur zentral als Altaktenregistratur und dezentral als Abteilungsregistratur. Folge dieser Aufteilung ist ein erhöhter Personal- und Sachaufwand. Für die Altregistratur waren neben dem Leiter der Registratur und Poststelle zwei Mitarbeiter eingesetzt, obwohl der tatsächlich notwendige Personalbedarf für die derzeit zu leistende bloße Archivierung des Schriftgutes wesentlich geringer ist.

Die SK teilte mit, dass seit Februar 2002 neben dem Leiter nur noch ein Mitarbeiter in der Altregistratur tätig sei. Außerdem werde die Dienstanweisung nach Vorlage der Ergebnisse der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“ überarbeitet.

2.2 Personal

Nach dem Geschäftsverteilungsplan vom 01.11.2000 waren zwei Referenten, fünf Sachbearbeiter und drei Mitarbeiter mit der Personalverwaltung der im Stellenplan ausgewiesenen 280 Personalstellen zuzüglich der „Führungsebene der Landesverwaltung“ (d. h. Minister und Staatssekretäre) beschäftigt. Auf jede Kraft der Personalverwaltung entfielen somit durchschnittlich 28 Beschäftigte.

Demgegenüber entfielen nach einem Bericht des Bundesrechnungshofs über Benchmarking im Personalbereich von Bundesbehörden vom 30.03.1998 dort durchschnittlich 100 Beschäftigte auf eine Kraft der Personalverwaltung (d. h. Referenten, Sachbearbeiter, Mitarbeiter).

Die SK teilte mit, sie werde die Tätigkeiten der Mitarbeiter des Personalreferates durch eine interne Organisationsprüfung vertieft erfassen und die Auslastung prüfen.

Der SRH hat stichprobenweise Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen einzelner Mitarbeiter geprüft. Bei einem Vergleich der Bewertungen der Arbeitsvorgänge mit der Vergütungsordnung waren die vorgenommenen Eingruppierungen nicht immer nachvollziehbar. Die SK hat eine Überprüfung zwischenzeitlich veranlasst.

Der SRH hat die mangelnde Abrechnung der Leistungen beanstandet, die auf private Inanspruchnahme des Personals in der Schevenstraße entfielen. Die SK teilte mit, die Abrechnung erfolge nach den im Organisationserlass 02/2001 festgelegten Grundsätzen bis zur Auflösung des Gästehauses.

2.3 Belegung der Geschäftszimmer

In Büros mit einer Größe von bis zu 24 m² waren nur jeweils ein Sachbearbeiter oder Bürosachbearbeiter untergebracht, obwohl nach der RL Bau selbst für Referatsleiter bei Ministerien maximal 18 m² zulässig wären. Zur Begründung verwies die SK auf die Besonderheiten der Altbausubstanz und einen erhöhten Flächenbedarf für Bildschirmarbeitsplätze und rd. 30 weitere Personen pro Jahr (Praktikanten, Referendare, zusätzlich Beschäftigte während des Erziehungsurlaubs).

Auch die Bestimmungen über Raumausstattung und Inventarisierung wurden nicht eingehalten.

2.4 Haushaltsführung

Da die SK die „Sachsenausstellung“ der Sächsischen Staatsregierung mit voraussichtlichen Kosten von 76,69 T€ (150 TDM) im Hj. 1998 aus dem Kap. 0203 Tit. 531 01 „Kosten Bürgerinformation, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit“ nicht allein finanzieren konnte, veranlassten die beteiligten Ressorts Umbuchungen zugunsten des Kap. 0203 Tit. 531 01. Es erfolgte auch eine sog. SK-interne Umbuchung als Ausgabenbuchung zugunsten dieses Titels.

Bei der Prüfung der die Ausgaben begründenden Unterlagen zeigte sich, dass in den Tit. 812 01 „Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen“ mehrfach konsumtive und nicht investive Ausgaben gebucht worden waren.

Die SK beschaffte mit ihren Haushaltsmitteln Bürogeräte für Mitarbeiter, die nicht zum Personal der SK zählten. Nach Mitteilung der SK ist die Rechnungslegung gegenüber dem früheren Ministerpräsidenten zwischenzeitlich veranlasst worden.

2.5 Ausgaben zur Erfüllung von Repräsentationsverpflichtungen

Im Kap. 0203 Tit. 536 02 sind die Ausgaben zur Erfüllung nach außen gerichteter Repräsentationsverpflichtungen der Staatsregierung veranschlagt. Aus dem Titel wurden auch Ausgaben bestritten, die nicht dem Zweck der Repräsentation der Staatsregierung nach außen dienten. Es handelt sich hierbei vor allem um Bewirtungen anlässlich von Kabinettsitzungen sowie um sog. Arbeitsessen, an denen keine Gäste, sondern ausschließlich in einem Amts- oder Dienstverhältnis zum Freistaat Sachsen stehende Personen teilnahmen.

Im geprüften Zeitraum fanden Kabinettsitzungen nicht nur in der Archivstraße 1, sondern auch im Gästehaus Schevenstraße oder an auswärtigen Orten statt. Am 12. und 13.07.1999 wurde eine Kabinettsitzung am Chiemsee durchgeführt, an der insgesamt 15 Personen teilnahmen, acht Teilnehmer aus der SK (inkl. Ministerpräsident) und Regierungsmitglieder. Die Gesamtausgaben, inkl. Ausgaben des abgestellten Personals der Schevenstraße sowie der Reisekosten, betragen mehr als 10,23 T€ (20 TDM). Damit entfielen auf jedes Kabinettsmitglied Ausgaben von 1,02 T€ (rd. 2 TDM). Gründe, die eine Kabinettsitzung mit derart hohen Ausgaben am Chiemsee erforderten, waren nicht erkennbar.

2.6 Liegenschaft Schevenstraße 1

Anhand der Angaben im Geräteverzeichnis für die Schevenstraße konnte nicht zweifelsfrei nachvollzogen werden, welche Gegenstände an welchem Ort vorhanden waren und wer deren Eigentümer war bzw. in welchen Räumen oder wo sonst sich Geräte oder Ausstattungsgegenstände befanden, die dem Eigentum des Freistaates Sachsen zuzurechnen sind. Hierzu bedurfte es weiterer Erläuterungen, die die SK dem SRH zwischenzeitlich erteilt hat.

In den sog. „Hauskostenabrechnungen“ waren für Bewirtungen im Gästehaus Schevenstraße diverse Speisen und Getränke zu fiktiven Preisen berechnet. Dieses Verfahren sei seit 1992 praktiziert worden. Ein Nachweis, wie sich die Preise zusammensetzten und welche Kostenarten der Preisbildung zugrunde lagen, war den Unterlagen in keinem Fall zu entnehmen.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen änderte die SK die Abrechnungspraxis und richtete einen Handvorschuss ein, soweit nicht eine Rechnungslegung unmittelbar an die SK erfolgte.

2.7 Dienstreisen

2.7.1 Dienstreisen wurden zwar anhand der vom SMF eingeführten Formblätter beantragt und abgerechnet, die hierzu ergangenen Verfahrensbestimmungen aber oft nicht beachtet. Notwendige Vorprüfungen fanden nicht statt.

Bei Beantragung und Abrechnung von Dienstreisen war festzustellen, dass Dienstreisen z. T. von Referatsleitern anstelle der zuständigen Abteilungsleiter genehmigt wurden, z. T. erfolgte die Genehmigung nachträglich. Soweit Referatsleiter Dienstreisen genehmigten, geschah dies lt. SK jeweils in Vertretung des Abteilungsleiters.

2.7.2 Die bei Vorliegen triftiger Gründe für die Benutzung eines privaten Kfz erhöhte Wegstreckenentschädigung von 0,19 € (0,38 DM) zahlte die SK auch, wenn die Anerkennung triftiger Gründe weder beantragt noch die Benutzung des privaten Kfz vor Reiseantritt aus triftigen Gründen genehmigt worden war.

2.7.3 Keiner der geprüften Dienstreisegenehmigungen war zu entnehmen, ob die Benutzung von Linienflugzeugen aus dienstlichen Gründen erforderlich oder aus wirtschaftlichen Gründen geboten war. Die nach Nr. 3.3 VwV-SächsRKG geforderte Kostenvergleichsberechnung zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Beförderungsmittels wurde in keinem einzigen Falle erstellt.

Die SK teilte unterdessen mit, es würden jetzt Kostenvergleiche für die Wahl des wirtschaftlichsten Beförderungsmittels durchgeführt, auch seien die Mitarbeiter nochmals auf die Verpflichtung zur dienstlichen Nutzung des Bonusprogramms für Vielflieger hingewiesen worden.

2.8 Dienstreisen des Ministerpräsidenten

2.8.1 Übernachtungsrechnungen, die den früheren Ministerpräsidenten betrafen, bezahlte die SK einschließlich Frühstückskosten, Speisen und Getränken sowie Nebenkosten stets in voller Höhe, auch wenn der Ministerpräsident in Begleitung seiner Ehefrau reiste. Ob ein Teil der Kosten privat veranlasst war, prüfte die SK nicht.

2.8.2 Die SK hat auch Auslagen für Reisen von der SK bezahlt, für die anderen Stellen oder Bundesorganen die Kostenpflicht obliegt.

Nach Auskunft der SK wurden die durch den Bundesrat zu erstattenden Sitzungsgelder dem sächsischen Haushalt bereits wieder zugeführt.

3 Folgerungen

3.1 Organisation und Geschäftsverteilung

3.1.1 Für die innere Organisation einer Behörde ist nach dem Gebot des organisatorischen Minimums eine möglichst geringe Anzahl von Organisationsstufen und Organisationseinheiten anzustreben. Sollte sich die Bildung von Kleinreferaten nicht vermeiden lassen, müssten mehrere Referate in einer Abteilung zusammengefasst werden.

Der SRH hat zur Organisationsänderung konkrete Vorschläge gemacht, durch die sich jeweils sechs Stellen für Beamte und Angestellte einsparen ließen, ohne die Aufgabenerledigung zu beeinträchtigen. Dies würde nach den Personalbemessungssätzen eine jährliche Einsparung von 0,72 Mio. € (rd. 1,4 Mio. DM) bedeuten. Bei überzähligen Stellen sind kw-Vermerke auszubringen.

Die SK hat mit der zum 04.02.2002 wirksam gewordenen Organisationsänderung die Vorschläge des SRH weitgehend umgesetzt. Es besteht jedoch noch weiteres Einsparpotenzial.

3.1.2 Sachlich zusammenhängende Aufgaben sind in einem Referat zusammenzufassen. Eine Konzentrierung der Aufgaben würde - jedenfalls im Haushaltsvollzug - eine weitere deutliche Stelleneinsparung bewirken.

Die SK teilte mit, dass Stelleneinsparungen nicht realisiert werden könnten, soweit „Zuarbeiten“ in verschiedenen Organisationseinheiten der SK beispielsweise an das Referat Haushalt geleistet würden. Nicht benötigte Stellen habe die SK „entsprechend den in den Haushalten ausgebrachten kw-Vermerken vollzogen“.

3.1.3 Die Organisation der Registratur in dezentrale Abteilungsregistraturen z. T. mit Sachbearbeiterablage ist ineffektiv und unwirtschaftlich. Stattdessen sollte eine Zentralregistratur eingerichtet werden.

3.2 Personal

Der Personaleinsatz im Bereich der Personalverwaltung ist zu hoch und muss entsprechend reduziert werden. Der SRH empfiehlt hierzu, die Tätigkeiten der betreffenden Mitarbeiter über einen gewissen Zeitraum konkret zu erfassen und auf dieser Grundlage den tatsächlichen Personalbedarf festzulegen.

Die Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen von einzelnen Angestellten sind zu überprüfen. Gegebenenfalls sind korrigierende Rückgruppierungen der betreffenden Angestellten zu veranlassen.

Die den Nutzern für die Inanspruchnahme des Personals in der Schevenstraße zu privaten Zwecken berechneten und von diesen gezahlten Beträge wurden dem SRH zwischenzeitlich mitgeteilt.

3.3 Belegung der Geschäftszimmer

Auch wenn Gebäude und Raumzuschnitt - wie im Falle des Gebäudes der SK (Altbau) - eine Abweichung von den Vorgaben der RLBau erfordern, muss jedenfalls eine Annäherung an die in der RLBau vorgegebenen Werte angestrebt werden.

Räume sollten daher bei entsprechender Größe mindestens doppelt belegt werden, sofern einer Mehrfachbelegung nicht besondere Gründe im Einzelfall entgegenstehen. Der dadurch frei werdende Büroraum kann in Absprache mit der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung anderen Nutzern (Ministerien, Behörden) zur Verfügung gestellt werden.

Nach Auffassung der SK sei dies nicht möglich, da durch Belegungsoptimierungen freigewordene Räume für Personalaufstockungen, bedingt durch die Übernahme von neuen bzw. zusätzlichen Aufgaben (z. B. Interreg III 1), benötigt würden.

Seit geraumer Zeit werde bei jeder Neuausstattung von Büroräumen ein strenger Maßstab angelegt. Die Inventarlisten würden nunmehr fortlaufend aktualisiert.

3.4 Haushaltsführung

Die Umbuchungen verstießen gegen die haushaltsrechtlichen Vorschriften. Es dürfen nur bereits geleistete und gebuchte Beträge von einer Stelle auf eine andere übertragen werden. Die Umbuchung darf sich also nur auf das „Umbuchen“ eines bereits geleisteten und gebuchten Betrages beziehen. Der im Falle der Sachsenausstellung erfolgten Ausgabenbeteiligung anderer Bereiche liegen jedoch keine Buchungen bereits geleisteter Zahlungen dieser Stellen zugrunde.

Nach § 35 SÄHO sind alle Einnahmen und Ausgaben mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen. Für denselben Zweck dürfen Ausgaben aus verschiedenen Titeln nur geleistet werden, soweit der Haushaltsplan dies zulässt. Eine Ermächtigung zur Leistung von Ausgaben für die Sachsenausstellung bestand gemäß dem vom Parlament genehmigten Haushaltsplan nur für den Tit. 531 01 des Kap. 0203. Eine Finanzierung des Projektes aus anderen Titeln der SK war folglich nicht zulässig.

Für gemeinsame Ausstellungsprojekte der Sächsischen Staatsregierung ist künftig bereits im Vorfeld, also bei der Aufstellung des Haushaltsplanes, die Finanzierung zu klären.

Die SK teilt die Auffassung des SRH zum Thema Umbuchungen.

Die Buchung konsumtiver Ausgaben als investive Ausgaben verstieß gegen die haushaltsrechtlichen Vorschriften. Werden konsumtive Ausgaben als investive Ausgaben gebucht, führt das zu einem überhöhten Ausweis der erworbenen investiven Güter in der Haushaltsrechnung. Dieser entspricht jedoch nicht dem tatsächlichen Bestand an Investitionen.

Die SK erklärte, künftig werde sie auf eine titelgenaue Zuordnung der verausgabten Haushaltsmittel achten.

Aus Haushaltsmitteln beschaffte Arbeitsmittel darf die SK nur eigenen Beschäftigten bereitstellen.

3.5 Ausgaben zur Erfüllung von Repräsentationsverpflichtungen

Die SK hat eine der Zweckbestimmung entsprechende Zuordnung der Ausgaben für Bewirtungen, Geschenke, Veranstaltungen etc. zum jeweiligen Haushaltstitel vorzunehmen. Als eine Darstellung der Staatsregierung muss die Repräsentation der Staatsregierung eine Außenwirkung besitzen. Die als Repräsentationsverpflichtungen abgerechneten Ausgaben für interne Veranstaltungen wie Kabinettsitzungen dienen nicht dem Zweck der Repräsentation der Staatsregierung nach außen und sind deshalb nicht aus dem Tit. 536 02 des Kap. 0203 zu finanzieren. Dies ist insbesondere für die Einhaltung der vom Parlament für diese Zwecke genehmigten Haushaltsmittel von Bedeutung.

Der SRH empfiehlt einen separaten Titel für die Leistung von Ausgaben zum Zwecke der Veranstaltung von Kabinettsitzungen einzurichten.

Die SK will der Anregung des SRH folgen und in den Haushaltsverhandlungen zum Doppelhaushalt 2003/2004 mit dem SMF nach einer haushaltskonformen Lösung suchen.

Die SK sollte den Bewirtungsaufwand für Kabinettsmitglieder und Mitarbeiter reduzieren. Derartige Ausgaben wie für die Kabinettsitzung am Chiemsee sind mit dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot nicht vereinbar.

Die SK teilte zwischenzeitlich mit, dass diese Kabinettsitzung mit einer Informationsreise nach München verbunden gewesen sei, die der Unterrichtung des Kabinetts im Zusammenhang mit der Stärkung des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandortes Sachsen gedient habe. Folglich seien die Kosten der Gesamtveranstaltung durchaus vertretbar und angemessen.

Der SRH empfiehlt jedoch zumindest die Festlegung einer Obergrenze der von der SK zu tragenden Ausgaben für Bewirtungen pro Person bei Veranstaltungen, an denen ausschließlich Beschäftigte des Freistaates Sachsen teilnehmen.

Die SK lehnt dies ab. Sie ist der Auffassung, dass die Festlegung einer Obergrenze eine gegenteilige Wirkung hätte und dazu führe, den Grenzbetrag auszuschöpfen, auch wenn dies nicht notwendig sei. Außerdem werde gerade bei Bewirtungen von Beschäftigten des Freistaates auf eine „bescheidene Ausgestaltung“ geachtet.

3.6 Liegenschaft Schevenstraße 1

Alle von der SK angeschafften Vermögensgegenstände sind zu inventarisieren und als Eigentum des Freistaates Sachsen zu kennzeichnen. Dabei muss aus dem Inventar bzw. Geräteverzeichnis eindeutig zu erkennen sein, welcher Gegenstand sich wo befindet.

Nach § 75 SÄHO sind die geleisteten Ausgaben zu belegen. Die Berechnung fiktiver Preise für Bewirtungen und die Erstattung derartiger Kosten durch die SK ist mit keiner Vorschrift des Haushaltsrechts in Einklang zu bringen. Verwaltungsintern berechnete, nicht im Einzelnen belegte Preise (Kosten), die dann an den eigenen Bereich ausbezahlt werden, begründen eine „Schattenwirtschaft“ außerhalb des Haushaltsplans.

Die SK hat die Abrechnung der für die Bewirtungen aus dienstlichem Anlass notwendigen Ausgaben anhand der tatsächlich entstandenen, belegbaren Ausgaben vorzunehmen.

3.7 Dienstreisen

3.7.1 Dienstreisen sind grundsätzlich rechtzeitig im Voraus zu beantragen. Sie dürfen nur vom zuständigen Vorgesetzten angeordnet oder genehmigt werden.

Der Reisezweck muss so ausführlich erläutert werden, dass der Dienstreiseantrag seine Funktion als begründende Unterlage nach Vorl. VwV Nr. 10 zu § 70 SÄHO erfüllen kann (siehe auch Nr. 16.5 VwV-SächsRKG). Sofern vorhanden, sind Einladungen oder ähnliche Unterlagen beizufügen.

Die SK teilte mit, dass ein entsprechender Organisationserlass in Vorbereitung sei, der auch die Einrichtung einer eigenen Reisekostenstelle vorsehe.

3.7.2 Wegstreckenentschädigung nach § 6 Abs. 1 SächsRKG in Höhe von 0,19 € (0,38 DM) wird nur gewährt, wenn die Benutzung eines privaten Kfz aus triftigen Gründen vor Antritt der Dienstreise genehmigt worden ist. Andernfalls kann Wegstreckenentschädigung nur nach § 6 Abs. 2a SächsRKG in Höhe von 0,12 € (0,24 DM) gewährt werden.

Die Überzahlungen aufgrund der Gewährung einer unzulässigen Wegstreckenentschädigung sind - soweit rechtlich möglich - zurückzufordern.

Für eine Rückforderung sieht die SK keine Veranlassung. Künftig werde jedoch die Reisekostenstelle die Vorprüfung, Buchung der Ausgaben für Dienstreisen sowie die Dienstreiseabrechnung vornehmen.

3.7.3 Die SK hat die Flugreisen ihrer Mitarbeiter zu überprüfen, sofern dienstliche Gründe für die Flugzeugbenutzung nicht vorlagen, Kostenvergleichsberechnungen zu fertigen und die sich ergebenden Mehrkosten für den Staatshaushalt zu ermitteln. Soweit Rückforderungen von den Dienstreisenden rechtlich ausgeschlossen sind, ist der Regress zu prüfen.

Die Teilnahme von Vielfliegern an den Bonusprogrammen der Fluggesellschaften ist durch die SK zu ermitteln. Soweit Dienstreisende, die häufiger Linienflugzeuge benutzen, nicht an den Bonusprogrammen teilnahmen, ist dies von der SK zu begründen.

Die SK hat die betreffenden Flugreisen überprüft und dabei festgestellt, dass diese wegen der Termindichte unabdingbar gewesen seien, sodass die Voraussetzungen für eine Regressforderung nicht vorlägen.

3.8 Dienstreisen des Ministerpräsidenten

3.8.1 Mitglieder der Staatsregierung erhalten bei amtlicher Tätigkeit außerhalb des Regierungssitzes Reisekostenvergütung nach § 10 Abs. 1 Satz 1 SächsMinG (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung) und der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über Reise- und Umzugskostenvergütungen sowie sonstige Entschädigungen für Mitglieder der Staatsregierung vom 14.07.1992 (SächsGVBl. S. 343), geändert mit Verordnung der Sächsischen Staatsregierung vom 13.01.1999 (SächsGVBl. S. 13).

Aufwendungen, die dem Ministerpräsidenten aus privatem Anlass entstehen, darf die SK nicht aus öffentlichen Mitteln begleichen. Die Prüfung dazu, ob bezüglich der mitreisenden Ehefrau eine private Veranlassung vorlag oder nicht, ist zu dokumentieren.

Die SK teilte hierzu mit, dass eine Regelung für Dienstreisen des Ministerpräsidenten mit Ehefrau derzeit in Vorbereitung sei.

3.8.2 Mitglieder der Bundesversammlung erhalten nach § 12 des „Gesetzes über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung“ vom 25.04.1959 eine Entschädigung in sinngemäßer Anwendung der für die Mitglieder des Bundestages geltenden Bestimmungen.

Soweit die SK zwischenzeitlich in den genannten Fällen die verauslagten Gelder durch die Bundestagsverwaltung bzw. Bundesratsverwaltung erstattet bekommen hat, ist dem Anliegen des SRH entsprochen.

4 Stellungnahme der Sächsischen Staatskanzlei

Soweit die Organisationsänderungen nach dem Vorschlag des SRH eine Zusammenlegung der Ref. 44 und 45 beinhalte, würde dadurch die Aufgabenerledigung insgesamt beeinträchtigt werden, da der Aufgabenzuschnitt beider Referate differiere.

Die SK sehe keine Möglichkeit zu weiteren Stelleneinsparungen, da eine Aufgabenkonzentration nicht zu verwirklichen sei, soweit Zuarbeiten aus anderen Referaten zu leisten seien.

Der Feststellung, dass die Aufteilung in zentrale Altaktenregistratur und dezentrale Abteilungsregistraturen unwirtschaftlich sei, könne sich die SK nur hinsichtlich des Sachaufwandes anschließen.

Die SK verweist darauf, dass die Aufgaben des Referates „Personalmanagement“ nicht ausschließlich „klassische“ Personalarbeiten beinhalteten, sodass ein erhöhter Personaleinsatz gerechtfertigt sei. Tätigkeitsbeschreibungen wurden laufend überprüft, um einen tarifgerechten Einsatz der Mitarbeiter sicherzustellen.

Alle für die Liegenschaft Schevenstraße 1 beschafften Vermögensgegenstände seien - soweit eine Inventarisierungspflicht bestehe - inventarisiert worden.

Eine Rückforderungsproblematik bestehe bezüglich zu viel gezahlter Wegsteckenent-schädigung nach Auffassung der SK nicht.

5 Schlussbemerkung

Soweit keine Übereinstimmung mit der SK erzielt werden konnte, hält der SRH an seinen Feststellungen und Folgerungen fest.

Landesvertretung des Freistaates Sachsen in Berlin und Sachsen-Verbindungsbüro in Brüssel

Nachdem der Schwerpunkt der Koordinierung der Europapolitik von der Landesvertretung zur SK verlagert wurde, muss die Landesvertretung neu strukturiert und die Personalstärke überprüft werden.

Durch unnötig frühe Anmietung eines Ausweichquartiers entstanden Ausgaben von etwa 87 T€. Zudem ist dieses nur bedingt geeignet.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat bei der Sächsischen Landesvertretung in Bonn bzw. Berlin und beim Sachsen-Verbindungsbüro in Brüssel die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hj. 1997 bis 2000 geprüft.

Die Vertretung des Freistaates Sachsen beim Bund war bei der SK (früher im Geschäftsbereich des Staatsministers für Bundes- und Europaangelegenheiten) angesiedelt. Zu ihren Aufgaben zählt u. a. die Koordinierung der Bundesratsarbeit, die Beobachtung und Teilnahme an der gesamten Gesetzgebungs- und Verordnungstätigkeit des Bundes, die Repräsentation des Freistaates Sachsen am Sitz des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung sowie die Pflege der Kontakte zu den in Berlin ansässigen Spitzenverbänden der Wirtschaft, der Kultur und der übrigen gesellschaftspolitisch bedeutsamen Institutionen.

Das Sachsen-Verbindungsbüro in Brüssel bildet eine unselbstständige Organisationseinheit innerhalb der Vertretung des Freistaates Sachsens beim Bund. Dem Brüsseler Büro obliegen u. a. folgende Aufgaben: Beobachtung aller wichtigen Aktivitäten der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments sowie sonstiger europäischer und internationaler Institutionen, Berichterstattung an die Sächsische Staatsregierung über die für den Freistaat Sachsen relevanten Überlegungen und Ziele der Europäischen Kommission, Kontaktstelle zur Europäischen Kommission, Pflege der Kontakte zu allen europapolitisch tätigen Institutionen und Büros in Brüssel sowie die Akquisition von europäischen Fördermitteln.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Organisation und Geschäftsverteilung

Bei der Landesvertretung in Berlin bestehen zwei Abteilungen (A: Europaangelegenheiten und Verwaltung, B: Bundesangelegenheiten), denen wiederum drei bzw. zwei Referate zugeordnet sind. Ein Referat (A3: Europa/Bundesrat) besteht lediglich aus drei Mitarbeitern.

Die Zuständigkeit für Europaangelegenheiten wurde sowohl von den Referaten A2 und A3 der Berliner Landesvertretung als auch vom Referat 44 in der SK (Grundsatzangelegenheiten der Europäischen Union, regionale und internationale Beziehungen, Osteuropa) und dem Sachsen-Verbindungsbüro in Brüssel wahrgenommen.

Die Zuständigkeit für die Koordinierung der Europapolitik lag beim Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten. Dieser nahm seine Dienstaufgaben vorwiegend von der SK in Dresden aus wahr. Den Schwerpunkt der Koordinierung der Europapolitik hat der Staatsminister bereits vor längerer Zeit von der Landesvertretung auf die SK verlagert.

2.2 Interimsunterbringung des Sachsen-Verbindungsbüros in Brüssel

Das Sachsen-Verbindungsbüro war seit Oktober 1991 zusammen mit den Verbindungsbüros der Länder Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen im Gebäudekomplex der seinerzeitigen Botschaft der DDR in Brüssel untergebracht. Das Verbindungsbüro Thüringens zog im März 1993 aus dem Gebäudekomplex aus. Den übrigen Ländern wurde das Eigentum an dem Gebäudekomplex 1994 im Rahmen der Vermögenszuordnung übertragen. In der Folgezeit einigten sich die verbliebenen vier Länder darauf, den gesamten Gebäudekomplex grundlegend zu sanieren. Dazu war eine vorübergehende Unterbringung der Verbindungsbüros in anderen Objekten in Brüssel unausweichlich.

Im Januar 1999 schloss der Freistaat Sachsen, vertreten durch das SMF, mit einem belgischen Vermieter einen Vertrag über die Anmietung eines Ausweichquartiers für das Sachsen-Verbindungsbüro in der Nähe des Boulevard St. Michel. Das Land Sachsen-Anhalt trat in der Folgezeit diesem Mietvertrag bei. Der Mietvertrag wurde für die Dauer vom 01.03.1999 bis zum 28.02.2001 geschlossen, enthält jedoch eine mehrmalige Verlängerungsoption. Der Mietzins beträgt rd. 79 T€ jährlich zzgl. Nebenkosten und unterliegt einer Anpassungsklausel. Die Kosten für sog. Auffrischungsarbeiten am Mietobjekt wurden vom Sachsen-Verbindungsbüro auf etwa 12 T€ geschätzt.

Die Räume des Mietobjekts wurden im Verhältnis 55 % für Sachsen und 45 % für Sachsen-Anhalt aufgeteilt. Die Aufteilung des Mietzinses erfolgte in gleicher Weise. Das Ausweichquartier wurde nach Abschluss der Auffrischungsarbeiten vom Sachsen-Verbindungsbüro im August 1999 bezogen.

Da der Abschluss der Sanierungsarbeiten für Ende 2002 zu erwarten war, wurde die Laufzeit des Mietvertrages für das Ausweichquartier des Sachsen-Verbindungsbüros mit Zustimmung des Landes Sachsen-Anhalt bis zum 31.12.2002 verlängert.

Die Unterbringung des Sachsen-Verbindungsbüros im Interimsquartier ist äußerst beengt. Zum Teil sind einzelne Büros in Durchgangszimmern eingerichtet, in anderen Zimmern wiederum ist es wegen deren geringer Größe nicht möglich, Schreibtische aufzustellen. Die Mitarbeiter des Sachsen-Verbindungsbüros haben erhebliche Probleme, ihre Arbeitsmittel und Akten unterzubringen.

2.3 Gästeappartement und Gästezimmer der Landesvertretung

Das Gästeappartement der Landesvertretung wird ausschließlich vom Ministerpräsidenten, den Staatsministern und den Staatssekretären genutzt. Die Ausstattung entspricht einem gehobenen, aber vertretbaren Standard. Im Zeitraum von März bis Juli 2000 war es z. B. zu 19 % ausgelastet.

Die Landesvertretung verfügt zudem über sechs Gästezimmer, die Landesbediensteten für ihre Aufenthalte in Berlin zur Verfügung stehen. Diese Zimmer waren zwischen April und Oktober 2000 zu rd. 52 % ausgelastet. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass lediglich Arbeitstage in die Berechnung einbezogen wurden und der angegebene Zeitraum die Ferienzeit enthält.

2.4 Dienstkraftfahrzeuge

Der Landesvertretung standen bis März 2000 drei geleaste Dienstkraftfahrzeuge zur Verfügung. Schriftlich dokumentierte Erwägungen über die gewünschte bzw. notwendige Ausstattung finden sich nicht in den Fahrzeugakten. Wirtschaftlichkeits- bzw. Vergleichsberechnungen, ob es günstiger ist die Fahrzeuge zu leasen oder zu kaufen, wurden nicht angestellt.

3 Folgerungen

3.1 Organisation und Geschäftsverteilung

Die Verteilung der Zuständigkeiten für die Europapolitik auf mehrere Organisationseinheiten ist ungünstig. Es sollte geprüft werden, ob die Koordinierung der Europapolitik auch organisatorisch in der SK in Dresden gebündelt werden kann. Damit könnten Organisationseinheiten eingespart, die Arbeit effektiviert und der Informationsfluss an den Staatsminister verkürzt werden.

Durch die Verlagerung des Schwerpunkts der Europapolitik nach Dresden hat die Abteilung A der Landesvertretung in Berlin einen wesentlichen Teil ihres Aufgabenbereiches verloren. Eine Abteilung muss jedoch gewichtige Teile der Gesamtaufgabe der Behörde umfassen. Abteilungen sollten nur errichtet oder aufrechterhalten werden, soweit dies unbedingt sachlich notwendig ist. Dies ist bei Abteilung A (Europaangelegenheiten/Verwaltung) der Berliner Landesvertretung keinesfalls gegeben. Ebenso ist das Referat A3 (Europäische Union/Bund) mit drei Mitarbeitern nicht hinnehmbar. Kleine Referate mit drei oder weniger Stellen bedeuten im Allgemeinen eine unwirtschaftliche Organisation.

Das bisherige Referat A1 (Verwaltung) könnte im Rahmen einer Restrukturierung der Landesvertretung weitgehend erhalten bleiben. Die Aufgaben der Referate A2 und A3 (Europäische Union/Bund) sollten überwiegend in die SK verlagert bzw. der bisherigen Abteilung B zugeordnet werden. Die für die Referate A2 und A3 vorgehaltenen Stellen sind „kw“ zu stellen. Die Abteilung A der Landesvertretung kann daher komplett aufgelöst und die Stelle der Abteilungsleiterin im Stellenplan ebenfalls „kw“ gestellt werden.

Die künftige Struktur der Berliner Landesvertretung könnte demnach aus nur noch drei Referaten bestehen (Verwaltung, Bundesangelegenheiten und Bundesratskoordination). Dies legt die Überlegung nahe, ob auch die Zahl der Stellen reduziert werden kann. In diesem Zusammenhang sollte untersucht werden, ob eine höhere Präsenz zuständiger Bearbeiter der Ressorts bei Ausschusssitzungen des Bundesrats möglich ist. Dies dürfte aufgrund der räumlichen Nähe von Berlin und Dresden kein größeres Hindernis sein und wäre deutlich wirtschaftlicher.

3.2 Interimsunterbringung des Sachsen-Verbindungsbüros in Brüssel

Nach § 7 Abs. 1 SäHO müssen bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Es sprach kein Grund dafür, ein in der Nachbarschaft des ehemaligen Botschaftskomplexes gelegenes Objekt anzumieten, weil die räumlich äußerst beengten Arbeitsbedingungen im Interimsquartier des Sachsen-Verbindungsbüros das Objekt am Boulevard St. Michel nur bedingt als geeignet erscheinen lassen.

Auch die unnötig frühe Anmietung des Objektes am Boulevard St. Michel zum 01.03.1999 bedeutet einen Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und

Sparsamkeit. Da die Sanierung des ehemaligen Botschaftskomplexes nach letztem Stand (Januar 2001) erst im Frühjahr 2001 beginnen sollte, wären die Anmietung eines Ausweichquartiers und dessen Bezug durch das Sachsen-Verbindungsbüro frühestens zum Jahreswechsel 2000/2001 erforderlich gewesen. Bis dahin hätten die Räumlichkeiten im ehemaligen Botschaftskomplex noch mietfrei genutzt werden können. Wenn sich auch der Beginn der Sanierung offensichtlich aus verschiedenen Gründen immer wieder verzögert hat, hätte ein Ausweichquartier erst dann angemietet werden dürfen, wenn der Zeitpunkt des Beginns der Sanierung relativ sicher feststand. Auch in diesem Fall wäre noch ein ausreichender zeitlicher Vorlauf gegeben gewesen.

Legt man den Zeitraum März 1999 (Beginn des Mietverhältnisses für das Objekt Boulevard St. Michel) bis einschließlich Februar 2001 (= zwei Jahre, voraussichtlicher Beginn der Sanierung) zugrunde, wurden bei einer jährlichen Gesamtmiete von rd. 79 T€ und einem Anteil des Freistaates von 55 % am Mietobjekt etwa 87 T€ an Mietzins unnötigerweise verausgabt.

3.3 Gästeappartement und Gästezimmer der Landesvertretung

Das Gästeappartement liegt mit einer Auslastung von 19 % unterhalb einer wirtschaftlich vertretbaren Grenze. Um den Auslastungsgrad des Gästeappartements zu steigern und Reisekosten von Landesbediensteten einzusparen, sollte der Nutzerkreis des Gästeappartements ausgeweitet werden. Dies kommt insbesondere dann in Betracht, wenn die Gästezimmer der Landesvertretung voll belegt sind. Dabei spricht nichts dagegen, die Priorität bei der Nutzung des Gästeappartements bei den Mitgliedern der Staatsregierung zu belassen. Auch die Gästezimmer der Landesvertretung könnten besser ausgelastet werden, solange andererseits Hotelübernachtungen in Berlin von Landesbediensteten abgerechnet werden.

3.4 Dienstkraftfahrzeuge

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verlangen bei der Anschaffung von Dienstfahrzeugen, dass nachvollziehbare Erwägungen darüber angestellt werden müssen, welcher Fahrzeugtyp mit welcher Ausstattung für den Einsatzzweck angemessen und erforderlich und wie die Anschaffung am wirtschaftlichsten - hier im Wege des Leasings oder des Kaufs - zu realisieren ist. Im Übrigen ist dazu die jeweilige VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zu den einzelnen Haushaltsjahren zu beachten.

4 Stellungnahme der Sächsischen Staatskanzlei

Die SK trägt vor, dass die Forderung des SRH nach einer zusätzlichen Bündelung und Koordinierung der Europapolitik in Dresden mittlerweile weitestgehend umgesetzt sei. Auch eine weitere Straffung der Organisation der Landesvertretung in Berlin sei mittelfristig vorgesehen.

Die Anmietung des Ausweichquartiers für das Sachsen-Verbindungsbüro in Brüssel zum 01.03.1999 sei aus damaliger Sicht geboten gewesen, da dies die geeignete und wirtschaftliche Lösung gewesen sei.

Die Auslastung des Gästeappartements in Berlin sei durch verschiedene Maßnahmen verbessert worden.

5 Schlussbemerkung

Die SK hat bereits während des laufenden Prüfungsverfahrens die in diesem Beitrag dargestellten Beanstandungen, soweit dies möglich war, abgestellt. Das Verfahren konnte daher zügig abgeschlossen werden.

Das Zuwendungsverfahren wies zahlreiche Mängel auf, die erhebliche Unsicherheiten mit haushaltrechtlichen Bestimmungen und dem Erlass zuwendungsrechtlich korrekter Bewilligungen erkennen ließen. Einzelmaßnahmen wurden durch verschiedene Zuwendungsgeber ohne jegliche Abstimmung gefördert.

Die Schnittstellen der direkten (Zuwendungen) und indirekten Förderung (steuerliche Einsparungen), die Überschneidungen verschiedener Zuwendungsprogramme sowie die Abgrenzung zwischen öffentlichen Aufgaben und denen, die im Sinne rentierlicher Ausgaben dem privaten Eigentümer zuzuordnen sind, bedürfen einer grundsätzlichen Überprüfung, um „Überförderungen“, Mitnahmeeffekte und damit die Verschwendung öffentlicher Mittel wirksam einzugrenzen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat seine Prüfung im Bereich der Städtebauförderung fortgesetzt. Die ausgewählten Städte erhielten Zuwendungen zur Förderung der „städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ aus diversen Landes- und Bund-/Länderprogrammen des Epl. 03 Kap. 0323. Zur Umsetzung geprüfter Einzelmaßnahmen trugen weitere Förderungen durch Dritte bei.

Der SRH hat geprüft, ob Zuwendungen zweckentsprechend und ordnungsgemäß verwendet, das Ziel der Förderung erreicht und wirtschaftlich und sparsam mit den Fördermitteln umgegangen wurden. Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung war festzustellen, ob im Rahmen der zahlreichen Förderprogramme Doppelförderungen auftraten.

2 Prüfungsergebnis der Durchführung von Maßnahmen der „städtebaulichen Erneuerung“ in B und G

2.1 Abbruch eines Hochhauses in B

2.1.1 In Abstimmung mit dem SMI förderte das RP Dresden die Vorbereitung der Abbruchmaßnahmen für ein Hochhaus mit rd. 199 T€ (389 TDM) zweckwidrig aus dem Bund-/Länderprogramm Städtebaulicher Denkmalschutz. Gegen die haushaltsrechtliche Zweckbestimmung des Programms wurde verstoßen.

2.1.2 B rechnete im Bund-/Länderprogramm zur Städtebaulichen Erneuerung (SEP) bis Dezember 1999 Ausgaben für den Abbruch in Höhe von rd. 1,74 Mio. € (3,4 Mio. DM) als sog. „vorgezogene Ordnungsmaßnahme“ ab, ob der nach den För-

derbedingungen vorgegebene maximale Kostenrahmen von 7 % der Gesamtausgaben für das Sanierungsgebiet überschritten wurde, blieb dabei unberücksichtigt.

2.1.3 Rückflüsse von Fördermitteln aus dem Landessanierungsprogramm 1991/1992 (Landesförderung 85 %, Stadt 15 %) setzte B als sanierungsbedingte Einnahmen im SEP (Mittelleinsatz: Bund/Land/Gemeinde je ein Drittel) wieder ein. Dadurch sind Ausgaben in Abweichung vom gleichanteiligen Finanzierungsgrundsatz des SEP ganz überwiegend aus Landesmitteln finanziert worden. Dem Freistaat ist dadurch ein finanzieller Nachteil entstanden.

Zinseinnahmen in Höhe von rd. 334 T€ (653 TDM), die B aus sanierungsbedingten Einnahmen erzielt hatte, forderte das RP nicht zurück. Ob diese Zinseinnahmen zwischenzeitlich wieder für Zwecke der Sanierung eingesetzt wurden, konnte nicht festgestellt werden.

2.1.4 Obwohl das SMF lediglich einer Absenkung des kommunalen Eigenanteils auf 10 % für den Abbruch des Hochhauses zugestimmt hatte, bewilligte das RP der Stadt eine sog. „Eigenmittelstütze“ von rd. 818 T€ (1,6 Mio. DM) aus dem Landessanierungsprogramm mit dem Hinweis, bei sparsamer Mittelbewirtschaftung dürften die Mittel auch für andere Maßnahmen eingesetzt werden. Dementsprechend verwandte B die Zuwendung auch zur Teilfinanzierung weiterer städtischer Sanierungsmaßnahmen. Damit wurde gegen die Auflagen aus dem Einwilligungsschreiben des SMF verstoßen und insofern ohne haushaltrechtliche Ermächtigung über diese Mittel verfügt.

2.1.5 Ausschließlich für das Programmjahr 2000 bewilligte das RP der Stadt unter Bezugnahme auf einen Zuwendungsbescheid aus dem Jahr 1991, dessen Bewilligungszeitraum bereits Ende 1992 verstrichen war, neben der Förderung aus dem SEP Zuwendungen aus dem Landessanierungsprogramm in Höhe von 511,3 T€ (1 Mio. DM). Die für das Landessanierungsprogramm im Hj. 2000 veranschlagten Mittel waren IfG-Mittel, die aufgrund des Doppelförderungsverbot es nicht zusammen mit Bund-Land-Städtebaufördermitteln eingesetzt werden dürfen. Gegen bundesrechtliche Fördervorschriften wurde verstoßen.

2.1.6 Das Zuwendungsverfahren insgesamt wies zahlreiche Mängel auf, die erkennen lassen, dass erhebliche Unsicherheiten im Umgang mit haushaltsrechtlichen Bestimmungen und dem Erlass zuwendungsrechtlich korrekter Bewilligungen bestehen.

2.2 Sanierung Stadtbibliothek in B

Auch bei kommunalen Sanierungsvorhaben wie der „Stadtbibliothek“ muss die Unrentierlichkeit der Maßnahmen nachgewiesen werden. Dies hat die Stadt versäumt.

B hatte zudem eine Zuwendung des SMWK in Höhe von 511,3 T€ (1 Mio. DM) aus dem Sonderprogramm „Sakral- und Kulturbauten“ für die Sanierung an der Stadtbibliothek erhalten und dies gegenüber dem RP nicht angegeben. Aufgrund fehlender Abstimmung beider Zuwendungsgeber besteht die Gefahr einer Doppelförderung der Maßnahme.

2.3 Haupt- und Stallgebäude in B

Grundstücke, die B mit Städtebaufördermitteln erworben hatte, veräußerte die Stadt ohne die erforderliche Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde an die städtische Wohnungsbaugesellschaft und stundete rund neun Monate die Zahlung des Kaufprei-

ses. Damit verwandte B Zuwendungsmittel zweckwidrig dazu, der städtischen Gesellschaft Zahlungserleichterungen zu verschaffen.

Obwohl der Stadt das Bestehen einer partiellen Vorsteuerabzugsberechtigung der Eigengesellschaft für das geförderte Vorhaben bekannt war, zahlte sie Zuwendungen zunächst weiterhin auf die ungekürzten Bruttorechnungsbeträge und förderte zeitweilig - d. h. bis zur Schlussrechnung - nicht förderfähige Ausgaben.

2.4 Zuwendungsverfahren in G

Das Zuwendungsverfahren wies auch hier zahlreiche Mängel auf. So müssen Fragen der Mittelbewirtschaftung geklärt sein, bevor über die Bewilligung von Zuwendungen entschieden wird.

2.5 Sanierungsbeauftragte und Sicherheitseinbehalte der Stadt G

Für die Tätigkeit eines privatwirtschaftlichen Dienstleisters als städtische Sanierungsbeauftragte fallen alljährlich erhebliche Kosten an. Allein die Grundvergütungen u. a. für „allgemeine Betreuung und Beratung der Stadt“ und die „Zahlungsabwicklung“ belaufen sich auf rd. 51,13 T€ (100 TDM) pro Jahr. Hinzu kommen abgerechnete Fallpauschalen von rd. 255,65 T€ (500 TDM) pro Jahr. Leistungsbild und Honorarhöhe waren nicht nachvollziehbar.

Das RP förderte die vollen, nicht um Sicherheitseinbehalte gekürzten Rechnungsbeträge und zahlte mehr Zuwendungen an G aus, als im Zeitraum von zwei Monaten für fällige Ausgaben benötigt wurden. Dadurch entstanden dem Zuwendungsgeber Zinsverluste.

2.6 Einzelne Maßnahmen in G

2.6.1 Die von G unter Beteiligung ihrer Sanierungsbeauftragten mit Gebäudeeigentümern geschlossenen Modernisierungs- und Instandsetzungsvereinbarungen wiesen zahlreiche Mängel auf (beispielsweise keine Finanzierungsnachweise, ungenügende Angaben zu den förderfähigen Kosten bzw. Förderung auf Grundlage von nur „vorläufig“ als förderfähig anerkannten Kosten).

Einzelmaßnahmen wurden ohne sorgfältige Ermittlung der förderfähigen Kosten z. T. durch verschiedene Zuwendungsgeber gefördert, die sich nicht untereinander abstimmten. Dadurch war die Gesamtfinanzierung der Einzelmaßnahmen zeitweilig nicht gesichert. Es entstanden Finanzierungslücken, die G z. T. mit Mitteln einer Stiftung zu schließen versuchte; zudem wurden bei zwei Gebäuden mit Nachverträgen zu den bestehenden Modernisierungsverträgen weitere Mittel aus dem Bund-/Länderprogramm zum Städtebaulichen Denkmalschutz bereitgestellt.

Zu drei geförderten Einzelmaßnahmen erstellte die Sanierungsbeauftragte der Stadt Kostenerstattungsbetragsberechnungen, nach denen die Eigentümer der Objekte Eigenleistungen im Wert von 15 % der Baukosten erbringen sollten. Bei zwei Gebäuden waren in den Nachverträgen zu den Modernisierungsvereinbarungen statt der Eigenleistungen nunmehr Eigenkapital in Höhe von 15 % der Bausumme angegeben. Dass diese Eigenleistungen erbracht wurden, war nicht feststellbar.

2.6.2 Die Eigentümer der geprüften Sanierungsobjekte erklärten in den Modernisierungsverträgen nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt zu sein. Eine entsprechende Bescheinigung des Finanzamtes verlangten weder die Stadt noch ihre Sanierungsbeauf-

tragte, obwohl Finanzierungskonzepte vorlagen, wonach die Eigentümer mit Steuer-rückflüssen rechneten.

Die Sanierungsbeauftragte zahlte dementsprechend auf Grundlage der Bruttorechnungsbeträge die Zuwendungen einschließlich der Mehrwertsteueranteile aus. Auch mit der „vorläufigen“ Schlussrechnung revidierten die Eigentümer ihre Erklärung zur Vorsteuerabzugsberechtigung nicht, obwohl partielle Vorsteuerabzugsberechtigungen vorlagen.

Die Eigentümer schlossen mit der Stadt 1999 eine Vereinbarung über die Inanspruchnahme von erhöhten Absetzungen für Herstellungs- und Anschaffungskosten gem. §§ 7 h, 10 f und 11 a des Einkommensteuergesetzes. Dies ist Voraussetzung für die Inanspruchnahme der erhöhten steuerlichen Abschreibung von 10 % der Herstellungskosten im Jahr der Herstellung und in den folgenden neun Jahren.

In den Kostenerstattungsbeitragsberechnungen zu den Modernisierungs- und Instandsetzungsverträgen war außerdem ein Abzug von den Gesamtkosten für Investitionszulagen nach dem Investitionszulagengesetz ausgewiesen. Investitionszulage wird nur gewährt, wenn der Anspruchsberechtigte für die Herstellungsarbeiten keine erhöhten Absetzungen in Anspruch nimmt.

Die Abgrenzung direkter Förderungen mittels Zuwendungen einerseits und indirekter Förderung mittels steuerlicher Vergünstigungen andererseits bereitet offenkundig Probleme, die seitens des SMI abzustellen sind, um Doppelförderungen auszuschließen.

2.6.3 Die Sanierungsbeauftragte zahlte in Abstimmung mit der Stadt bewusst vor Fälligkeit rd. 85 % der Zuwendungen auf sog. Sperrkonten. Von diesen Konten durften Zahlungen nur mit Zustimmung der Sanierungsbeauftragten geleistet werden. Kontoinhaber waren die jeweiligen Gebäudeeigentümer; ihnen flossen auch die Zinsen aus den Kontoguthaben zu.

Folge waren Zinsverluste für den Zuwendungsgeber, da erheblich mehr Zuwendungen ausgereicht wurden, als G innerhalb von zwei Monaten für zuwendungsfähige Ausgaben benötigte.

3 Folgerungen

3.1 Der SRH hat das SMI und das RP Dresden auf die zahlreichen Verstöße gegen das Zuwendungsrecht hingewiesen und das RP aufgefordert, über die Rückforderung von ausgereichten Geldern zu entscheiden.

Das Verfahren zur Bewilligung und Auszahlung der Zuwendungen in den Programmen der Städtebauförderung ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, z. T. kaum nachvollziehbar und haushaltsrechtlich, insbesondere zuwendungsrechtlich zu beanstanden.

Das SMI hat künftig auf den Erlass korrekter Zuwendungsentscheidungen durch die nachgeordneten RP zu achten. Das städtebauliche Zuwendungsverfahren ist seitens des SMI im Hinblick auf Rechtskonformität, Effizienz und Effektivität zu überprüfen und für die Zukunft neu zu ordnen.

Der SRH empfiehlt dem SMI die Einrichtung einer Arbeitsgruppe mit dem Ziel, entsprechende Änderungen umsetzen zu können. Zugleich empfiehlt er dem LT, die entspre-

chenden Ausgabenansätze zu sperren, bis die Staatsregierung eine ausreichende Neuregelung vorgelegt hat.

3.2 Das RP hat zu prüfen, ob im Rahmen der Förderung der Stadtbibliothek Städtebaufördermittel zurückzufordern sind.

Künftig hat das RP als Bewilligungsbehörde bei Sanierungsmaßnahmen für die Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen immer eine detaillierte Kosten- und Finanzierungsübersicht sowie eine Kostenerstattungsbetragsberechnung zu fordern.

3.3 Das RP hat die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung für das Haupt- und Stallgebäude unverzüglich zu prüfen und ggf. Fördermittel mit Zinsen zurückzufordern.

Das RP hat den korrekten Wiedereinsatz sanierungsbedingter Einnahmen sicherzustellen.

3.4 SMI und RP haben auf eine haushaltrechtlich korrekte Abwicklung des Zuwendungsverfahrens nach den eingängigen gesetzlichen Bestimmungen zu achten. Dazu muss das Verfahren zur Mittelbereitstellung gestrafft werden.

3.5 Das RP hat zu prüfen, ob nichtförderfähige Honorare des Sanierungsträgers für allgemeine Beratungsleistungen im Rahmen der Förderung abgerechnet wurden und ggf. Gelder zurückzufordern.

3.6.1 Das RP hat zukünftig darauf zu achten, dass kommunale Zuwendungsempfänger die ihnen für Sanierungszwecke zur Verfügung stehenden Mittel an private Dritte nur weiterreichen, wenn die haushaltsrechtlichen und zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen hierfür beachtet werden. Dies bedingt insbesondere eine sorgfältige Ermittlung der wirklich notwendigen Sanierungsarbeiten und die nachhaltige Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der geförderten privaten Eigentümer.

3.6.2 Die Frage der Vorsteuerabzugsberechtigung ist grundsätzlich zu klären bevor Zuwendungen ausgezahlt werden. Im Übrigen sind auf die Vorsteuer entfallende Zuwendungsbeträge bei Bestehen der Vorsteuerabzugsberechtigung zwingend zurückzufordern.

3.6.3 Die Schnittstellen der direkten (Zuwendungen) und indirekten Förderung (steuerliche Einsparungen), die Überschneidungen verschiedener Zuwendungsprogramme sowie die Abgrenzung zwischen öffentlichen Aufgaben (z. B. Wiederherstellung ortsbildbestimmender Fassadengestaltung von Gebäuden) und denen, die im Sinne rentierlicher Ausgaben dem privaten Eigentümer zuzuordnen sind, bedürfen einer grundsätzlichen Überprüfung, um „Überförderungen“, Mitnahmeeffekte und damit die Verschwendung öffentlicher Mittel wirksam einzugrenzen.

Durch Vereinfachung des Förderverfahrens mittels pauschalierter Festbetragsfinanzierung könnten in den Bewilligungsstellen Ressourcen umgeschichtet werden für die notwendige Kontrolle der Abwicklung von Fördervorhaben. Der SRH sieht hier dringenden Handlungsbedarf.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium des Innern

Der Abbruch des nicht denkmalgeschützten Hochhauses sei Voraussetzung für die Wiederherstellung des historischen Stadtbildes und die Förderung der Vorbereitungskosten aus dem Programm Städtebaulicher Denkmalschutz damit zuwendungsrechtlich nicht zu beanstanden (zu Pkt. 2.1.1).

Im Übrigen werde das SMI die auf Grundlage der getroffenen Feststellungen erforderlichen Maßnahmen veranlassen.

Das Ministerium begrüße den Vorschlag des SRH eine Arbeitsgruppe zu bilden, mit dem Ziel, das Zuwendungsverfahren in den Programmen der städtebaulichen Erneuerung zu überprüfen und zu straffen.

4.2 Stellungnahme der Städte

Das RP sei durch die Stadt, wenn auch nicht formell, von der Förderzusage des SMWK informiert gewesen. Die endgültige Abstimmung und Festlegung zur Förderung von Kosten bzw. Bauabschnitten werde mit Schlussrechnung der Einzelmaßnahme vorgenommen (zu Pkt. 2.2).

In der Folgezeit habe die Stadt bei Veräußerung von Grundstücken an die städtische Gesellschaft die dazu erforderliche Genehmigung eingeholt (zu Pkt. 2.3).

Durch fehlende bzw. späte verbindliche Aussagen weiterer Zuwendungsgeber zu Höhe und Inhalt der Bewilligung, sei der finanziell am höchsten beteiligte Zuwendungsgeber am stärksten interessiert in Vorleistung zu gehen, da sonst die vom Gesetzgeber geforderte zügige Durchführung der Sanierung nicht zu realisieren sei. Bei der Kostenerstattungsbeitragsberechnung werde der Mindestkapitaleinsatz des Eigentümers pauschal angesetzt, ohne die tatsächliche Finanzierungsquelle zu kennen (zu Pkt. 2.1.6).

4.3 Das SMWK geht davon aus, das RP über die Förderung aus dem Sakralbautenprogramm unterrichtet zu haben, konnte dies aber noch nicht abschließend klären. Nach Mitteilung des RP Dresden war ein Schreiben des SMWK bislang nicht auffindbar.

5 Schlussbemerkung

Der SRH hält an seinen Feststellungen und Folgerungen fest.

**Einführung des digitalen Bündelfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben im Freistaat Sachsen
- Wesentliche Ergebnisse einer Beratenden Äußerung -**

Das SMI beziffert die Investitionskosten für die Einführung des Digitalfunks in Sachsen mit rd. 240 Mio. €. Bisher fehlt jedoch für dieses Bund-/Länderprojekt eine sorgfältige Nutzen-Kosten-Analyse ggf. unter Beteiligung neutraler Sachverständiger.

Die bisher vorliegenden Gutachten sind unvollständig, die darin enthaltenen Aussagen teilweise nicht nachprüfbar. Eine zu frühe Festlegung auf nur ein System wird sich möglicherweise preiserhöhend auswirken.

1 Gegenstand

Die Kosten für die bundesweite Einführung des digitalen Bündelfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) werden mit 4 bis 6 Mrd. € beziffert. Um allen Ländern die Beteiligung an diesem Projekt zu ermöglichen, soll die neue Technik nach einem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 24.11.2000 möglichst bis Ende 2005 vollständig eingeführt sein.

Der SRH hat den derzeitigen Sachstand erhoben und auf dieser Grundlage eine Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 SÄHO abgegeben.

2 Ergebnisse

2.1 Digitalfunksysteme, die für die Einsatzfähigkeit von BOS möglicherweise in Frage kommen, sind GSM, TETRA und TETRAPOL, evtl. auch UMTS und W-LAN.

Deutlich geringeren Investitionskosten stehen bei den öffentlichen GSM-Netzen Nachteile gegenüber, wie hohe Gesprächsgebühren, verzögerter Verbindungsaufbau, Einschränkungen bei den Möglichkeiten für Gruppentelefonie. Funkkontakt der Einsatzkräfte untereinander ohne Netzsteuerung ist derzeit in GSM-Netzen nicht möglich.

Für den Digitalfunk der BOS werden vom SMI als Leistungskriterien genannt:

- automatische Bereitstellung der erforderlichen Anzahl an Kommunikationskanälen, unabhängig von Ort und Zeit/kein Netzausfall durch Überlastung,
- Möglichkeit der Verschlüsselung von Sprache und Daten,
- möglicher Wechsel des Einsatzortes einer Teilnehmergruppe ohne Einschränkungen durch Funksystemgrenzen,
- Übermittlung unterschiedlicher Daten (z. B. Fahndungsfotos, Fingerabdrücke, Bio-Daten) einschließlich der Möglichkeit des schnellen und effektiven Abgleichs mit dem Inhalt verschiedener Datenbanken,
- Möglichkeit der flexiblen Alarmierung der Einsatzkräfte.

Die integrierte Funkalarmierung mit Quittungsfunktion (Paging) fordern vor allem die Feuerwehren. Eine Nutzen-Kosten-Analyse zu dieser technischen Zusatzfunktion konnte das SMI nicht vorlegen.

Keinem der für die BOS angebotenen digitalen Bündelfunksysteme ist aus technischen Gründen von vornherein der Vorzug zu geben. Nach Angaben des SMI wäre die Errichtung des Systems TETRAPOL mit durchschnittlich längeren Sendereichweiten (dadurch weniger Sendemasten) insgesamt etwas kostengünstiger als die Errichtung des komfortableren Systems TETRA, bei dem digitaler Bündelfunk und Datentransfer parallel betrieben werden könnten.

2.2 Das auf Beschluss der IMK erarbeitete Gutachten einer Arbeitsgemeinschaft zweier Beratungsunternehmen (ARGE) zur Einführung eines digitalen Funknetzes für die BOS in der Bundesrepublik Deutschland wurde wesentlich durch Unternehmensberatungen erstellt, die kapitalseitig mit Anbietern digitaler Funktechnik für BOS - insbesondere TETRA - verbunden und daher nicht unabhängig sind.

2.3 Die Aussagen im Gutachten der ARGE zur notwendigen Anzahl, zur Ausstattung und den zu veranschlagenden Investitionskosten in die technische Auf- bzw. Ausrüstung der Leitstellen basieren im Wesentlichen auf Annahmen, auf nicht näher prüfbareren „Hersteller- und Lieferantangaben“ und bloßen Unterstellungen bezüglich der „erwarteten“ weiteren Ausstattung der Leitstellen bis 2006. Gleiches gilt für die Ausführungen im Gutachten der ARGE zur Frage der Kosten für den Verschlüsselungsmodus.

2.4 Aussagen zur finanziellen Tragweite der Einführung bundesweiter digitaler Bündelfunktechnik werden im Gutachten der ARGE ebenfalls auf nicht verifizierbarer Grundlage getroffen. Zusätzlich zeigen die sog. „nicht-monetäre Analyse“ und die „monetäre Analyse“ sowie die sich anschließenden Ausführungen zu möglichen sog. „Betreibermodellen“, dass eine klare Zielstellung fehlt, die das Leistungsspektrum und den Umfang der Investitionen in die neue Technik vorgibt.

Konkret geht es hierbei um die Aufgaben, die BOS gemäß ihrem jeweiligen gesetzlichen Auftrag wahrzunehmen haben und den funktechnischen Mitteln, die für die Aufgabenerfüllung unverzichtbar notwendig sind. Für die Zielstellung wesentlich ist auch, wie sich die Zusammenarbeit der BOS gestaltet und in welchem Umfang eine einheitliche Funktechnik für diese Zusammenarbeit notwendig ist.

2.5 Auch die Frage der Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern wird im Gutachten nur unzureichend behandelt und als „politische Entscheidung“ abgetan.

2.6 Bei allen Betreibermodellen für die Netzinfrastruktur droht die Gefahr der wirtschaftlichen Abhängigkeit. Diese wäre für die bundesdeutschen BOS besonders groß, wenn für eine ganz spezielle auf die Bedürfnisse der BOS zugeschnittene digitale Funknetztechnik optiert wird, die so auf dem Markt gar nicht angeboten wird. Selbst in dem von der ARGE untersuchten „Mietermodell“ wäre so ein Wechsel zu einem anderen Vermieter der benötigten Technik nicht möglich.

2.7 Das von der Zentralstelle für die Einführung des digitalen Bündelfunks (ZED) durchgeführte Interessenbekundungsverfahren (IBV) lässt erkennen, dass Finanzierungsmodelle präferiert werden, die aus staatlichen Haushalten zu tragende finanzielle Lasten für den Aufbau der Netzinfrastruktur möglichst in die Zukunft verlagern, um an sich notwendige Prioritätsentscheidungen, insbesondere die Zurückstellung anderer polizeilicher Sachinvestitionen, zu vermeiden. Finanzwirtschaftlich kommen diese Finanzierungsmodelle einer zusätzlichen Kreditfinanzierung öffentlicher Haushalte gleich.

Solche Vorgaben sind im IBV offenkundig ohne vorherige Abstimmung mit der Finanzministerkonferenz aufgenommen worden.

2.8 Für den SRH hat sich bei den örtlichen Erhebungen der Eindruck ergeben, dass schon eine - wenn auch noch nicht schriftlich fixierte - Vorentscheidung für das System TETRA gefallen ist.

3 Folgerungen

3.1 Es bedarf sorgfältiger Analysen dazu, in welchem Umfang und in welchem Zeitraum die technische Umrüstung sowohl zur Aufgabenerfüllung der BOS notwendig ist als auch finanziert werden kann.

3.2 In jedem Fall müsste untersucht werden, ob die Nutzung spezieller GSM-Netze (vgl. z. B. GSM-R als neuem Betriebsfunksystem der Deutschen Bahn), künftiger UMTS-Netze und/oder W-LAN-Netze geeignet wäre, Funkleistungen für die BOS zu erreichen, die deutlich über denen bei Nutzung von herkömmlichen GSM-Netzen liegen, ohne dabei die hohen Investitionskosten zu erreichen, die für eigene TETRA- oder TETRAPOL-Netze erforderlich würden. GSM-Betriebsfunksysteme, die diese Funkleistungen erreichen, sind als ernst zu nehmende Alternative zu einem digitalen Bündelfunksystem für die BOS in einen Wirtschaftlichkeitsvergleich (Barwertvergleich auf Basis der Investitions- und Betriebskosten) einzubeziehen.

Ohne vorherige Kostenorientierung besteht für das neue, digitale BOS-Funksystem die Gefahr, dass von der Fachseite technische Maximallösungen (beispielsweise integriertes Paging) gefordert und mit der Industrie durchgesetzt werden, obwohl Nutzen und Kosten in keinem angemessenen Verhältnis mehr stehen.

3.3 Das SMI muss im Rahmen der IMK auf die Erstellung eines neuen Gutachtens durch unabhängige Berater hinwirken, die neben dem für diesen Sektor wichtigen technischen Sachverstand auch die notwendigen betriebswirtschaftlichen und juristischen Kenntnisse mitbringen.

3.4 Die Aussagen im Gutachten der ARGE sind haushaltsrechtlich als Grundlage für Investitionsentscheidungen nicht tragfähig. Die technischen Voraussetzungen für die Verschlüsselung auch im grenzüberschreitenden Verkehr müssen erst noch geklärt werden.

3.5 Zahl und notwendige Funktion der Endgeräte sind zu hinterfragen. Der diesbezüglich vorhandene Anbieterkreis ist zu ermitteln; aus der unterschiedlichen Organisation der einzelnen BOS und der länderübergreifenden Ausrichtung der Untersuchung resultierende Schwierigkeiten, die für fundierte Aussagen erforderlichen Informationen zu erhalten, dürfen in Anbetracht einer Investitionsentscheidung vorliegenden Ausmaßes nicht dazu führen, notwendige Datengrundlagen durch reine „Annahmen“ zu ersetzen.

3.6 Nur auf Basis einer klar formulierten Zielstellung kann - in Anbetracht des sich abzeichnenden bundesweiten Investitionsvolumens ggf. unter Heranziehung externen Sachverständigen (beispielsweise Einschaltung eines unabhängigen Consultant) - eine fundierte Nutzen-Kosten-Analyse im Sinne von § 7 Abs. 2 BHO erstellt werden.

3.7 Es müssen sinnvolle Vorstellungen über die vertikale (Bund-/Ländergesamtheit) und die horizontale (Länder untereinander) Verteilung der Investitionskosten entwickelt werden. Dies schließt eine Verteilung der Betriebskostenanteile nach Nutzungsanteilen ein.

Keineswegs dürfen Fragen der Finanzierung der Digitalfunktechnik als eher marginal behandelt werden, wie es im Gutachten geschieht. Der Freistaat Sachsen sollte darauf dringen, dass keine übereilten Entscheidungen auf wenig gesicherter Grundlage getroffen werden, die dann später auf Jahre hinaus für den Freistaat mit Zahlungsverpflichtungen verbunden sein werden, ohne dass ein entsprechender Nutzen derzeit garantiert werden könnte.

3.8 Betreibermodelle sollten nur aus Effizienzgründen, nicht aber aus Gründen der Verlagerung von Zahlungslasten in die Zukunft erwogen werden. Deshalb wäre zu fragen, welche Bereiche der heute von den BOS betriebenen Sicherheitstechnik überhaupt für ein sog. Outsourcing auf eine private Gesellschaft in Betracht kämen.

Da die vorgeschlagenen Beteiligungsmodelle bezüglich der Netzinfrastruktur nur dazu dienen sollen, die Finanzierung der Investitionskosten einer Gesellschaft (mit oder ohne priv. Beteiligung) zu überlassen, anstatt sie brutto in den Haushaltsplänen auszuweisen, sind sie abzulehnen. Finanzwirtschaftlich wäre dies eine verdeckte Kreditfinanzierung öffentlicher Aufgaben. In diesem Zusammenhang darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Lage der öffentlichen Haushalte nicht zuletzt aufgrund der bestehenden Verpflichtungen aus dem europäischen Stabilitätspakt ohnehin angespannt ist.

3.9 Die Fragen im IBV lassen erkennen, dass die ZED mit der Vorbereitung eines Vergabeverfahrens der vorliegenden Komplexität offenkundig überfordert ist. Die Ausarbeitung von „Finanzierungsmodellen“ für öffentliche Investitionen, die öffentliche Haushalte finanzieren müssen, industriellen Anbietern anzutragen ist nicht hinnehmbar.

Ob ein Finanzierungsmodell gemessen an § 7 Abs. 2 SÄHO für die öffentlichen Kassen günstig oder ungünstig ist, müssen die zuständigen staatlichen Stellen - erforderlichenfalls unter Zuhilfenahme externen Sachverständigen - selbst prüfen und beurteilen. Der Freistaat Sachsen sollte deshalb seinen Einfluss in den betreffenden Gremien dahin geltend machen, dass maßgebliche haushaltsseitige Erwägungen nicht auf Anbieter verlagert werden.

3.10 Der Freistaat Sachsen sollte sich dafür einsetzen, dass vor einer Entscheidung über ein bestimmtes Digitalfunksystem eine Erprobung aller in Frage kommenden Konkurrenzprodukte stattfindet. Als Ergebnis der praktischen Erprobung wäre zu untersuchen, welche Leistungserwartungen der BOS von welchem Anbieter technisch aber auch preislich am besten erfüllt werden können. Auf dieser Grundlage wären sodann die finanzielle Planung und Ausschreibung der Leistung im Einzelnen vorzunehmen.

Die Durchführung des Vergabeverfahrens (Vorbereitung, Durchführung, Auswertung) sollte angesichts der Erfahrungen mit dem Interessenbekundungsverfahren nicht von der ZED allein betreut werden. Der Freistaat Sachsen sollte sich dafür einsetzen, dass die ZED hierfür Unterstützung durch ein international erfahrenes und unabhängiges Wirtschaftsprüfungsunternehmen erhält.

4 Stellungnahmen der Ministerien

SMI und SMF erklärten sich mit dem Inhalt der vorliegenden Beratenden Äußerung im Wesentlichen einverstanden.

Das SMI weist in seiner Stellungnahme darauf hin, im derzeitigen analogen Funk bestehe keine Möglichkeit der Quittierung einer Alarmmeldung. Es handle sich um rein passive Endgeräte (ohne Sendefunktion). Nichts anderes sei auch mit dem „integrierten Paging“ als Bestandteil eines digitalen Sprech- und Datenfunksystems vorgesehen.

Insofern handle es sich beim integrierten Paging um die Abbildung eines heute verfügbaren Leistungsmerkmals in einem zukünftigen Digitalsystem. Folglich sei auch eine Kosten-Nutzen-Untersuchung entbehrlich, es genüge eine Kostenvergleichsberechnung zwischen der Realisierung des integrierten Paging und dem Aufbau eines separaten Alarmlösungssystems.

Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass Kosten und Nutzen eines künftigen Digitalfunksystems in einer fundierten Untersuchung gem. § 7 Abs. 2 SäHO ggf. unter Zuhilfenahme neutraler Sachverständiger überprüft werden müssen.

Zielvereinbarungen und insbesondere die produktorientierte Steuerung werden als Steuerungsinstrumente zu wenig genutzt. Eine Steuerung über Zielvereinbarungen wird nicht durchgängig praktiziert. Der Aufwand für das Controlling steht bislang in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen.

1 Prüfungsgegenstand

Das Controlling der Polizei soll nach Einführung der neuen Steuerungsinstrumente einer verbesserten Steuerung der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung dienen, zu einer Erhöhung der Effizienz und Effektivität polizeilichen Tätigwerdens beitragen und Erkenntnisse zur Organisationsentwicklung, zu Schwerpunktsetzungen im Rahmen einer aktiven Sicherheitspolitik und zur Haushaltsplanung liefern.

Seit 1998/1999 läuft das Modellprojekt „Produktorientierte Steuerung vollzugspolizeilicher Angelegenheiten (ProSt)“ auf Grundlage des vom Sachgebiet Controlling der Polizei entwickelten Controllingsystems (s. Pkt. 2.4) in insgesamt drei PD. Kern dieses Modellvorhabens ist eine Leistungsrechnung, die vor allem Informationen für die Steuerung der Personalressourcen liefern soll.

Der SRH hat sich einen Überblick über die bisher erreichten Ergebnisse des Controllings der Polizei verschafft. Ziel der Prüfung war es festzustellen, inwieweit Controlling zu einer Erhöhung der Effizienz und Effektivität polizeilichen Tätigwerdens beigetragen hat und ob der bisherige Aufwand für Controlling in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen steht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufbauorganisation des Controllings

Das Controlling der Polizei ist dezentral organisiert. Controllingreferenten und -sachbearbeiter gab es zunächst nur im Landespolizeipräsidium (LPP). Mit Hauserlass vom 06.03.2002 löste das SMI das Sachgebiet Controlling der Polizei aus dem LPP heraus und integrierte es in die neu strukturierte Projektgruppe „Funktionalreform und Controlling“ als Teil der Stabsstelle „Verwaltungsreform“, die unmittelbar dem Amtschef des SMI zugeordnet ist.

Im nachgeordneten Bereich richtete das LPP nach einer Probephase den Dienstposten „Sachbearbeiter Controlling“ in zahlreichen Polizeidienststellen (Präsidium der Bereitschaftspolizei, Landeskriminalamt, Landespolizeidirektion Zentrale Dienste, Polizeidirektion [PD]) im Bereich „Organisation/Allgemeines“ im Führungsstab - Bereich Polizeivollzugsdienst (PVD) ein. Im Präsidium der Bereitschaftspolizei ist der „Sachbearbeiter Controlling“ entsprechend dem Erlass des SMI dem Stabsbereichsleiter 12 und dieser dem Stabsabteilungsleiter 1 unterstellt.

2.2 Zielvereinbarungen

1999 führte die Polizei als Bestandteil des Controllings Zielvereinbarungen mit einem dazugehörigen Berichtswesen ein. Diese werden seither im Gegenstromverfahren abgeschlossen, erfassen aber nicht alle Organisationsbereiche der Polizei.

2.3 Steuerungsrelevante Ziele

Ein Ziel muss für Controllingzwecke entscheidungs- und steuerungsrelevant sein.

Zielvereinbarungen enthielten mitunter Ziele, die die betreffenden Dienststellen nicht selbst erreichen konnten.

Zum Teil fehlten in den Zielvereinbarungen mit den Präsidien und den PD und im dazugehörigen Berichtswesen Ziel(Soll)-Größen und die Festlegung von Toleranzbereichen bei Abweichungen oder es waren als Zielgrößen lediglich „Anzahl“, wie z. B. „Durchführung verdachtsunabhängiger Kontrollen“ oder „in Prozent“ vereinbart, wie beispielsweise „Auslastung der Stellen für die Sächsische Sicherheitswacht“.

2.4 Leistungsrechnung in den Modelldienststellen

Zur verbesserten Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben bedarf es einer vollständigen Erfassung der Leistungsprozesse nach Zeit- und Mengenanteilen sowie Erlösen und bei Implementierung einer Kostenrechnung außerdem nach ihrem Wert. Allerdings hat die Polizei bislang keine Kostenrechnung eingeführt.

Bei einer outputorientierten Steuerung, wie sie im Rahmen der neuen Steuerungsinstrumente vorausgesetzt wird, sind die Ergebnisse des Verwaltungshandelns die wesentlichen Steuerungsgrößen. Die Ergebnisse werden im Leistungsprozess als Produkte bezeichnet.

Der Produktkatalog der sächsischen Polizei vom 03.12.2001 umfasst 27 Produkte ausschließlich im Rahmen der vollzugspolizeilichen Aufgabenbewältigung entsprechend der strategischen Planung verteilt auf die Produktbereiche Kriminalitätsbekämpfung, verkehrspolizeiliche Aufgaben, Einsatzgeschehen, Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung. Daneben beinhaltet der Katalog auch einen Bereich „Rahmenbedingungen“ für nicht produktbezogene Aufgabenwahrnehmungen, wie den Wach- und Dienstbetrieb, Rüst- und Verteilzeiten, Fortbildung im täglichen Dienst und Führungs- und Planungsaufgaben. Der Katalog aggregiert dabei größere Zahlen von Leistungen zu einem Produkt, um die Zahl der Produkte gering zu halten.

Eine Leistungsrechnung umfasst eine zeitmäßige (Stundenrechnung), mengenmäßige (Geschäftsanfallrechnung) und monetäre Leistungsrechnung (Erlösrechnung).

Kernstück des Modellversuchs ist die 15-Minuten-genaue Zuordnung der Arbeitszeit aller Polizeibediensteten im PVD der drei Modelldienststellen nach dem Produktkatalog, ergänzt um quantitative und qualitative Kennzahlen (beispielsweise durchschnittliche Arbeitszeit je Vorgang, Aufklärungsquote) aus den Polizeistatistiken. Auf diese Weise werden Leistungen der Vollzugsbeamten für einen bestimmten Abrechnungszeitraum einzelnen Produkten zugeordnet. Zum Teil existierte in den Modelldienststellen auch eine Zuordnung der Arbeitszeit nach Geschäftsanfall (z. B. im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung/Vorgangsbearbeitung).

Eine Erlösrechnung gibt es bislang in den Modelldienststellen nicht. Die „Einnahmen“ (z. B. Verwarngelder der Polizei) werden nach wie vor nach Haushaltstiteln durch die zuständigen Polizeipräsidien und nicht nach Produkten erfasst. Im Produktkatalog fehlen auch in den Produktblättern (Beschreibungen der Produkte) Angaben zu Gebühren und Entgelten.

Tatsächlich beteiligten sich in den Modelldienststellen nicht alle Polizeibediensteten im PVD an der Arbeitszeiterfassung, da PD-Leiter, Mitarbeiter im Führungsstab (PVD 1 bis 4) und Controller hierzu nicht verpflichtet und noch keine Stabs- und Verwaltungsprodukte erarbeitet worden sind.

Die Zeitaufschriebe erfolgten stets anonym und manuell auf einem Papierbeleg, im Streifendienst durch den Dienstgruppenführer für die Bediensteten im Einsatz. Aussagen über die Zuverlässigkeit der erhobenen Daten waren deshalb nicht möglich.

Zwischenzeitlich wurde eine lauffähige DV-Programmversion „Dienstzeitplanung, -erfassung und -auswertung (DPNA)“ erarbeitet und in zwei Polizeirevieren des Präsidialbereiches Chemnitz erprobt. Die bis Ende 2001 geplante Einführung von DPNA im gesamten Präsidialbereich Chemnitz war bis Mitte 2002 noch nicht umgesetzt.

2.5 Berichtswesen

Im Anhang der Zielvereinbarungen bis zur Ebene der PD befand sich ein Vordruck Berichtswesen mit diversen Spalten zu controllingrelevanten Angaben. Einzelne Vorgaben beispielsweise zum „Soll“ waren bereits aus der Zielvereinbarung in den Vordruck übernommen. Fehlten z. B. Vereinbarungen zu den „Soll“-Größen in der Zielvereinbarung, fand sich auch keine Angabe dazu im zugehörigen „Berichtswesen“.

Im Berichtswesen einiger Dienststellen fehlten Begründungen für Zielabweichungen, so z. B. bei der nicht erzielten „Verhinderung eines Anstiegs der Unfälle mit Personen- und schwerem Sachschaden aufgrund der Hauptunfallursache überhöhte/nicht angepasste Geschwindigkeit“.

Angegebene Begründungen für die Zielabweichungen waren nicht immer plausibel und z. T. falsch. So begründete ein Polizeipräsidium fehlende Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche mit den Einsatzlagen im 2. Halbjahr. Tatsächlich hatte es auf die Gespräche verzichtet, da es diese mit den Beurteilungsgesprächen im kommenden Jahr zusammenlegen wollte. Die nachgeordneten PD führten die Gespräche gleichwohl durch und konnten die Zielstellung trotz der Einsatzlagen erfüllen.

Maßnahmen zur Gegensteuerung bei Zielabweichungen fanden im Berichtswesen keine Erwähnung.

Für die Modelldienststellen wurde auf Grundlage des Produktkatalogs ein kennzahlen-gestütztes Berichtswesen entwickelt, welches aus dem Personalressourcenbericht (Arbeitszeit pro Produkt) und aus dem Produktkennzahlenbericht (Geschäftsanfall pro Produkt unter Einbeziehung der Ergebnisse aus dem Personalressourcenbericht) bestehen soll.

Während der Personalressourcenbericht monatlich erstellt wird, wurde der Produktkennzahlenbericht zum Zeitpunkt der Prüfung nicht erstellt. Grund hierfür waren der Wegfall des digitalen Dateivorkommnisberichtes (DVB) infolge der Einführung von IVO (Integrierte Vorgangsbearbeitung) in den PD. Zwar wäre unter Zuhilfenahme der Daten aus der PKS (Polizeiliche Kriminalstatistik) bzw. PASS (Polizeiliches Auskunftssystem

Sachsen) die manuelle Erstellung des Berichtes möglich gewesen. Alle Modelldienststellen verzichteten aber wegen des damit verbundenen Aufwandes hierauf. So wurden sämtliche im Produktkatalog ausgewiesenen Kennzahlen pro Produkt, wie z. B. Arbeitszeit pro Unfall oder Anzahl von Geschwindigkeitsüberschreitungen zu Kontrollstunden; nicht in einem Bericht ausgewiesen und auch nicht ausgewertet.

Das gesamte traditionelle Berichts- und Statistikwesen soll durch ein standardisiertes und rechnergestütztes Führungskräfteinformationssystem unter Beachtung des Prinzips der Einmalerfassung und Mehrfachnutzung fast vollständig abgelöst werden.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren steuerungsrelevante Kennzahlen unterteilt nach Strukturkennzahlen, Effektivitäts- und Effizienz Kennzahlen erarbeitet. Ein IT-Konzept, Einführungs- und Schulungskonzept soll später erfolgen.

2.6 Steuerung

Ein ergebnisorientiertes Steuerungskonzept für die Polizei gibt es bislang nicht.

Das Sachgebiet Controlling der Polizei im LPP stellte die Ergebnisse aller dem LPP nachgeordneten Dienststellen in einem Bericht zusammen und teilte diesen dem Landespolizeipräsidenten und Organisationseinheiten im LPP mit. Außer einer „Kenntnisnahme“ erhielt das Sachgebiet Controlling keine Rückinformationen.

Die geplanten Ziele wurden zwar im Berichtswesen den tatsächlich realisierten Ergebniswerten gegenübergestellt (Plan-Ist-Vergleich), aber vielfach blieb es im Wesentlichen bei der Feststellung der Abweichungen und der Nennung von Begründungen. Korrekturmaßnahmen wurden nicht durchgängig erarbeitet.

Hinweise im Rahmen des Berichtswesens zu steuerungsrelevanten Fragen blieben mitunter ohne Resonanz.

In allen Dienststellen waren die Kennzahlen Anlass und Grundlage für operative Controllinguntersuchungen innerhalb der Dienststelle.

Während in einer PD die im Personalressourcenbericht ausgewiesenen Zeitanteile von den Revierführern mehr oder weniger zur Kenntnis genommen und allenfalls auf Plausibilität geprüft wurden, legte der Leiter einer anderen PD in Abstimmung mit dem Linienverantwortlichen auf Grundlage des Personalressourcenberichtes für einzelne Produkte die Arbeitszeitanteile fest.

2.7 Benchmarking

Ein Benchmarking innerhalb der sächsischen Polizei findet - abgesehen von vereinzelt Ansätzen innerhalb einer PD - bislang nicht statt.

Die Implementierung eines Benchmarking war von Anfang an auch ein Ziel des Modellvorhabens „ProSt“. Bei seinen örtlichen Erhebungen konnte der SRH dennoch keine Versuche zu PD-übergreifenden Vergleichen feststellen. Nach dem Verständnis eines Mitarbeiters eines Polizeipräsidiiums dient Controlling dem Vergleich der Dienststelle mit sich selbst und ihrer Entwicklung. Bei den PD-Leitern und den Controllern stieß der SRH überwiegend auch auf Zweifel an der Glaubwürdigkeit eines Benchmarking zwischen den Modelldirektionen nach dem derzeitigen Kennzahlensystem. Eine PD hielt die durchschnittliche Bearbeitungszeit bestimmter Fälle für Vergleiche für nicht geeig-

net, da die Qualität nicht außer Acht gelassen werden dürfte und Standards dafür meist fehlen.

2.8 Zielerreichung und Akzeptanz

Die Akzeptanz für das Controlling war in den Dienststellen noch sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Revier- und Dienstgruppenführer ließen erkennen, dass wenig Effekte von dem Kontraktmanagement und vor allem der Zeiterfassung (ProSt) erwartet würden; Controlling sei einer „Statistik“ vergleichbar, die „gefüttert“ werden müsse. Die auf den herkömmlichen Statistiken beruhenden Istkennzahlen habe man schon in der Vergangenheit für „Steuerungszwecke“ genutzt. Außerdem sei mit einem aktiven Anteil von rd. 20 % und einem reaktiven Anteil von rd. 80 % kaum ein Gestaltungsspielraum für die Erfüllung von Zielvereinbarungen vorhanden, da mangels verfügbarer Polizeikräfte kaum die Dienstsichten regulär abzusichern seien. Lediglich habe man mit ProSt verlässlichere Daten als bei den bisher geführten Statistiken.

Die Controller und Leiter der PD in den Dienststellen sahen dagegen durchaus positive Ansätze hinsichtlich einer verbesserten Steuerung der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung, jedoch wäre für wesentliche Steuerungen der Entscheidungsspielraum zu klein. So sind den PD die Aufbauorganisation, die Sollstärke der einzelnen Einheiten, die Dienstzeiten und Dienststärken sowie das Schichtmodell vorgegeben und es fehlt gänzlich eine selbstständige Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln.

2.9 Aufwand und Nutzen des Controlling

Die Berichterstattung zum Controlling erfolgt zwar in standardisierten Berichtsbögen, jedoch weitgehend manuell. Während für die Geschäftsfelder „Kriminalität“ und „Verkehrssicherheit“ die meisten Zählmengen aus dem IVO-System stammen, müssen für die Strategiefelder „Besondere Einsatzlagen“, „Sicherheitsgefühl“ und „Anforderungen an die Polizei, Rahmenbedingungen“ die Daten aus mehreren Systemen bzw. geführten Statistiken entnommen werden.

In den Modelldienststellen kommt noch der mit der Erfassung der Arbeitszeit verbundene Aufwand hinzu. Der Zeitaufwand pro Mitarbeiter wurde mit durchschnittlich 1,5 h/Monat angegeben und der Zeitaufwand der Schreibkraft für den Übertrag der Zeiterfassung in die EDV mit ca. 45 Minuten pro Tag und Revier. Insgesamt ergibt dies für die drei Modelldienststellen auf Grundlage von durchschnittlichen Bezügen eines Beamten des mittleren Dienstes einen Aufwand von rd. 32 T€/Monat bzw. 387 T€/Jahr zzgl. einer ganzen Schreibkraft pro Monat und PD.

3 Folgerungen

3.1 Controlling ist ein umfassendes Führungsunterstützungssystem zur verbesserten Erreichung der Ergebnisziele durch Planungsunterstützung, Berichtswesen, Kontrolle und den systematischen Aufbau eines kennzahlengestützten Informationssystems.

Das Führungsinstrument des Controllings sollte demzufolge dem Leiter der jeweiligen Organisationseinheit zugeordnet bzw. unterstellt werden, wie es bereits in den drei Modelldienststellen und in den Polizeipräsidien praktiziert wird.

Zu überdenken ist deshalb die neue ausschließliche organisatorische Anbindung des Sachgebietes Controlling der Polizei (Abteilung 3) an die Stabsstelle des SMI. Das Sachgebiet Controlling der Polizei sollte dem Landespolizeipräsidenten direkt unterstellt sein.

3.2 Führen mit Zielvereinbarungen ist ein moderner interaktiver Führungsansatz, der nur unter Beteiligung und Mitwirkung aller Bediensteten erfolgversprechend implementiert werden kann.

Künftig sind deshalb Zielvereinbarungen nicht nur mit allen Dienststellen, sondern mit allen Organisationseinheiten zu vereinbaren.

3.3 Ohne die Festlegung von Zielgrößen und ggf. Toleranzbereichen können weder Zielerreichung noch Zielabweichungen festgestellt und deren Ursachen ermittelt werden. Künftig sind konkrete Zielgrößen und Toleranzbereiche zu vereinbaren.

3.4 Eine Erlösrechnung, bei der in den Modelldienststellen die Einnahmen für die einzelnen Produkte erfasst und den Zeitanteilen oder Geschäftsanfällen gegenübergestellt werden, hat eine entsprechende Übertragung der Haushalts- und Bewirtschaftungsbefugnis auf die Modelldienststellen zur Voraussetzung.

Genauigkeit und Verlässlichkeit der Daten müssen erhöht werden. Gleichzeitig sollte geprüft werden, ob mit einer halb- oder vollständigen Erfassung der Arbeitszeit der Aufwand für die Zeiterfassung minimiert werden kann, ohne Steuerungs- und Benchmarkingprozesse zu beeinträchtigen.

Der derzeit hohe Erfassungsaufwand sollte durch Einführung von DPNA in den Modelldienststellen minimiert und der Erfassungsgrad verbessert werden.

3.5 Die fehlenden und z. T. oberflächlichen Begründungen für Abweichungen im Berichtswesen zeigen, dass Zielvereinbarungen in einigen Dienststellen noch kein angemessener Stellenwert zukommt. Für den Erfolg des weiteren Controllings wird es von Bedeutung sein, dass die Berichte des systematischen Controllings ausgewertet, die Ursachen bei Abweichungen erkannt und vor allem Entscheidungen für eine bessere Zielerreichung getroffen werden.

Ohne Produktkennzahlenbericht sind keine Aussagen zu gewinnen, die eine produktbezogene Steuerung der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung in den Modelldienststellen ermöglichen könnten, da der Personalressourcenbericht für sich allein nur wenige Aussagen bietet. Es müssen deshalb unverzüglich die Voraussetzungen für einen IT-gestützten Produktkennzahlenbericht geschaffen werden.

Die Reformierung des Berichts- und Statistikwesens (Wegfall der zahlreichen Mehrfacherfassungen) durch das einheitliche Führungskräfteinformationssystem sollte forciert werden.

3.6 Eine verbesserte Steuerung der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung ist bisher nur in Ansätzen erkennbar, vor allem dort, wo der Nutzen des Controllings erkannt wurde und Engagement für dieses Führungsinstrument bestand.

Zumeist fehlen aber Analysen von Ergebnisabweichungen, Diskussionen mit den verantwortlichen Stellen, Aufzeigen von Alternativen und Empfehlungen zur Gegensteuerung. Vorschläge finden keine oder zu wenig Resonanz.

Insbesondere für die Modelldienststellen bedarf es eines auf die Bedürfnisse der Polizei zugeschnittenen „Unternehmenskonzeptes“, das ergebnisorientiert ist, um eine kennzahlengestützte Steuerung der Personalressourcen durchzusetzen.

3.7 Welche Ziele unter welchen Bedingungen und mit welchem Aufwand bei anderen Dienststellen erreicht wurden, lässt sich mittels Leistungsvergleich (Benchmarking) feststellen. Für Hinweise auf einen effizienten Einsatz von Ressourcen nehmen Benchmarkingprozesse und -analysen eine Schlüsselposition ein.

Unterschiede zwischen den Modelldienststellen verhindern ein Benchmarking nicht, solange wesentliche Vergleichsparameter herangezogen werden. Kennzahlenvergleiche unter den PD sind somit ein sinnvolles Steuerungsinstrument, um dem strategischen Ziel des Controllings der Polizei zu dienen.

3.8 Bisher steht der mit Erhebung der Daten verbundene Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen. Insbesondere in den Modelldienststellen konnte kein monetärer Nutzen ermittelt und dem Aufwand für die Zeiterfassung gegenübergestellt werden.

Die verringerten finanziellen Spielräume beim Freistaat zwingen aber dazu, auch bei der Polizei Maßstäbe für den wirtschaftlichen Einsatz von Landesmitteln zu entwickeln, die es erlauben, die günstigste Relation zwischen verfolgtem Ziel und den eingesetzten Mitteln festzustellen.

Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung ist nur vertretbar, wenn sich mittel- bis langfristig ein günstiges Verhältnis von Nutzen (in Form von erwarteten Effizienzgewinnen oder höherem Wirkungsgrad) und Kosten nachweisbar einstellen wird.

Da die derzeit vorhandene Leistungsrechnung in den Modelldienststellen noch große Defizite im Bereich der Ergebnisauswertung, -bewertung und ganz besonders der Steuerung aufweist, kann zunächst nur an der Weiterentwicklung und Optimierung der Leistungsrechnung gearbeitet werden.

4 Stellungnahmen der Ministerien

Das SMI weist darauf hin, dass die endgültige organisatorische Anbindung des Sachgebietes „Controlling der Polizei“ noch geprüft werde.

Um das Führen mit Zielvereinbarungen zu intensivieren, prüfe das SMI eine Erweiterung des Produktkataloges um Stabs- und Verwaltungsprodukte sowie die Möglichkeit, Zielvereinbarungen mit Organisationseinheiten abzuschließen, für die noch keine Produkte bestehen.

Bei einer Zuordnung von Einnahmen zu einzelnen Produkten im Rahmen einer Erlösrechnung gelte es, der Gefahr vorzubeugen, die Personalressourcen auf die Produkte zu verlagern, die die meisten Einnahmen erbrächten; gleichwohl könne diskutiert werden, ob nicht die Polizei Einnahmen für diejenigen Tätigkeiten erheben könne, die gleichermaßen von Privaten erbracht werden könnten.

Ein halb- oder vollständiger Erfassungsrhythmus der Arbeitszeit werde abgelehnt, weil andernfalls Tätigkeiten nicht erfasst würden, die weniger als 30 oder 60 Minuten in Anspruch nehmen.

Die Verbindung zwischen ProSt und DPNA werde beschleunigt realisiert. Zumindest eine Dienststelle fertige auf Grundlage einer manuellen Recherche einen Personalressourcenbericht an. Mit der Einführung von IVO werde es möglich sein, dies wieder DV-technisch zu leisten.

Zielvereinbarungen und Zielabweichungen werde nach einem Beschluss der Polizeichefrunde zukünftig noch mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Auch sollten die Voraussetzungen für einen IT-gestützten Produktkennzahlenbericht geschaffen und das Führungskräfteinformationssystem weiterentwickelt werden.

Ein dienststellenübergreifendes Benchmarking solle eingeführt und die Akzeptanz für Controlling erhöht werden durch gezielte turnusmäßige Gespräche zum Zielerreichungsstand.

Im Übrigen könne das in der sächsischen Polizei konzipierte Steuerungskonzept nur seine volle Wirkung entfalten, wenn das vom SRH thematisierte Unternehmenskonzept für die gesamte Polizei bzw. die einzelnen Dienststellen erarbeitet werde. Eine Insellösung z. B. für die bestehenden Modelldienststellen werde abgelehnt, da dabei mögliche Querverbindungen und Synergieeffekte entfielen.

Insgesamt werde der Bericht des SRH als hilfreich betrachtet. Es seien darin zahlreiche Anmerkungen aufgenommen, die den Diskussionsprozess innerhalb der sächsischen Polizei fördern könnten.

Das SMF teilte mit, gegen den Bericht des SRH bestünden keine Bedenken.

Für die Führung und Verwaltung der Arbeitszeitkonten sind einheitliche Regelungen zu erlassen. Die AIV-gestützte Erfassung und Abrechnung von Mehrarbeit/Überstunden ist notwendig, um den Aufwand zu verringern und Kontrollen zu ermöglichen.

Die VwV-MArbPol ist zu überarbeiten, um die bestehenden erheblichen Unsicherheiten über die Grundlagen von Mehrarbeit/Überstunden in den einzelnen Dienststellen zu verringern.

1 Prüfungsgegenstand

Die StRPrÄ Chemnitz, Dresden und Leipzig haben die Zahlung der Mehrarbeits- und Überstundenvergütung im Bereich der Landespolizei geprüft. Der StHpl. 2002 enthält für die Landespolizei (Kap. 0312) im Personalsoll A 12.247 Stellen und im Personalsoll B 494 Stellen.

Schwerpunkt der Prüfung waren Anordnung, Genehmigung und Abrechnung sowie Organisation und Verwaltungsaufwand für die Erfassung und Abrechnung der Mehrarbeit und Überstunden.

Geprüft wurden auch die Arbeitszeitznachweise von 879 Beamten und 84 Angestellten bzw. Arbeitern für den Zeitraum Januar 2000 bis März 2001. Örtliche Erhebungen führten die StRPrÄ in den drei Polizeipräsidien Chemnitz, Dresden und Leipzig, den Polizeidirektionen Chemnitz, Dresden, Freiberg, Grimma, Leipzig, Pirna und Torgau sowie in ausgewählten Polizeirevieren durch.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Mehrarbeit - gesamt

Die Mehrarbeitsstunden für die Beamten im Zuständigkeitsbereich der Polizeipräsidien entwickelten sich in den Jahren 1997 bis 2000 wie folgt¹⁾:

	1997	1998	1999	2000
Mehrarbeitsstunden einschließlich Übertrag aus Vorjahren	900.942	785.552	912.566	804.026
Mehrarbeitsstunden ausgeglichen:				
- durch Freizeit	581.278	473.449	517.263	483.474
- durch Vergütung	78.373	64.565	74.943	110.086
Personalkosten für vergütete Stunden €	988.430	665.707	768.212	1.452.218

¹⁾ Die Überstunden der Angestellten werden mit der Begründung - geringer Umfang - statistisch nicht erfasst.

Der Umfang der nicht durch Freizeit ausgeglichenen Mehrarbeitsstunden stellt in Bezug auf die Anzahl der Beschäftigten eine durchschnittliche Mehrbelastung von etwa 28 Stunden pro Jahr dar. Selbst wenn zuzugeben ist, dass nicht der gesamte Polizeibereich von Mehrarbeit betroffen ist, kann dem Anfall dieser Stunden, im Hinblick auf die Nichtvorhersehbarkeit, wirtschaftlich nicht durch Stellenmehrung begegnet werden. Nahezu die Hälfte der aufgeführten Mehrarbeitsstunden konnte durch Freizeitausgleich abgegolten werden, was im Ergebnis nicht grundsätzlich zu zusätzlichen Belastungen führte. Diese Aussage wurde im Rahmen der örtlichen Erhebung durch das Personal bestätigt.

2.2 Mehrarbeitsstunden - Polizeipräsidium Chemnitz und Leipzig

Wegen des Fehlens der Unterlagen ist eine Übersicht über die Mehrarbeitsstunden und Überstunden der vergangenen Jahre nur eingeschränkt möglich. Nur die Polizeipräsiden Chemnitz und Leipzig haben die aus dem Vorjahr übertragenen und die im laufenden Jahr erbrachten Mehrarbeitsstunden getrennt erfasst.

	1997	1998	1999	2000
Übertrag Stunden Vorjahr	174.612	153.460	164.764	165.893
Erbrachte Stunden im laufenden Jahr	468.438	387.567	425.646	412.710
Summe Mehrarbeitsstunden	643.050	541.027	590.410	578.603
Mehrarbeitsstunden ausgeglichen:				
- durch Freizeit	444.181	340.732	380.005	351.404
- durch Vergütung	45.409	35.531	44.512	83.933
Personalkosten für vergütete Stunden €	613.525	406.913	478.284	921.593
Übertrag	153.460	164.764	165.893	143.266

Mehr als 50 % der Mehrarbeitsstunden wurden regelmäßig durch Freizeit ausgeglichen. Der Anteil der Mehrarbeitsstunden, die finanziell abgegolten wurden, lag bis 1999 unter 10 %. Im Hj. 2000 wurden zum Abbau der Mehrarbeitsstunden 995 TDM zusätzlich zur Verfügung gestellt. Deshalb stieg im Jahr 2000 der Anteil der finanziell abgegoltenen Mehrarbeitsstunden auf 13,7 %.

Die für die Prüfung erforderlichen Belege (Arbeitszeitnachweise) konnten, obwohl sie zahlungsbegründende Unterlagen sind, z. T. für die Prüfung nicht zur Verfügung gestellt werden. Zahlungsbegründende Unterlagen sind vier Jahre aufzubewahren. Die auf sechs Monate im Bereich des Polizeipräsidiums Leipzig und auf ein Jahr im Polizeipräsidium Dresden verkürzte Aufbewahrungsfrist verstieß dagegen.

2.3 Anordnung, Genehmigung und Abrechnung

Der Beamte ist verpflichtet, ohne Vergütung über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Dienst zu tun, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse dies erfordern, § 91 Abs. 2 Satz 1 Sächsisches Beamtenengesetz (SächsBG). Wird er durch eine dienstlich angeordnete oder genehmigte Mehrarbeit über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus mehr als fünf Stunden im Monat beansprucht, soll zum Ausgleich innerhalb von drei Monaten Dienstbefreiung gewährt werden. Ist dies aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich, kann gem. § 91 Abs. 2 Satz 3 SächsBG eine Vergütung für bis zu 40 Stunden im Monat gewährt werden.

Der Dienstplan eines Kommissariats enthielt z. B. für die Beamten im Wechselschichtdienst die Ableistung von über 100 Sollstunden über den Jahresdurchschnitt hinaus.

Mehrarbeitsstunden wurden in der Regel von den Beamten selbst manuell erfasst. Eine Anordnung bzw. Genehmigung für die ausgewiesenen Mehrarbeitsstunden, wie nach SächsBG erforderlich, lag nicht in jedem Fall vor. Die monatliche nachträgliche Kenntnisnahme der Arbeitszeitzachweise durch die Dienstvorgesetzten ersetzt die Genehmigung nicht.

Die Voraussetzungen für die korrekte Erfassung, Nachweisführung und Abrechnung der Mehrarbeitsstunden waren nicht in jeder Polizeidirektion gegeben. Die Arbeitszeitzachweise enthielten z. T. keine getrennte Anschreibung für Arbeitszeit, Mehrarbeitszeit und Rufbereitschaft. Dies hatte zur Folge, dass auch Zeiten der Rufbereitschaft als Mehrarbeit ausgeglichen oder bezahlt wurden. Rufbereitschaft darf aber ausschließlich durch Freizeit abgegolten werden.

Die ausgewiesenen Mehrarbeitsstunden waren nicht in jedem Fall dem Grunde nach Mehrarbeitsstunden im Sinne des § 91 SächsBG. Die Inanspruchnahme von Beamten nach der achtstündigen regelmäßigen Arbeitszeit, aber innerhalb der zehnstündigen Gleitzeit, wurde grundsätzlich als Mehrarbeit - häufig ohne Begründung und Bestätigung - gewertet. Teilweise wurden Zeiten für Dienstsport und Dienstübergabe pauschal den Mehrarbeitsstunden zugerechnet. Diese Zeiten sind Arbeitszeiten, nicht aber ohne weiteres Mehrarbeitszeiten. Auch Zeiten der Rufbereitschaft wurden entgegen der gesetzlichen Vorgabe als Mehrarbeit anerkannt.

Mehrarbeit wurde auch dann angerechnet und in den nächsten Monat übertragen, wenn sie weniger als fünf Stunden im Monat betrug.

Mit dem Ziel der Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensweise hatte das SMI erst am 01.10.2000 die Verwaltungsvorschrift über die Anordnung, Genehmigung und Erfassung von Mehrarbeit im Bereich der Polizei des Freistaates Sachsen (VwV-MArbPol) erlassen. In dieser werden die im Bereich der Landespolizei Sachsen notwendigen unterschiedlichen Arbeitszeitmodelle nicht ausreichend berücksichtigt. Entgegen der Rechtsvorschrift des § 91 SächsBG ist festgelegt, dass ein Freizeitausgleich für geleistete Mehrarbeit auch dann zu gewähren ist, wenn noch nicht mehr als fünf Stunden Mehrarbeit geleistet worden sind.

2.4 Überstunden - § 17 BAT-O

Überstunden sind die auf Anordnung geleisteten Arbeitsstunden der Angestellten, die über die im Rahmen der regelmäßigen Arbeitszeit für die Woche dienstplanmäßig bzw. betriebsüblich festgesetzten Arbeitsstunden hinausgehen (§ 17 BAT-O). Sie sind grundsätzlich durch entsprechende Arbeitsbefreiung, spätestens bis zum Ende des dritten Kalendermonats, auszugleichen. Für ausgeglichene Überstunden ist nach Ablauf der drei Monate der Zeitzuschlag für Überstundenvergütung zu zahlen.

Die Rechtsgrundlagen für die Angestellten sind in ihrem Regelungsgehalt gegenüber denen für die Beamten unterschiedlich. Die Nichtbeachtung dieser Differenzen kann ggf. zu finanziellen Nachteilen für den Freistaat Sachsen führen.

In einer Polizeidirektion wurden für Angestellte nicht die tariflichen Regelungen, sondern die für Beamte maßgeblichen Rechtsgrundlagen angewandt. Dies hatte u. a. zur Folge, dass Arbeitsstunden als Überstunden anerkannt wurden, ohne dass die tariflichen Anspruchsvoraussetzungen gegeben waren.

2.5 Verwaltung der Mehrarbeit/Überstunden

Die Verwaltung der Mehrarbeits- und Überstunden ist in den Geschäftsbereichen der Polizeipräsidien unterschiedlich organisiert und erfolgt mit einem zu hohen Personal- und Zeitaufwand.

Im Bereich des Polizeipräsidiums Chemnitz wird für Beschäftigte mit gleitender Arbeitszeit ein mit Hilfe von Excel entwickelter Dienstnachweis per PC geführt. Für die im Schichtdienst eingesetzten Beamten werden manuell Dienstnachweise bzw. Dienstnachweisblätter (sog. „Kuhhaut“) geführt. Das Polizeipräsidium Dresden hat 1996 mit einer Geschäftsanweisung die Anordnung, Genehmigung und Erfassung von Mehrarbeit für den Geschäftsbereich geregelt und einheitliche Formblätter ausgegeben. In den Polizeidirektionen des Polizeipräsidiums Leipzig wird die Arbeitszeit manuell durch die Mitarbeiter selbst, den Dienstvorgesetzten (Dienstgruppenführer) oder durch beauftragte Sachbearbeiter erfasst und monatlich abgerechnet. Die Polizeidirektion Leipzig hat als einzige Polizeidirektion seit 1994 für alle Beamte einen einheitlichen Arbeitszeitnachweis, der die unterschiedlichen Arbeitszeitmodelle berücksichtigt. Die anderen Polizeidirektionen verwendeten eigene, jeweils auf die Arbeitszeitregelung zugeschnittene Formulare. Das Polizeipräsidium Leipzig setzte in seinem Geschäftsbereich keine einheitlichen Formulare durch.

Die Zahlungsbelege für Mehrarbeit/Überstunden werden in den Bereichen der Landespolizei teilweise von den Beschäftigten selbst erstellt. Die häufig manuell erstellten Belege wurden mehrfach auf formale Richtigkeit kontrolliert. Die Feststellung der sachlichen Richtigkeit und Zahlungsanweisung erfolgt oft ohne Bezug auf die die Mehrarbeit begründenden Unterlagen. Eine Prüfung, ob dienstliche Gründe einem Freizeitausgleich entgegenstehen, fand nicht statt.

Die Polizeidirektionen Aue und Plauen sowie die Polizeireviere Chemnitz-Mitte und Chemnitz-Süd haben 1999 einen Modellversuch zur rechnergestützten Erfassung und Abrechnung der Arbeitszeit und Mehrarbeitszeit (DNPA-Dienstplanung, Dienstnachweis und Dienstzeitabrechnung) begonnen. Ein Ergebnisbericht konnte dem SRH bisher nicht vorgelegt werden.

3 Folgerungen

Die VwV-MArbPol ist zu überarbeiten. Es ist sicherzustellen, dass im Bereich der Landespolizei die gesetzlichen Bestimmungen für die Mehrarbeit und Überstunden einheitlich und korrekt umgesetzt werden.

Die AIV-gestützte Erfassung und Abrechnung von Mehrarbeit/Überstunden ist zügig einzuführen, um den Aufwand zu verringern und Kontrollen zu ermöglichen.

Die Arbeitszeitnachweise sind in allen Geschäftsbereichen der Landespolizei so zu gestalten, dass die getrennte Erfassung von Arbeitszeit, Mehrarbeitszeit und Rufbereitschaftszeit möglich ist.

Arbeitszeitnachweise als zahlungsbegründende Unterlage sind entsprechend der Verjährungsfrist des § 197 BGB aufzubewahren.

Vor der Gewährung der Mehrarbeitsvergütung ist stets die Möglichkeit des Freizeitausgleiches, auch nach Ablauf der Dreimonatsfrist, zu prüfen.

Wenn regelmäßig Mehrarbeit in den Dienstplan aufgenommen wird, müssen die Stellenausstattung und die Planung dieses Kommissariats überprüft werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMI hat erklärt, die Feststellungen des SRH würden überwiegend mitgetragen. Ursache sei hauptsächlich die fehlerhafte Umsetzung der Erlasse durch die Polizeidienststellen. Das SMI werde aber die Erlasslage überprüfen und ggf. berichtigen bzw. konkretisieren.

Zur VwV-MArbPol hat das SMI erklärt, die Art des Arbeitszeitmodells sei für die Erfassung und Abrechnung von Mehrarbeitszeit nicht relevant.

Der Verstoß gegen § 91 SächsBG wird derzeit im Landespolizeipräsidium geprüft.

Unwirtschaftliches Outsourcing der Systemprogrammierung des Rechenzentrums verursacht dem Freistaat im Zeitraum von fünf Jahren vermeidbare Kosten von rd. 600 T€.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hatte 1997 die Automatisierte Informationsverarbeitung des Statistischen Landesamtes (StaLa) geprüft und festgestellt, dass für das Rechenzentrum die Leistungen Operating, Systemprogrammierung und Beratung durch eine Fremdfirma im Rahmen der zweiten Generalunternehmerschaft (GUN) erbracht werden und dies mindestens 1,02 Mio. € (1,99 Mio. DM) teurer ist als die Eigenleistung durch StaLa-Personal.

In der 75. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 01.02.1999 hatte der Staatsminister des Innern erklärt, für diese Aufgaben künftig StaLa-eigenes Personal einzusetzen, sollte eine Kosten-Nutzen-Analyse nach Auslaufen des zweiten GUN-Vertrages ergeben, dass eine staatliche Wahrnehmung der Aufgaben wirtschaftlicher sei.

Ziel der Erfolgskontrolle durch den SRH im Jahre 2002 war zu prüfen, ob das StaLa die notwendigen Kosten-Nutzen-Untersuchungen durchgeführt hatte und ob die Entscheidung des StaLa für die Leistungen Operating und Systemprogrammierung des Rechenzentrums nach Ablauf des zweiten GUN-Vertrages am 30.09.2001 zukünftig eine höhere Wirtschaftlichkeit erwarten lassen.

Der SRH wartete die Entscheidung des SMI über die etwaige Reorganisation des Rechenzentrums des StaLa im Hinblick auf den Kabinettsbeschluss vom 04.07.2000 ab.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Operating

Das StaLa hat in einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vom 20.09.2000 die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von StaLa-Personal für das Operating der Rechenanlage untersucht.

Die Berechnung ergab, dass der Einsatz von StaLa-Personal für das Operating im Zeitraum von vier Jahren für den Freistaat Sachsen rd. 451 T€ (882 TDM) wirtschaftlicher ist als die Leistungserbringung durch eine Fremdfirma. Deshalb setzt das StaLa seit 01.10.2001 dafür eigenes Personal ein. Das StaLa folgt hiermit einer Empfehlung des SRH in der Prüfungsmitteilung vom 06.01.1998.

2.2 Kosten der Systemprogrammierung

Das StaLa kam in dieser Wirtschaftlichkeitsbetrachtung außerdem zu dem Ergebnis, dass die Systemprogrammierung durch eine Fremdfirma im Zeitraum von vier Jahren um 371 T€ (726 TDM) wirtschaftlicher sei als durch StaLa-Personal. Mit der Leistung

Systemprogrammierung wurde deshalb nach Ende der zweiten GUN erneut eine Fremdfirma beauftragt.

Der neue Dienstleistungsvertrag begann im Oktober 2001, hat eine Laufzeit von fünf Jahren und löst Kosten in Höhe von 2.339.774 € (4.576.200 DM) aus. Im November 2001 hat das StaLa nach Anmeldung des SRH zur Erfolgskontrolle eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt. Danach wären die Kosten für die Systemprogrammierung in Fremdleistung über einen Zeitraum von fünf Jahren um 26 T€ (50,8 TDM) niedriger als bei Eigenleistung durch StaLa-Personal.

Das StaLa hat zu den Feststellungen des SRH im März 2002 Stellung genommen und dabei eine neue Wirtschaftlichkeitsberechnung vorgelegt. Danach wären die Kosten für Systemprogrammierung in Fremdleistung um 139 T€ (272 TDM) niedriger als bei Eigenleistung.

2.2.1 Berechnung der eigenen Personalkosten für den Dienstleistungsvertrag

Das StaLa hat in der Wirtschaftlichkeitsberechnung vom November 2001 die Personalkosten für die Systemprogrammierung bei Eigenleistung nach den Pauschsätzen des SMF zur Ermittlung der Personalausgaben für den Haushalt 2001/2002 berechnet. Die Pauschsätze enthalten nur die Bruttobezüge der Vergütungsgruppen. Für eine Wirtschaftlichkeitsberechnung sind die Bruttobezüge nicht ausreichend. Wesentliche Kosten wie z. B. die Zuschläge für die Kosten der Leitung, Aufsicht, allgemeinen Verwaltung und des Hilfspersonals sind nicht berücksichtigt. Darauf hatte der SRH bereits in der Prüfungsmitteilung vom 06.01.1998 hingewiesen. Personalkosten sind auf der Basis der VwV Kostenfestlegung des SMF vom 18.12.1997 zu berechnen.

Das StaLa hat in der Wirtschaftlichkeitsberechnung vom 25.03.2002 nunmehr die VwV Kostenfestlegung berücksichtigt, jedoch dabei eine Erhöhung der Dienstbezüge um 6,3 % von 1997 bis 2001 dazugerechnet.

Der SRH hat, obwohl die VwV Kostenfestlegung vom 18.12.1997 und die darin vorgegebenen Kostenbestandteile zwischenzeitlich vom SMF nicht geändert wurden, diese Erhöhung in seine Erfolgskontrolle übernommen. Dabei ist zu beachten, dass die VwV Kostenfestlegung außer den Dienstbezügen weitere pauschale Personalkosten enthält (z. B. Versorgungszuschlag, Kosten der Leitung).

2.2.2 Stellenbedarf

Die Höhe der Kosten für die Systemprogrammierung wird maßgeblich von der Anzahl der eingesetzten Vollkräfte (VK) bestimmt.

Im Dienstleistungsvertrag vom 10.10.2001 ist vereinbart, dass die Fremdfirma für die Systemprogrammierung monatlich durchschnittlich 336 Stunden erbringt. Dies entspricht der Arbeitszeit für 2 VK. Als Personalkosten für die Systemprogrammierung durch eigenes Personal hat das StaLa für das Jahr 2002 Kosten in Höhe von 248.334 € (485.699 DM) angesetzt. Dies entspricht einem Personaleinsatz von 4 VK.

Für den Personalbedarf des öffentlichen Dienstes im Vergleich zu dem eines privaten Anbieters gilt gemäß VwV Kostenfestlegung der Umrechnungsfaktor 1,24 (Berücksichtigung von Urlaub, Krankheit usw.). Darauf hatte der SRH bereits 1998 hingewiesen. Das SMI stimmte dem grundsätzlich zu, erklärte jedoch, dass die Regelungen der VwV für Fälle wie dem vorliegenden nicht bindend seien. Für den AIV-Bereich sei „nach allgemeinen Erfahrungen“ vom Faktor 1,5 auszugehen.

Bei dem aktuellen Personaleinsatz der Fremdfirma (2 VK) hätte das StaLa für die Systemprogrammierung als Eigenleistung in der Wirtschaftlichkeitsberechnung nur 2,48 VK (Faktor 1,24) ansetzen dürfen. Selbst nach den Vorgaben des SMI hätten bei einem Faktor von 1,5 nur 3 VK für die Systemprogrammierung durch StaLa-Personal in Rechnung gestellt werden dürfen.

Das StaLa hat in der Wirtschaftlichkeitsberechnung außerdem angenommen, dass bei eigener Systemprogrammierung ein Beistandsvertrag nötig wäre, der 0,5 VK der Fremdfirma entspräche.

Nach Auffassung des StaLa wären für die Systemprogrammierung mit eigenem Personal 4,5 VK, bei Einsatz einer Fremdfirma aber nur 2 VK, nötig. Der rechnerische Personalansatz des StaLa bei Eigenleistung der Systemprogrammierung ist zu hoch.

Das StaLa erklärte im März 2002 zur fachlichen Unterstützung der vor Ort beim StaLa tätigen Mitarbeiter stünden weitere Systemexperten der Fremdfirma zur Verfügung, die vom Sitz der Fremdfirma aus tätig würden und bei Bedarf direkt vor Ort im StaLa eingesetzt werden könnten. Deshalb sei offensichtlich, dass ein Umrechnen der Stundenzahlen in Mitarbeiter vor Ort für eine Wirtschaftlichkeitsberechnung unzulässig sei. Außerdem würden durch den Dienstleistungsvertrag keine Arbeitsstunden gebunden, sondern ein bestimmtes Leistungspotenzial zur Lösung anstehender Aufgaben bereitgestellt.

Dies steht im Widerspruch zum Dienstleistungsvertrag. Die Vertragsparteien vereinbarten für die Durchführung der mit diesem Vertrag festgelegten Leistungen sowohl den Leistungsumfang als auch die pauschale Vergütung. Die von der Fremdfirma zu erbringenden Leistungen, unabhängig davon, ob die Leistung im StaLa oder am Ort der Fremdfirma erbracht wird, sind damit abgegolten.

Das StaLa stellte besonders heraus, es sei schwierig, Systemprogrammierer für die S/390 zu finden bzw. ein hohes Risiko, diese Stellen wegen der Lage auf dem Arbeitsmarkt besetzen zu können. Der SRH vertritt die Auffassung, selbst bei zeitweiser Mangelsituation für AIV-Personal während der Laufzeit der GUN-Verträge 1 und 2 sei genügend Zeit vorhanden gewesen, ggf. eigene Mitarbeiter zu qualifizieren.

2.2.3 Kosten des Beistandsvertrages

Für einen Beistandsvertrag mit einer Laufzeit von fünf Jahren, der bei Eigenleistung der Systemprogrammierung durch StaLa-Personal notwendig gehalten wird, hat das StaLa ursprünglich 1.500 Stunden jährlich mit Kosten von 927.995 € (1,815 Mio. DM) angesetzt. Das StaLa erklärte auf Nachfrage mit Schreiben vom 27.11.2001, dass sich der Beistandsvertrag auf spezielle Dienste, „wie sie u. a. lt. IBM-Servicevertrag geleistet werden, Analyse- und Consulting-Leistungen, wie sie z. B. durch die Fremdfirma im ersten und zweiten Vertrag erbracht wurden hinsichtlich Markt- und Ressourcenanalysen, CPU- und Plattenspeichertrendanalysen und Jahr-2000- bzw. Euro-Umstellungen“, beziehen würde. Auf die Zweifel des SRH hinsichtlich der Notwendigkeit dieser Ausgaben hat das StaLa den Ansatz um ein Drittel auf 1.000 Stunden und 690.480 € (1,35 Mio. DM) gekürzt. Eine Aufstellung über die zu erbringenden Leistungen, den geplanten Zeitaufwand sowie die Kosten konnte das StaLa für den Beistandsvertrag nicht vorlegen.

Die Eigenleistung der Systemprogrammierung kann für komplexe, kurzfristig anstehende Aufgaben Analyse-, Beratungs- oder Installationsleistungen durch Fremdfirmen im Einzelfall erforderlich machen. Das Betreiben des Rechenzentrums sollte jedoch grund-

sätzlich mit eigenen Systemprogrammierern möglich sein, ohne dass ein Beistandsvertrag mit den vom StaLa angenommenen Kosten notwendig ist.

Dazu passt, dass andere staatliche Rechenzentren innerhalb Sachsens und in anderen Ländern die Systemprogrammierung ohne derartige Beistandsverträge selbst erbringen. Nur in Einzelfällen werden Unterstützungsleistungen benötigt.

2.2.4 Ergebnis der Aufwandsberechnung des Sächsischen Rechnungshofs

Die Erfolgskontrolle des SRH ergab, dass über den Zeitraum von fünf Jahren für die Systemprogrammierung die Fremdleistung um rd. 600 T€ (1,17 Mio. DM) teurer sein wird als die Eigenleistung durch StaLa-Personal.

Das StaLa gewichtete die notwendige Systemstabilität des Rechenzentrums sehr hoch. Es wies darauf hin, dass es gegenüber dem Parlament und den anderen Statistikämtern sowie bei Wahlen die Pflicht hat, die Daten zuverlässig und pünktlich zu liefern.

Der SRH hat die Argumentation des StaLa hinsichtlich der Sicherheitsbedenken gewürdigt und versucht, diesen Einwänden bei der Personalbereitstellung Rechnung zu tragen. Er hat deshalb den Personaleinsatz rechnerisch von rd. 2,5 VK auf 3 VK gestellt (StaLa: 4 VK) und die Unterstützungsleistung durch Externe von 336 auf 500 Stunden pro Jahr erhöht (StaLa: 1.000 Stunden pro Jahr) und dies in die Wirtschaftlichkeitsberechnung eingestellt. Der SRH geht nicht davon aus, dass diese zusätzlichen Leistungen mit hoher Wahrscheinlichkeit abgefordert werden müssen. Er will jedoch insoweit den Sicherheitsbedenken entsprechen.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung auf diesem noch wirtschaftlich vertretbar abgesicherten Personaleinsatz- und Beistandsniveau ergibt immer noch einen Überschuss zugunsten des Freistaates Sachsen in Höhe von rd. 600 T€ (1,17 Mio. DM) gegenüber dem mit der Fremdfirma abgeschlossenen Vertrag. Es kommt hinzu, dass weitere beträchtliche Kosten entstehen, wenn die Entscheidung für eine weitere Verlängerung des Beistandsvertrages erfolgen sollte.

3 Folgerungen

Der Dienstleistungsvertrag des StaLa mit einer Fremdfirma über die Systemprogrammierung im Rechenzentrum ist für den Freistaat Sachsen unwirtschaftlich. Die Systemprogrammierung durch StaLa-Personal wäre für den Freistaat Sachsen über den Zeitraum von fünf Jahren um rd. 600 T€ (1,17 Mio. DM) günstiger als die Fremdleistung.

Wesentliche vom StaLa vorgenommene Ansätze in der Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Systemprogrammierung durch StaLa-Personal sind deutlich überhöht. Dies verhinderte den realistischen Vergleich der Alternative Eigenleistung zur Fremdleistung und hatte zur Folge, dass das StaLa die Unwirtschaftlichkeit des Dienstleistungsvertrages nicht erkannte.

Ein Beistandsvertrag ist bei Eigenleistung der Systemprogrammierung durch StaLa-Personal nicht notwendig, weil die übertragenen Aufgaben typische Betätigungen der Systemprogrammierung sind. Für Einzelaufgaben könnte ggf. externe Unterstützungsleistung zugekauft werden, wie dies auch andere staatliche Rechenzentren praktizieren.

In der Stellungnahme erklärte das StaLa, dass es insoweit in der Folgezeit darauf hinwirken werde, eigene Mitarbeiter zu finden und in das Arbeitsgebiet der Großrechner-Systemumgebung einzuarbeiten und an die Systemaufgaben heranzuführen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMI erhebt keine Einwände gegen die Sachdarstellung und die vom SRH vertretene Rechtsauffassung.

**Einzelplan 04:
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen**

13

Festsetzung der Einkommensteuervorauszahlungen

Die Bearbeitungsmängel bei der Festsetzung der Einkommensteuervorauszahlungen lassen Zinsverluste von rd. 8 Mio. € befürchten.

Die Bearbeiter müssen die für die Vorauszahlungen bedeutsamen Angaben aus den Steuerakten umfassender und sorgfältiger auswerten.

Die Finanzämter dürfen den Herabsetzungsanträgen der Steuerpflichtigen künftig nicht mehr so bereitwillig stattgeben.

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Der SRH hat bei fünf Finanzämtern die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen bezüglich der Einkommensteuervorauszahlungen untersucht. Die während des Kalenderjahres zu entrichtenden Vorauszahlungen sollen die zeitgerechte Erhebung der Einkommensteuer sicherstellen. Sie sind das Gegenstück zum Lohnsteuerabzug bei den Arbeitnehmern. Setzt das Finanzamt die Vorauszahlungen zu niedrig fest, wird die Steuer in der Regel erst aufgrund des Steuerbescheides fällig. So kann sich die Erhebung der Steuer bis zu 20 Monaten verzögern. Dem Freistaat Sachsen entstehen dadurch in jedem Falle Zinsnachteile, aber auch Steuerausfälle, z. B. im Falle der Insolvenz können eintreten.

1.2 Die Prüfung bezog sich auf eine Stichprobe von 342 Steuerfällen der Jahre 1997 bis 1999 mit einer Abschlusszahlung von mehr als 7.500 €. Die Prüffelder erstreckten sich auf die Ermittlung der Ursachen der Nachzahlung, die Gründlichkeit der Bearbeitung und die Höhe der entstandenen Zinsverluste aus der verspäteten Steuerfestsetzung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Von den 342 geprüften Steuerfällen war die Bearbeitung in 225 und damit in zwei Drittel aller Fälle teils mehrfach zu beanstanden. Die Bearbeitungsmängel lassen für den Freistaat Sachsen Zinsverluste von jährlich rd. 8 Mio. € befürchten.

2.2 Sie können nur durch richtige Bearbeitung vermieden werden. Wesentlich ist hierfür, die Notwendigkeit einer Anpassung der Vorauszahlungen frühzeitig zu erkennen. Hinweise auf den Anpassungsbedarf geben z. B. die Umsatzsteigerungen eines dem Steuerpflichtigen gehörenden Unternehmens, die Mitteilungen der Notare über steuerpflichtige Grundstücks- oder Beteiligungsverkäufe, Gewerbean- und -abmeldungen oder der Zeitablauf befristeter Steuervergünstigungen.

Aber auch die Anträge der Steuerbürger auf Herabsetzung der Vorauszahlungen müssen sorgfältig geprüft und, soweit sie unbegründet sind, abgelehnt werden. Ansonsten tritt ebenfalls der Effekt einer unberechtigten Steuerstundung ein.

Die Unzulänglichkeiten der Bearbeitung traten besonders in den Fällen auf, die eine sorgfältige Arbeitsweise, wirtschaftliches Verständnis und vertieftes Steuerwissen erforderten.

Die Größenordnung möglicher Zinsverluste war den Bearbeitern der Finanzämter nicht bewusst. Sie zeigten sich nicht genügend sensibilisiert.

2.3 Dies konnte besonders deutlich bei der Bearbeitung der maschinellen Anpassungsvorschläge festgestellt werden. Erzielt ein Unternehmen erhebliche Umsatzsteigerungen gegenüber dem Vorjahr, gibt das Rechenzentrum einmal jährlich einen EDV-gestützten Vorschlag zur Anpassung der Vorauszahlungen an die zuständigen Bearbeiter in den Veranlagungsstellen. Diese haben die Vorschläge zu prüfen und ggf. die Steuerbürger schriftlich um Stellungnahme zu bitten.

Trotz des konkreten Hinweises und der die Bearbeitung erleichternden EDV-Unterstützung passten die geprüften Ämter die Vorauszahlungen in zu wenigen Fällen an. Die Quote lag nur zwischen 19 und 38 % der vorgeschlagenen Fälle. Das lag oftmals daran, dass die Bearbeiter die Anpassungsvorschläge gar nicht oder nur unzureichend auswerteten. Die Hälfte aller geprüften Bearbeitungen von Anpassungsvorschlägen war zu beanstanden.

So unterließ die Veranlagungsstelle bei einem Architekten, der seine Umsätze um rd. 1,2 Mio. € bzw. 500 T€ gesteigert hatte, die Anpassung der Einkommensteuervorauszahlungen, obwohl sie die Vorschläge des Rechenzentrums für die Anpassung erhalten hatte. Auf einem Vorschlag vermerkte der Bearbeiter lediglich, dass beim Steuerpflichtigen gerade eine Betriebsprüfung erfolge und deren Ergebnis abzuwarten sei. Den anderen Vorschlag prüfte der Bearbeiter erst gar nicht und begründete dies damit, dass der Steuerpflichtige die Herabsetzung der Vorauszahlungen beantragt habe. Diese Verfahrensweise führte zu Steuernachzahlungen in den beiden Jahren von 588 und 788 T€ und in Folge dessen zu dem beträchtlichen Zinsverlust von zusammen rd. 78 T€.

2.4 Das EDV-Verfahren erfasste die anpassungsbedürftigen Steuerfälle noch zu lückenhaft. Die für die Ausgabe der Anpassungsvorschläge maßgebenden Werte bei den Umsatzsteigerungen sind zu großzügig bemessen.

Zum Beispiel kam es in einem Fall bei einem Umsatzanstieg gegenüber dem Vorjahr von immerhin rd. 1,2 Mio. € nicht zur Ausgabe eines maschinellen Vorschlages. Damit ging ein Gewinnanstieg von rd. 77 T€ einher. Die verspätete Steuererhebung in Höhe von rd. 40 T€ verursachte einen Zinsnachteil von rd. 3 T€.

Insgesamt ergaben sich aus 33 Fällen Zinsverluste von rd. 100 T€.

2.5 In 62 % der beanstandeten Fälle hätten die Bearbeiter die rechtzeitige Steuererhebung bei sorgfältiger Arbeitsweise anhand der Akten erreichen können. Insbesondere die mangelhafte Bearbeitung der Anträge auf Herabsetzung der Vorauszahlungen führte so zu zunächst zu niedrigen Steuerzahlungen.

Herabsetzungsanträge stellen die Steuerbürger zumeist dann, wenn sie glauben, ihre Einkommensentwicklung werde sich verschlechtern oder wenn sie Steuervergünstigungen wie z. B. Sonderabschreibungen in Anspruch nehmen wollen.

Die Veranlagungsstellen hatten die Anträge zu prüfen und bei Begründetheit dem Antrag durch einen geänderten Vorauszahlungsbescheid zu entsprechen. In 78 % der Antragsfälle prüften die Bearbeiter die Antragsangaben nicht sorgfältig genug. Sie erkannten Widersprüche in den Vorlagen nicht oder zogen fehlerhafte Folgerungen.

So gab der Bearbeiter dem auf die Herabsetzung der Vorauszahlungen des Jahres 1998 gerichteten Antrag einer Ärztin ohne nachvollziehbare Sachprüfung statt. Zur Begründung des Antrages hatte der Steuerberater ohne ausreichende Nachweise darauf verwiesen, dass der Gewinnanteil aus einer Praxisgemeinschaft rd. 340 T€ betragen werde. Die Steuererklärung für 1998 wies dann einen Gewinnanteil von rd. 665 T€ aus. Die unzureichende Bearbeitung hatte Zinsnachteile von rd. 14 T€ zur Folge.

2.6 Auch die Hinweise auf eine erforderliche Erhöhung der Vorauszahlungen, die sich aus der Zusammenarbeit verschiedener Arbeitsgebiete des Finanzamtes ergaben, wurden zu wenig beachtet. So hatten z. B. die für die Besteuerung der Kapitalgesellschaften zuständigen Stellen im Falle der Veräußerung von Geschäftsanteilen die Veranlagungsstellen der Veräußerer darüber in Kenntnis zu setzen. Derlei Fälle traten zwar seltener auf, hatten aber eine erhebliche finanzielle Auswirkung.

Bei den zwei vom SRH geprüften Steuerfällen mit Anteilsveräußerungen erkannten die Bearbeiter den Anlass zur Erhöhung der Einkommensteuervorauszahlungen nicht. In einem der Fälle hatte zwar der Notar dem Finanzamt eine Abschrift des Vertrages übermittelt, aus der die GmbH-Anteilsabtretung eines Gesellschafters mit einem Gewinn von rd. 2,9 Mio. € ersichtlich war. Jedoch unterließ die für die Besteuerung der GmbH zuständige Stelle entgegen den dienstlichen Weisungen die Unterrichtung der Veranlagungsstelle für den Veräußerer. Die erforderliche Anpassung der Vorauszahlungen unterblieb mit der Folge, dass die Einkommensteuer erst mit 15-monatiger Verspätung durch die Abschlusszahlung von rd. 780 T€ erhoben werden konnte. Der daraus resultierende Zinsnachteil beträgt für den Freistaat Sachsen rd. 70 T€.

2.7 Erhebliche Mängel zeigten sich in den Fällen, in denen Steuerbürger an einer Mitunternehmerschaft oder Gemeinschaft beteiligt waren. Die für die Mitunternehmerschaft zuständigen Stellen des Finanzamtes kamen ihrer Verpflichtung, die für die Beteiligten zuständigen Veranlagungsstellen über Einkommenssteigerungen zu unterrichten, meist nicht nach.

Die Unterrichtung hätte immer noch auf handschriftlich auszufüllenden Vordrucken erfolgen müssen, da eine EDV-Unterstützung nicht zur Verfügung stand. Dies hat erheblich zu den Versäumnissen beigetragen. Diese Beanstandung war in immerhin 36 von insgesamt 225 beanstandeten Fällen zu treffen und die verspäteten Steuerzahlungen beliefen sich auf rd. 1,3 Mio. €.

Der SRH hat eine EDV-Unterstützung für das Arbeitsgebiet bereits in seinem Jahresbericht 1999, Beitrag Nr. 11 gefordert.

3 Folgerungen

Die zeitnahe Festsetzung von Einkommensteuervorauszahlungen ist ein wichtiger Bestandteil der Veranlagungstätigkeit.

Angesichts der schwerwiegenden finanziellen Auswirkungen haben SMF und OFD eine sorgfältigere Arbeitsweise sicher zu stellen. Hierfür müssen die finanziellen Folgen der Versäumnisse auch den Bearbeitern mehr als bisher verdeutlicht werden.

Die OFD sollte die Auswertung der maschinellen Anpassungsvorschläge stärker überwachen. So sollte gewährleistet werden, dass die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen die Anpassungsvorschläge künftig gewissenhafter auswerten.

Die Anträge auf Herabsetzung der Vorauszahlungen bedürfen künftig einer kritischeren Prüfung und einer sorgfältigeren Auswertung. Für die Bearbeitung der Anträge auf Herabsetzung der Vorauszahlungen sollte die OFD eine Dienstanweisung erstellen, die Anforderungen an eine Stattgabe festlegt. Diese sollte auch den Steuerberatern bekannt gemacht werden.

Das SMF und die OFD sollten prüfen, in welchen Fällen eine Absenkung der für die Ausgabe der EDV-gestützten Anpassungsvorschläge maßgebenden Werte bei den Umsatzsteigerungen erforderlich ist.

Die OFD muss dafür Sorge tragen, dass sämtlichen Arbeitsgebieten des Finanzamtes die Bedeutung der ihnen für die Bemessung der Einkommensteuervorauszahlungen vorliegenden Erkenntnisse bewusster wird. Mängel im Informationsaustausch sollten dadurch künftig vermieden werden.

Der Ablauf des Besteuerungsverfahrens muss auch im Hinblick auf die Bearbeitung der Vorauszahlungen dringend weiter automatisiert werden. Besonders für den Informationsaustausch der für die Mitunternehmenschaften und Gemeinschaften zuständigen Veranlagungsstellen mit den Veranlagungsstellen der Beteiligten muss mit höchster Priorität eine zureichende EDV-Unterstützung geschaffen werden.

Die für die Festsetzung von Vorauszahlungen erforderliche Bearbeitungszeit ist in der Personalbemessung berücksichtigt. Die gebotene Bearbeitungssorgfalt hätte keine zusätzlichen Personal- und Sachkosten erfordert.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF hat mitgeteilt, dass die Startverfügung zur Veranlagung 2001 auch Hinweise zur Festsetzung von Vorauszahlungen enthalte. Die Arbeitsweise bei der Anpassung der Vorauszahlungen werde im Rahmen der Geschäftsprüfung durch die OFD Chemnitz laufend überprüft. Außerdem würden die Feststellungen des SRH im Rahmen der nächsten Dienstbesprechung ausgewertet werden.

Die Dienstanweisung für die Veranlagungsstelle werde entsprechend den Anregungen des SRH ergänzt. Die Verwaltungsanweisung werde den Steuerberatern über die Verbände bekannt gegeben.

Die Grenzen für EDV-gestützte Anpassungsvorschläge würden überprüft.

Das Qualitätsmanagement finde vorwiegend im Rahmen des Leistungsvergleiches statt, indem auch die Bearbeitung der Herabsetzungsanträge von Vorauszahlungen berücksichtigt werden solle.

Die maschinelle Unterstützung der für Mitunternehmenschaften zuständigen Stellen werde schnellstmöglich umgesetzt. Damit werde der Informationsaustausch in diesem Arbeitsgebiet verbessert.

Der Wirkungsgrad der Betriebsnahen Veranlagung könnte bei besserer Fallauswahl und intensiverer, qualitativ hochwertiger Unterstützung der Prüfer durch die Sachgebietsleiter wesentlich erhöht werden.

Der Prüferinsatz entspricht nicht den vorgehaltenen Stellen.

Das durchschnittliche Mehrergebnis pro Prüfer muss in den Leistungsstatistiken realistischer dargestellt werden, um Defiziten beim Prüferinsatz begegnen zu können.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat gemeinsam mit dem StRPrA Chemnitz die Erhebung der Besitz- und Verkehrssteuern bei vier Finanzämtern geprüft. Hierzu führte das StRPrA örtliche Erhebungen zum Personaleinsatz, zur Organisation und zur Arbeitsweise und Arbeitsbelastung der BNV-Stellen (Betriebsnahe Veranlagung) durch.

Hauptaufgabe der BNV-Stelle ist die abschließende Veranlagung nach Prüfung beim Steuerpflichtigen (betriebsnahe Veranlagung). Ziel ist die Entlastung des Innendienstes von zeitraubenden Ermittlungen in komplexen und steuerlich bedeutenden Fällen durch die Ermittlungsmöglichkeiten des Außendienstes. Die betriebsnahen Veranlagungen sind Teil des Steuerfestsetzungs- und Feststellungsverfahrens.

Das zweite Aufgabengebiet der BNV-Stelle umfasst die Durchführung von Betriebsprüfungen bei Kleinstbetrieben. Die Kleinstbetriebsprüfung ist umfangreicher, tief greifender und deshalb zeitaufwändiger als eine betriebsnahe Veranlagung. Zur Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sind Kleinstbetriebsprüfungen unabdingbar. Sie sollen nur erfolgen, wenn die notwendigen Ermittlungen die Möglichkeiten einer betriebsnahen Veranlagung übersteigen.

Die BNV-Stelle soll als drittes Aufgabengebiet Sachverhaltsaufklärungen für andere Stellen durchführen. Die rechtliche Würdigung der ermittelten Sachverhalte (Tatsachenfeststellungen) bleibt der auftragserteilenden Stelle des Finanzamtes vorbehalten.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personaleinsatz und Personalbedarfsberechnung

In den vier geprüften Ämtern fehlten rd. 10 Prüfer, weil zwischen 9 und 59 % der insgesamt rd. 26 Prüferstellen nicht besetzt worden waren. Die Ämter begründeten die Unterbesetzung vorwiegend damit, dass geeignetes Personal fehle und die Bereitschaft zu einer Außendiensttätigkeit gering sei.

Die Sicherung einer hohen Effektivität des Innendienstes erfordert einen „schlagkräftigen“ Außendienst.

Die Personalbedarfsberechnung (PersBB) 1999 wies einen Bedarf von 198,3 Prüfern aus. Mit dem Zuteilungssoll 2000 waren den Ämtern schon 227,6 Prüferstellen zugewiesen worden und aus der neuen PersBB 2001 ergibt sich ein weiterer erhöhter Bedarf von 293,2 Prüfern.

Der nur rechnerische Mehransatz verstärkt die Prüferkapazität nicht. Die vorgefundene Unterbesetzung bei den vier geprüften Ämtern mit durchschnittlich 37 % lässt eine Besetzung der neu ausgewiesenen Stellen fraglich erscheinen.

Ordnungsgemäße Beschäftigungsnachweise über den Prüfereinsatz sind eine Grundlage der Leistungskontrolle. Die Beschäftigungsnachweise der Prüfer waren jedoch nicht immer ordnungsgemäß geführt worden und eine genaue Ermittlung der Prüfungstage für die Prüfungen z. T. nicht möglich. Prüfungsleistungen erbrachten die Prüfer der Ämter nach unseren Ermittlungen nur an durchschnittlich 130 bis 176 Prüfungstagen pro Jahr.

Die Jahresstatistiken der OFD weisen das durchschnittliche Mehrergebnis eines Prüfers unzutreffend aus. So errechnete die OFD in der Jahresstatistik 2000 für eines der geprüften Ämter ein durchschnittliches Mehrergebnis pro Prüfer von rd. 690 T€.

Finanzamt	Ergebnis insgesamt	Prüfereinsatz in Arbeitstagen	Effektive Prüferzahl	Durchschnittliches Mehrergebnis Prüfer
A	1.883.312 €	703	3,19	690.402 €

Die OFD ermittelte für die Statistik eine Zahl sog. „effektiver Prüfer“, in dem sie die Prüfungstage der im Amt eingesetzten Prüfer durch 220 teilte. Mit dem vom Amt erzielten Mehrergebnis errechnet die OFD dann das Mehrergebnis eines „effektiven Prüfers“ und weist dieses als Mehrergebnis eines Prüfers aus.

Im Beispielsamt waren jedoch tatsächlich 4,6 Prüferstellen besetzt. Nach unserer Berechnung beträgt das durchschnittliche Mehrergebnis pro Prüfer bei dem o. g. Amt nur rd. 409 T€.

Finanzamt	Ergebnis insgesamt	Prüfereinsatz in Arbeitstagen	Tatsächlich eingesetzte Prüfer	Durchschnittliches Mehrergebnis Prüfer
A	1.883.312 €	703	4,6	409.377 €

Die Berechnungsgröße von 220 Prüfungstagen steht auch im Widerspruch zu den Berechnungsgrundlagen der PersBB. Bei der Ermittlung des Personalbedarfs geht die OFD von 98.600 Jahresarbeitsminuten aus, was einer Tätigkeit an 205 Tagen im Jahr entspricht. Von diesen nach den Berechnungsgrundlagen der PersBB zur Verfügung stehenden Tagen müssten noch die Zeiten für die nötige Fortbildung (in der PersBB 2001 mit knapp 7 % enthalten) abgesetzt werden. Auch die Verwendung der Berechnungsgröße von 220 Prüfertagen bei Meldungen an das Bundesministerium der Finanzen zur länderübergreifenden Kontrolle, inwieweit Prüfer mit prüfungsfremden Aufgaben abgezogen werden, rechtfertigt die Verwendung bei der Ermittlung von Mehrergebnissen pro Prüfer nicht.

Die Erhöhung der Berechnungsgröße Prüfungstage pro Prüfer steigert das in der Statistik ausgewiesene Mehrergebnis eines Prüfers im Beispielsfall über 68 %. Diese Statistik verleitet zu Fehlschlüssen.

2.2 Anzahl der Prüfungen und Mehrergebnisse

In den Statistiken werden Sachverhaltsaufklärungen nicht als Prüffall erfasst, sondern lediglich die Anzahl und der erforderliche Zeitaufwand festgehalten.

Die vier Ämter wiesen insgesamt 92 Fälle als Sachverhaltsaufklärung mit 167 Prüfungstagen aus. Dabei erfassten sie häufig Prüfungsfälle ohne Ergebnis als Sachverhaltsaufklärung. In mehreren Fällen war sogar erkennbar, dass der ursprüngliche Ausweis als Prüfung nachträglich in eine Sachverhaltsaufklärung abgeändert worden war. Tatsächlich wären nur einige wenige Fälle in die Kategorie Sachverhaltsaufklärung einzureihen gewesen.

Die Verlagerung ergebnisloser Prüfungen in den Bereich Sachverhaltsaufklärung erhöhte zusätzlich die fiktiv errechneten Mehrergebnisse pro Prüfer.

Die Prüfer benötigten durchschnittlich zwischen 2,9 und 4,8 Arbeitstage pro Prüfung und führten im Jahr zwischen rd. 32 bis rd. 47 Prüfungen durch.

Auch die Übersicht zur Prüfungsdauer in der Jahresstatistik 2001 der OFD verdeutlicht die erheblichen Differenzen. So weist z. B. ein Amt für eine betriebsnahe Veranlagung mit einer durchschnittlichen Prüfungsdauer von 1,7 Tagen nur etwas mehr als ein Drittel des Amtes mit der höchsten durchschnittlichen Prüfungsdauer (4,4 Tage) aus.

Ähnliche Sachverhalte waren auch in den früheren Statistiken enthalten. Eine Ermittlung der Ursachen, z. B. der mit den oberen und unteren Werten zum Ausdruck kommenden Leistungsunterschiede, durch die OFD war nicht feststellbar. Statistiken machen jedoch ohne eine zielgerichtete Auswertung keinen Sinn.

Ein Prüfer des gehobenen Dienstes verursachte nach der VwV Kostenfestlegung¹⁾ im Jahr 2000 Personal- und Sachkosten von rd. 77.700 €. Ausgehend von einer nach unserer Auffassung möglichen Jahresarbeitsleistung von 187 Prüfungstagen²⁾ müsste ein Prüfer ein tägliches Mehrergebnis von rd. 415 € zur Deckung der Personal- und Sachkosten erzielen.

Die Nachprüfung ergab, dass die Prüfer bei mehr als der Hälfte der Fälle den Selbstkostensatz von 415 € nicht erreichten. Trotzdem waren knapp die Hälfte aller Prüfungstage in diese Fälle investiert worden. Das Mehrergebnis aus diesen Prüfungen trug nur zwischen einem und zwei Prozent zum Gesamtergebnis bei. Insgesamt ergab sich bei den vier Ämtern hieraus ein Kostenüberhang von rd. 337 T€.

¹⁾ VwV Kostenfestlegung vom 18.12.1997, SächsABl. Nr. 3 vom 15.01.1998:
gehobener Dienst: Pauschsatz 1997 119.219,43 DM zzgl. zwischenzeitliche Gehaltssteigerung (rd. 10 %): 131.141 DM;
Sachkosten: durchschnittliche Raumkosten 5.120 DM, sonstige Sachkosten 5.656 DM, EDV 10.000 DM, 20.776 DM.

²⁾ Ausgehend von einer jährlichen Arbeitszeit nach der VwV Kostenfestlegung 1997 von 202 Arbeitstagen zogen wir 15 Arbeitstage für prüfungsfremde Tätigkeiten ab. Hierunter fielen u. a. Schulungsmaßnahmen und organisatorische Verwaltungsarbeiten.

Bei den geprüften Ämtern wurden die möglichen Mehrergebnisse der Prüfungen durch Kontrolldefizite hinsichtlich einer effektiven Durchführung der Prüfungsaufgaben geschmälert.

2.3 Defizite bei der Durchführung der Prüfungsaufgaben

Mängel zeigten sich bei der Fallauswahl. So wurde unter Berufung auf eine Verfügung des SMF die Mehrzahl der Investitionszulaganträge mit einer Bemessungsgrundlage von mehr als 153,4 T€ durch die BNV-Stelle geprüft. Ein Amt senkte die Bemessungsgrundlage für die Fallauswahl sogar auf 76,7 T€ ab.

Die Höhe der beantragten Investitionszulage, die bei den verschiedenen Zulagesätzen von 5 bis 25 % zwischen 3.835 und 38.347 € variierte, wurde nicht genügend als Indikator für die Fallauswahl genutzt.

Das erzielte Mehrergebnis lag nach unseren Erhebungen bei einer beantragten Investitionszulage über 25.560 € mehr als 10fach höher als bei einer beantragten Investitionszulage bis 25.560 €.

Die Fallauswahl war auch im Übrigen zu beanstanden. Alle geprüften Ämter hatten ausreichend prüfungswürdige Fälle außerhalb der Investitionszulage gehabt, die sie nicht der BNV meldeten. Die Sachgebietsleiter und die Sachbearbeiter der Veranlagungsstellen achteten nicht genügend auf diese Fälle. Darüber hinaus verhinderten sie eine möglichst zeitnahe Aufklärung zweifelhafter Sachverhalte durch die BNV, da sie meist mehrere Veranlagungszeiträume abwarteten.

Weder die Sachgebietsleiter der Veranlagung noch die der BNV überwachten und korrigierten ausreichend das Meldeverhalten.

Auch auf die Qualität der Meldungen nahmen die Sachgebietsleiter zu geringen Einfluss. Oftmals erschwerten unpräzise Formulierungen der Veranlagungssachbearbeiter die Fallbeurteilung. So verwiesen die Veranlagungssachbearbeiter beispielsweise bei der Meldung von Anträgen auf Investitionszulage lediglich auf das Überschreiten der Aufgriffsgrenze. Zu den ausschließlich im Außendienst feststellbaren Sachverhalten machten sie meist keine Angaben.

In einem Fall verwies der Innendienst ohne weitere Erläuterungen auf einen zu prüfenden Geschäftsübergabevertrag. Die Meldung warf einzig die Frage nach einer möglichen Schenkung zwischen nahen Angehörigen auf. Die BNV beschränkte ihre Ermittlungen auf diese Problematik. Wesentliche Prüffelder, wie z. B. den Entnahmewert des zurückbehaltenen Betriebsvermögens oder die Gewährung der Steuervergünstigungen bei einer Betriebsveräußerung ließ sie ungeprüft. Aus den bisher ungeprüften Sachverhalten hätten sich nach Aktenlage Mehrsteuern von etwa 70 T€ ergeben. Ein Eingreifen der zuständigen Sachgebietsleiter (BNV und Veranlagung) war nicht feststellbar.

Weiter stellten die Sachgebietsleiter BNV keine hinreichende Kontrolle und Gewichtung der Prüfungswürdigkeit sicher. Die Zurückweisung einiger Fälle dürfte zu erheblichen Steuerausfällen geführt haben. So erklärte z. B. ein Gastwirt über mehrere Jahre hinweg Verluste aus seinem Gewerbebetrieb. Der Veranlagungsteilbezirk erstellte im Rahmen seiner Veranlagungstätigkeit eine überschlägige Geldverkehrsrechnung, die insbesondere für das Jahr 1999 erhebliche Differenzen auswies. Die vorgeschlagene Kleinstbetriebsprüfung der Jahre 1997 bis 1999 lehnte der Sachgebietsleiter BNV aufgrund mangelnder Kapazität ab. Nach Aktenlage führte der Steuerpflichtige seit 1993 seinem Unternehmen Einlagen von etwa 425 T€ zu. Gleichzeitig gingen die seit 1995

erklärten Umsätze kontinuierlich zurück. Die dem Steuerpflichtigen zur Verfügung stehenden Einkünfte deckten die hohen Einlagen nicht. Das Finanzamt klärte die Herkunft der Einlagen bisher nicht auf. Steuerausfälle in Höhe von 114 T€ sind in diesem Fall zu befürchten. Dies war kein Einzelfall.

Die Sachgebietsleiter BNV hielten die Prüfer nicht genügend zur Erstellung sorgfältiger Prüfungskonzepte an. Die Unterlagen zu den durchgeführten Prüfungen ließen in der Folge erhebliche Mängel erkennen. So meldete die Veranlagung im Fall eines anderen Gastwirts die Vorsteuerberichtigung nach § 15a UStG sowie die Abzugsfähigkeit von Werbungskosten aus Vermietung und Verpachtung zur Prüfung. Der Gastwirt betrieb im Prüfungszeitraum drei Restaurants, wovon zwei im Zuständigkeitsbereich eines anderen Finanzamtes lagen. Die BNV beschäftigte sich ausschließlich mit der umsatzsteuerlichen Behandlung der Immobilie sowie den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung. Eine Prüfung der Einkünfte aus Gewerbebetrieb nahm sie nicht vor. Eine Geldverkehrsrechnung für den Veranlagungszeitraum 1998 hätte ohne die Berücksichtigung der Verluste aus den anderen beiden Gewerbebetrieben eine Differenz von 44.500 € ergeben.

Anhand der Akten war auch häufig nicht nachvollziehbar, welche Sachverhalte die Prüfer im Außendienst festgestellt hatten. Die Bedeutung derartiger Aufzeichnungen zeigte sich z. B. bei einer GmbH, die Investitionszulagen von rd. 44.500 € beantragt hatte. Nach den Feststellungen der BNV-Prüferin handelte es sich bei einem Teil der Wirtschaftsgüter um gebrauchte Maschinen. Die Prüferin versäumte es aber, im Rahmen der BNV einen geeigneten Aktenvermerk über diesen Sachverhalt zu fertigen. Nach Abschluss der BNV bestritt die Antragstellerin die getroffenen Feststellungen. Der Fall befand sich zum Zeitpunkt unserer Erhebungen im Rechtsbehelfsverfahren. Die Rechtsbehelfsstelle konnte aufgrund der unzureichenden Handaufzeichnungen der BNV den Rechtsbehelf nicht abschließend bearbeiten.

In den Fällen, in denen die Einnahmeverprobung zu den Prüfungsschwerpunkten zählte, fertigten die Prüfer nur in wenigen Fällen angemessene Aufzeichnungen an. Oft kontrollierten sie lediglich die tatsächliche Vereinnahmung der bereits erklärten Betriebseinnahmen nach.

So führte im Fall eines Steuerpflichtigen erst die freiwillig abgegebene nachträgliche Erklärung des Steuerberaters nach Abschluss der außendienstlichen Ermittlungen zur steuerlichen Erfassung von 27 T€ Betriebseinnahmen. Die unzureichenden Prüfungshandlungen des Prüfers hatten diesen Sachverhalt während der Prüfung nicht aufgedeckt.

Die Sachgebietsleiter hatten in keinem der Fälle auf eine umfassende Prüfung hingewirkt. Die erheblichen Defizite bei der Führung, Anleitung und der Kontrolle der Prüfer lassen beträchtliche Steuerausfälle befürchten. Darüber hinaus wird die Präventionswirkung der Prüfungstätigkeit durch mangelhaft durchgeführte Prüfungen reduziert.

Der zeitliche Bearbeitungsaufwand war häufig nicht nachvollziehbar. So beantragte der Steuerpflichtige in einem Fall Investitionszulage für drei Wirtschaftsgüter. Obwohl der Veranlagungsteilbezirk selbst den Nachweis der Eintragung in die Handwerksrolle angefordert hatte, gab er den Fall an die BNV weiter. Noch vor dem geplanten Prüfungsbeginn übersandte das Unternehmen dem Finanzamt die gewünschten Unterlagen. Die Prüferin versagte daraufhin die beantragte Investitionszulage aus formellen Gründen. Prüfungshandlungen im Außendienst waren aus den Handakten nicht ersichtlich. Die Sachbearbeiterin BNV rechnete für diesen Fall eine Bearbeitungszeit von drei Tagen ab.

Einen anderen Fall gab der Veranlagungsteilbezirk zur Überprüfung der Einordnung des Gewerbebezugs an die BNV-Stelle ab. Nach Aktenlage war die betriebsnahe Veranlagung nicht erforderlich, da alle entscheidungserheblichen Angaben bereits vorlagen. Dem entsprechend versagte die Prüferin die beantragte Investitionszulage aus formellen Gründen. Sie fertigte lediglich einen Ablehnungsbescheid. Dennoch benötigte sie für die Bearbeitung drei Arbeitstage.

Bei einem Amt war eine Prüferin zeitweise auch als Sachbearbeiterin für Investitionszulagenanträge eingesetzt. Im Rahmen dieser Funktion meldete sie beispielsweise Fälle an die BNV, die sie selbst als Prüferin ohne außerdienstliche Ermittlungen abschloss. Insgesamt benötigte sie zusätzlich zur Bearbeitungszeit im Innendienst z. B. für drei einfache Fälle nochmals sieben Arbeitstage im Rahmen ihrer Funktion als Prüferin.

Die abgerechnete Prüfungsdauer und die Beschäftigungsnachweise wurden durch die Sachgebietsleiter nicht ausreichend überwacht.

2.4 Personal und Sachausstattung der Betriebsnahen Veranlagung

Die Prüfer besuchten neben den Aufbauschulungen zu Beginn ihrer Tätigkeit auf dem Finanzamt nur vereinzelt fachspezifische Lehrgänge. Es hatten nicht einmal alle Prüfer das Einführungsseminar BNV besucht.

Die festgestellten Mängel ließen sich überwiegend auf die Unkenntnis grundlegender Prüfungstechniken sowie auf das offensichtliche Fehlen einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise zurückführen.

Die Aus- und Fortbildung der Prüfer ist unzureichend.

Die Personalzuteilung sieht seit 1998 für die BNV jeweils einen Sachbearbeiter des mittleren Dienstes pro Amt vor. Die Dienstanweisung der OFD teilt diesem ein klar abgegrenztes Aufgabengebiet zu. Allerdings beinhalteten auch die ihm zugewiesenen Prüfungsfelder steuerartenübergreifende Probleme.

So prüfte z. B. ein Prüfer den Antrag auf Investitionszulage eines Fliesenherstellers. Im Rahmen dieser betriebsnahen Veranlagung stellte er zwar fest, dass der Antragsteller einige der Maschinen aus Italien importiert hatte. Er ging diesem Sachverhalt jedoch nicht weiter nach. Eine entsprechende Abfrage hinsichtlich der angemeldeten Umsatzsteuern auf innergemeinschaftliche Erwerbe ergab Differenzen. Die evtl. verkürzte Erwerbsteuer betrug rd. 29 T€.

Eine verstärkte Hilfestellung und Aufsicht durch die Sachgebietsleiter war nicht festzustellen.

2.5 Sachausstattung der Betriebsnahen Veranlagungsstelle

Die Prüfer setzten bei ihrer Arbeit stationäre Personalcomputer ein. Laptops kamen bis zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen nicht zum Einsatz. Die Prüfer konnten damit die Vorteile der Automation lediglich im Innendienst einsetzen. Sämtliche Prüfungshandlungen im Außendienst mussten sie zeitaufwändig manuell durchführen.

Den Prüfern sollten Laptops zur Verfügung gestellt werden.

2.6 Steuerausfälle

Die dargestellten Defizite bei der Durchführung der Prüfungen und die schlechte Zusammenarbeit der Veranlagungsbezirke führte nach den Feststellungen des StRPrA bei den vier Ämtern und bei den eingesehenen Fällen zu Steuerausfällen von rd. 417 T€. Weitere Steuerausfälle in Höhe von rd. 412 T€ sind zu befürchten.

Darüber hinaus hätte das Mehrergebnis der BNV-Stellen durch einen gezielteren Einsatz der Prüfer und eine bessere Fallauswahl, eine aktivere Unterstützung und Führung der Prüfer durch sachkundigere Sachgebietsleiter erheblich gesteigert werden können.

Eine Hochrechnung auf den Freistaat verbietet sich an dieser Stelle, doch ist der Hinweis erlaubt, dass mit Steuerausfällen in der Größenordnung von mehreren Mio. € jährlich gerechnet werden muss.

3 Folgerungen

3.1 SMF und OFD müssen dafür Sorge tragen, dass nicht durch eine Unterbesetzung der Prüferstellen und den damit verbundenen Prüfungsverzicht die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gefährdet wird. Das SMF sollte darlegen, in welchem Zeitraum die nach der PersBB 2001 vorgesehenen Stellen besetzt werden sollen und welche Maßnahmen hierfür ergriffen werden.

Die Ämter müssen angewiesen werden, die sorgfältige und korrekte Erstellung der Beschäftigungsnachweise besser zu überwachen.

Die Prüfungsleistung der Prüfer muss durch die Verringerung von prüfungsfremden Tätigkeiten verbessert werden. Die bisher zu statistischen Zwecken vorgegebenen 220 Prüfungstage führen nicht zum Ausweis leistungsgerechter Mehrergebnisse pro Prüfer. Es ist die Zahl der tatsächlich eingesetzten Prüfer zu erfassen und anzuwenden. Nur so lassen sich Aufwand und Ertrag im Sinne einer Kosten- und Leistungsrechnung messen.

3.2 Die OFD muss sicherstellen, dass nicht durch die Verlagerung ergebnisloser Prüfungen in den Bereich der Sachverhaltsaufklärung die Mehrergebnisse geschönt erscheinen. Die OFD muss die Leistungsstatistiken insgesamt gezielter auswerten.

Der Anteil an kostendeckenden Prüfungen muss deutlich verbessert und damit die Effizienz der BNV gesteigert werden. Hierzu müssen die aufgezeigten Mängel bei der Durchführung der Prüfungen beseitigt werden.

3.3 Die gravierenden Defizite in der Wahrnehmung der Leitungs- und Führungsfunktion der Sachgebietsleiter BNV sind zu beseitigen. Hierbei dürfen auch - soweit nicht bereits erfolgt - personelle Konsequenzen nicht von vornherein ausgeschlossen sein. Zum Teil sind bereits neue Sachgebietsleiter eingesetzt.

Im Übrigen sind die Sachgebietsleiter der Veranlagung und der BNV anzuhalten, das Meldeverhalten zu überwachen und ggf. korrigierend einzugreifen.

Die Prüfer müssen zu einer besseren Dokumentation ihrer Arbeiten angehalten werden. Zur Unterstützung der Prüfer sollten SMF und OFD detaillierte und praxisbezogene Arbeitsanleitungen für die BNV-Stellen erarbeiten.

Die OFD sollte die Ämter darauf hinweisen, dass bei der Auswahl der Prüfungsfälle insbesondere auch die Höhe der beantragten Investitionszulage besser berücksichtigt werden muss.

Der SRH sieht sich aufgrund der schwerwiegenden Mängel veranlasst, erneut auf die Notwendigkeit einer Innenrevision zur Unterstützung der Amtsvorsteher hinzuweisen. Er geht davon aus, dass eine Innenrevision den Amtsvorstehern eine frühzeitigere Erkenntnis über die Defizite ermöglicht hätte.

3.4 Der SRH begrüßt es, dass lt. Auskunft der OFD Chemnitz die Aus- und Fortbildung der Prüfer, ggf. auch der Sachgebietsleiter verstärkt werden soll. Beim Einsatz des mittleren Dienstes sind strenge Anforderungen an die Qualifikation des Mitarbeiters zu stellen und eine intensive Betreuung und Kontrolle durch die Sachgebietsleiter sicherzustellen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Die Istbesetzung im Bereich der BNV werde an das Zuteilungssoll herangeführt. Zusätzlich zu Stellenausschreibungen werde man im Rahmen der Verteilung der Anwärter des Prüfungsjahrganges 2002 zunächst den Finanzämtern mit Unterbesetzung in den BNV-Stellen entsprechend Personal zuteilen.

Die Darstellung des Mehrergebnisses der BNV-Prüfer unter Zugrundelegung von 220 Arbeitstagen entspräche bundeseinheitlichen Vorgaben zur BP-Statistik und gewährleiste die Vergleichbarkeit der BNV-Stellen. Das tatsächlich erzielte Mehrergebnis werde dadurch nicht beeinflusst. Man werde auf Bundesebene anregen, die Zahl der Arbeitstage an die tatsächlichen Verhältnisse (z. B. 205,5 Tage) anzupassen. Eine Sonderregelung für Sachsen würde mögliche Vergleiche erschweren. Die Statistik in Sachsen werde man um die Zahl der tatsächlich vorhandenen Prüfer ergänzen lassen.

4.2 Das von dem einzelnen Prüfer insgesamt erreichte durchschnittliche Mehrergebnis decke bei weitem den Selbstkostensatz des Prüfers. Eine allein auf die Erzielung von Mehrsteuern gerichtete Prüfungspraxis widerspräche den allgemeinen Grundsätzen der Besteuerung. Nicht zuletzt solle die Tätigkeit der Außendienste auch eine präventive Wirkung entfalten.

4.3 Zur Auswahl der Prüfungsfälle im Bereich der Investitionszulage werde die OFD die Finanzämter nochmals auf die geltenden Verwaltungsanweisungen hinweisen, insbesondere darauf, dass der im bundeseinheitlichen Aufgriffskatalog genannte Betrag einer Bemessungsgrundlage von 300 TDM (153,4 T€) nicht als starre Aufgriffsgrenze zu verstehen sei, sowie darauf, dass das Schwergewicht der Prüfung durch die BNV außerdem auf gewichtige Fälle zu legen sei, die sich für eine Prüfung vor Ort eignen.

Gründliche Vorbereitung sowie die Dokumentation und Durchführung der Prüfungshandlungen werde man regelmäßig im Rahmen von Geschäftsprüfungen kontrollieren lassen. Die Folgerungen des SRH würden im Rahmen der ab dem 2. Halbjahr 2002 stattfindenden Regionaltagungen BNV mit den Sachgebietsleitern der BNV-Stellen besprochen und ausgewertet werden.

Zur Verbesserung der vorhandenen Defizite bei der Bearbeitung in den Finanzämtern seien durch die Geschäftsprüfung und durch die Erkenntnisse aus dem Leistungsvergleich der Finanzämter geeignete Mittel für ein funktionierendes Qualitätsmanagement

vorhanden. Die Einführung einer Innenrevision zur Unterstützung der Amtsvorsteher werde daher nicht befürwortet.

4.4 Die bereits bestehenden Maßnahmen zur Einarbeitung neuer Prüfer (spezielle Lehrgänge, Teilnahme an Prüfungen als Co-Prüfer, Hospitation in einer Betriebsprüfungsstelle usw.) werde man weiterentwickeln.

4.5 Der Einsatz von Laptops in den BNV-Stellen werde für sinnvoll erachtet und derzeit geprüft.

5 Schlussbemerkungen

Das dargestellte Mehrergebnis pro Prüfer sollte auch zu Vergleichszwecken mindestens annähernd der Realität entsprechen.

Selbstverständlich darf sich die Prüfungspraxis nicht allein an der Erzielung von Mehrsteuern orientieren, sondern muss sich an den allgemeinen Grundsätzen der Besteuerung orientieren. Eine präventive Wirkung entfaltet der Außendienst jedoch nicht zuletzt durch die Erzielung von Mehrergebnissen.

Die Stellungnahme zur Innenrevision halten wir nicht für ausreichend. Im Hinblick auf die regelmäßig bei Prüfungen festgestellten Mängel ist ein Qualitätsmanagement dringend erforderlich. Die zentrale Geschäftsprüfung reicht dafür ebenso wenig aus wie der unbestreitbar wichtige Leistungsvergleich zwischen den Finanzämtern.

Die seit vielen Jahren praktizierten Verfahren führten bei der Abführung der Steuereinnahmen an die Hauptkasse zu Verzögerungen, die allein im Jahr 2001 einen Zinsnachteil von rd. 870 T€ (1,7 Mio. DM) verursachten.

1 Prüfungsgegenstand

Der Landeshaushalt des Freistaates Sachsen finanziert sich zu einem erheblichen Teil aus Steuereinnahmen. Insgesamt führten die sächsischen Finanzämter im Jahr 2001 rd. 6 Mrd. € (11,8 Mrd. DM) an Landes- und Gemeinschaftsteuern an den Haushalt ab.

Diese Steuerbeträge sind als Haushaltsmittel für den Freistaat erst mit dem Eingang bei der Hauptkasse tatsächlich verfügbar. Eine verspätete Abführung zwingt den Freistaat ggf. zu unnötigen Kreditaufnahmen oder es können Habenzinsen aus der Anlage des Geldes nicht erzielt werden. Deshalb ist es für den Landeshaushalt von größter Bedeutung, dass die Steuern so schnell wie möglich der Hauptkasse zur Verfügung stehen.

Der SRH hat die Abführung der durch die sächsischen Finanzämter vereinnahmten Steuerbeträge an die Hauptkasse des Freistaates Sachsen geprüft. Er hat hierbei insbesondere untersucht, inwieweit durch die angewandten Verfahren vermeidbare Zinsnachteile für den Freistaat Sachsen entstanden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Erhebung der Steuern durch die Finanzämter

Da die OFD Chemnitz keine Übersicht zu den Kontoverbindungen der Finanzämter und dem jeweiligen Modus der Ämter bei der Abführung der Steuerbeträge zur Verfügung stellen konnte, hat der SRH die Informationen bei den Ämtern abgefragt.

Die Mehrzahl der Steuerbürger begleicht die Steuerforderungen durch Überweisung oder durch Übersendung eines Schecks. Das für den Freistaat und den Bürger kostengünstigste Verfahren durch Lastschriftinzug (vgl. Jahresbericht 1999 des SRH, Beitrag Nr. 39) wird von den Steuerbürgern noch immer zu wenig genutzt.

Beim Lastschriftinzugsverfahren stehen die eingehenden Steuerbeträge mit ihrer Gutschrift bei der Landesbank Sachsen der Hauptkasse zur Verfügung. Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für die unmittelbar auf den Konten der Landeszentralbank eingehenden Steuerzahlungen.

Die Steuereinnahmen, die auf andere Konten der Finanzämter eingezahlt werden, müssen dann auf deren Landeszentralbankkonto weitergeleitet werden, um der Hauptkasse zur Verfügung zu stehen. Für die Weiterleitung dieser Steuereinnahmen mussten die Finanzämter Sorge tragen und auf kurze Zeiten beim Geldtransfer achten.

Alle 34 sächsischen Finanzämter hatten ein Konto bei der Landeszentralbank. Zusätzlich verfügten 33 Finanzämter über ein Konto bei der regionalen Sparkasse und ein Amt

über ein Konto bei der Postbank. Diese Zweitkontoverbindung gaben die Finanzämter auf den Steuerbescheiden den Steuerbürgern bekannt.

Auf den Konten bei den Sparkassen gingen so erhebliche Beträge ein. Der durchschnittliche tägliche Kontenbestand betrug rd. 16,5 Mio. € (32,2 Mio. DM).

Nur vier Finanzämter veröffentlichten die neben ihrem Landeszentralbankkonto bestehenden Konten der ortsansässigen Banken nicht auf den Steuerbescheiden und Zahlungserinnerungen und hatten deshalb nur geringe Geldbeträge an die Landeszentralbank weiterzuleiten.

2.2 Arten der Abführung und Zeiten des Geldtransfers an die Hauptkasse

Die Finanzämter nahmen die Abführung der Guthaben auf den Konten der regionalen Kreditinstitute an die Landeszentralbank auf unterschiedliche Weise vor. Die drei Dresdner Finanzämter hatten jeweils unterschiedliche Verträge mit der Sparkasse geschlossen.

Fünf Finanzämter hatten mit ihren Sparkassen ein maschinelles Clearingverfahren vereinbart, weitere neun führten die Guthaben durch manuelle Überweisungen ab. Der überwiegende Teil der Finanzämter (20) reichte Verrechnungsschecks bei der Landeszentralbank ein.

Für die Überweisung ermittelten die Ämter den abzuführenden Betrag in der Regel am nächsten Tag anhand des Kontoauszugs. Bei mehreren Finanzämtern verzögerte sich die Abführung der Guthaben jedoch um einen weiteren Tag, weil die Kontoauszüge erst am übernächsten Tag zur Verfügung standen. Zusätzlich verlängerte sich die Übertragungsdauer der Guthaben durch die jeweilige Banklaufzeit.

Bei den Ämtern mit Abführung durch manuelle Überweisung lag die kürzeste durchschnittliche Übertragungszeit bei 2,9 Tagen. Im Übrigen bewegte sich die Spanne zwischen 2,9 bis 5,7 Tage. In Einzelfällen dauerte es bis zu 7 Tage.

Auch für die Abführung der Guthaben an die Landeszentralbank mittels Verrechnungsscheck war die Ermittlung des abzuführenden Betrags anhand der Kontoauszüge erforderlich.

Acht von zehn Finanzämtern nutzten die Nähe zur Landeszentralbank oder einer Niederlassung, um ihre Schecks dort selbst abzugeben. Im Übrigen übersandten die Finanzämter den Scheck durch einfachen Brief per Post an die Landeszentralbank. Ein Finanzamt ließ den Scheck vom Kurierdienst der örtlichen Sparkasse zur Landeszentralbank bringen. Die Laufzeit von 5,8 Tagen war die längste aller Ämter.

In Abhängigkeit von der Art des Transports und dessen Dauer belief sich die Laufzeit bis zur Gutschrift der Steuerbeträge bei der Landeszentralbank auf 2,8 bis 5,8 Tage.

Die Abführung durch manuelle Überweisung oder Einreichung von Schecks ist anfällig. Personelle Ausfälle oder Versäumnisse können eine verspätete Abführung nach sich ziehen. So waren die Kontoauszüge während des Umzugs eines Amtes unbearbeitet geblieben und Laufzeiten von bis zu 13 Tagen entstanden.

Bisher wird lediglich bei fünf Finanzämtern eine maschinelle Abführung der Guthaben durchgeführt. Die Sparkassen führten das Clearing regelmäßig arbeitstäglich und gebührenfrei durch.

Die Laufzeit beim Clearingverfahren betrug durchschnittlich zwischen 1,4 und 2,8 Tagen.

2.3 Zinsnachteile

Die dargestellten zeitlichen Verzögerungen des Geldeingangs bei der Landeszentralbank führen dazu, dass die Beträge durch den Freistaat entweder fremdfinanziert werden oder ihm Habenzinsen aus der Anlage der Gelder entgehen. In jedem Falle entstehen Zinsnachteile.

Für die Berechnung wurde der im Jahr 2001 gehandelte Tagesgeldsatz mit durchschnittlich 4,37 % p. a. vom SMF mitgeteilt.

Die praktizierten Abführungsverfahren ergaben für 2001 bei manueller Überweisung rd. 263 T€ (514 TDM), bei Scheckeinreichung rd. 562 T€ (1,1 Mio. DM) und beim Clearingverfahren rd. 80 T€ (158 TDM) an Zinsnachteilen gegenüber der direkten Zahlung der Steuerbürger auf die Konten der Landeszentralbank.

Insgesamt entstanden für den Freistaat Zinsnachteile in Höhe von rd. 870 T€ (1,7 Mio. DM).

2.4 Maschinelle Zuordnung der Steuerzahlungen

Mit den Sparkassen hat die OFD seit dem 23.04.2001 flächendeckend ein maschinelles Zuordnungsverfahren für eingegangene Steuerzahlungen (EZUE) eingeführt, das die Weiterverarbeitung im Finanzamt erleichtert. Der Einsatz des Verfahrens wäre jedoch grundsätzlich bei allen Banken möglich gewesen und es hätte gleichzeitig auch für den Zahlungsverkehr mit der Landeszentralbank eingesetzt werden können.

3 Folgerungen

3.1 SMF und OFD müssen weiter für die Teilnahme der Steuerbürger am kostengünstigen Lastschriftinzugsverfahren werben.

Die OFD sollte sich künftig einen Überblick über die Verfahrensabläufe bei der Abführung der Steuereinnahmen durch die Finanzämter verschaffen, um Fehlentwicklungen entgegensteuern zu können.

SMF und OFD müssen dafür Sorge tragen, dass die Ursachen der erheblichen Zinsnachteile bei der Abführung der Steuereinnahmen beseitigt werden.

Soweit die Verfügbarkeit der Hauptkasse über die Steuereinnahmen auf anderen Konten nicht zeitgleich mit dem Zahlungseingang wie bei der Landeszentralbank hergestellt werden kann, ist die Beibehaltung der Konten nur für den Barzahlungsverkehr der Finanzkasse und die Vollziehereinzahlungen vertretbar.

Es ist schwer verständlich, dass nicht auch für die Konten der Landeszentralbank die weitgehend automatische Zuordnung der Steuerzahlungen zeitgleich mit den Sparkassen eingeführt wurde.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilte mit, es habe die Finanzämter aufgefordert, erneut Verhandlungen mit den Sparkassen über eine gebührenfreie Kontoführung (auch für Nachttresore und Schließfächer) aufzunehmen. Darüber hinaus seien die Finanzämter gehalten, mit den Sparkassen das sog. Clearingverfahren zu vereinbaren. Die Finanzämter, die ihre Guthaben bisher mittels manueller Überweisung abführten, seien aufgefordert worden, diese (falls eine Clearingvereinbarung nicht erreicht werden kann) durch Verrechnungsschecks an die Landeszentralbank zu leiten.

Die Einführung des Elektronischen Zahlungsüberweisungsverfahrens bei der Landeszentralbank/Deutschen Bundesbank sei schon seit 2001 geplant, aber aufgrund der Einführung des Euro zum 01.01.2002 auf das Jahr 2002 verschoben worden. Das Elektronische Zahlungsüberweisungsverfahren werde mit der Landeszentralbank/Deutschen Bundesbank nach einem Testversuch im 2. Halbjahr 2002 beginnen.

Eine Erhöhung der Teilnehmerquote am Lastschriftinzugsverfahren besäße auch für die Finanzverwaltung hohe Priorität. Hierfür seien in Abstimmung mit dem SRH bereits Maßnahmen ergriffen (z. B. Wegfall der Zahlungserinnerung vor Fälligkeit) worden. Daneben werde fortlaufend für die Teilnahme am Lastschriftinzugsverfahren geworben. Die Entwicklung der letzten Jahre zeige eine ständige Steigerung der Teilnehmerquoten.

Im Übrigen werde angestrebt, eine taggleiche Verfügbarkeit der Geldeingänge bei der Hauptkasse zu erreichen. Sollte dies für Steuereinnahmen auf Konten außerhalb der Landeszentralbank nicht erreicht werden, werde geprüft werden, ob zukünftig die Angabe der entsprechenden Konten im Schriftverkehr der Finanzämter unterbleiben und diese Konten lediglich für den Barzahlungsverkehr und für Einzahlungen der Vollziehungsbeamten genutzt würden.

Der Lohnsteuerinnendienst ist mit zu viel Personal ausgestattet.

Mit einer zeitgemäßen EDV-Unterstützung könnte der Personalbedarf weiter reduziert werden.

Darüber hinaus können Millionenbeträge dauerhaft eingespart werden, wenn die Steuerbürger die Anmeldungen maschinell verwertbar durch Datenträgeraustausch oder im Wege der Datenfernübertragung übermitteln.

1 Prüfungsgegenstand

Die Steuereinnahmen aus der Lohnsteuer tragen wesentlich zu den Haushaltsmitteln des Freistaates Sachsen bei. Die Lohnsteuer wird in einem Anmelde- und Abzugsverfahren erhoben. Die für den Steuereinzug erforderlichen Aufgaben hat der Gesetzgeber weitgehend auf die Arbeitgeber übertragen. Diese haben die Lohnsteuer zu berechnen, vom Arbeitslohn der Arbeitnehmer einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen. Hierzu müssen sie die Lohnsteuer bei dem für sie zuständigen Betriebsstättenfinanzamt anmelden.

Der SRH hat mit dem StRPrA Chemnitz die bei diesem Verfahren den Finanzämtern obliegenden Aufgaben, deren Durchführung und den personellen Aufwand untersucht. Er nahm bei vier Finanzämtern örtliche Erhebungen vor und holte statistische Angaben bei der OFD Chemnitz ein.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personalbedarf und Personaleinsatz

Der Personalbedarf des Lohnsteuerinnendienstes ist vom SMF in der Personalbedarfsberechnung 2001 zu hoch angesetzt. Zwar basiert die Berechnung des SMF weitgehend auf dem bundeseinheitlichen Muster, doch die ausgewiesenen Zeitwerte beruhen nicht auf aktuellen Untersuchungen. Die OFD Chemnitz erläuterte, dass der Bedarf zur Durchführung einer Organisationsuntersuchung aufgrund der seit Jahren nur punktuell fortgeschriebenen Zeitwerte auch schon seit geraumer Zeit von der Bundesarbeitsgruppe gesehen werde, aber momentan die Konzentration auf bedeutenderen Arbeitsgebieten liege. Eigene Untersuchungen hinsichtlich der Zeitwerte haben SMF und OFD nicht durchgeführt.

Nach den Untersuchungen des SRH erscheinen die angesetzten Zeitwerte für bestimmte Arbeitsschritte erheblich zu hoch; so z. B. bei den Anmeldungen, die der Arbeitgeber durch Datenträgeraustausch oder im Wege der Datenfernübertragung vornimmt. Zur Teilnahme an diesem Verfahren ist einmalig eine Erklärung einzureichen, um dann dauerhaft die Anmeldedaten über das Rechenzentrum direkt an das Finanzamt übermitteln zu können. Ein Arbeitsanfall für den Bearbeiter des Finanzamtes entsteht regelmäßig nur, wenn die EDV einen Prüf- bzw. Abbruchhinweis für die Anmeldung aus-

gibt. In der Personalbedarfsberechnung sind trotzdem alle Anmeldungen beim Arbeitsanfall erfasst und beim Zeitwert mit 50 % des Wertes für die Steueranmeldungen, die in Papierform eingereicht werden, berücksichtigt.

Aber auch der angesetzte Zeitwert für die Einspruchserledigungen war für zahlreiche Verfahren nicht nachvollziehbar. So hatten bei einem geprüften Amt in 38 % aller Rechtsbehelfe die Steuerpflichtigen gegen Schätzungsbescheide unter Beifügung der fehlenden Steueranmeldungen Einspruch eingelegt. Durch das Erfassen der Steueranmeldung erledigten sich die Rechtsbehelfe ohne weiteres Zutun der Arbeitgeberstelle, da das Rechenzentrum den entsprechend geänderten Bescheid automatisch maschinell erstellt. Der notwendige Aufwand des Finanzamtes beschränkte sich auf das Eintragen des Rechtsbehelfes in eine Liste und das Ausfüllen der entsprechenden Vordrucke. Trotzdem werden diese Fälle mit einem Zeitaufwand von 60 Minuten in der Personalbedarfsberechnung berücksichtigt.

Die Personalausstattung der Stellen lag nicht nur in den geprüften Ämtern, sondern landesweit noch erheblich über dem vom SMF schon zu hoch ermittelten Personalbedarf. So hatte das SMF für das Jahr 2000 einen Bedarf von 90,45 Beschäftigten errechnet und in den Finanzämtern waren mit 104,15 Beschäftigten mehr als 15 % zu viel Personal eingesetzt. Auch im Jahr 2001 lag die Überbesetzung mit mehr als 9 Beschäftigten noch über 10 %.

2.2 EDV-Unterstützung

Die EDV-Unterstützung des Lohnsteuerinnendienstes ist veraltet und unzulänglich. Zwar erstellt die EDV Schätzungsvorschläge bei fehlenden Anmeldungen oder Prüfhinweise in besonderen Fällen, doch eine direkte Bearbeitung am Bildschirm ist nicht möglich. Die Bearbeitung muss in Papierform erfolgen und der Vorgang dann zur Erfassung an die Datenerfassungsstelle weitergeleitet werden.

Einen erheblichen Mangel der EDV-Unterstützung stellt das Fehlen der EDV-gestützten Führung der Arbeitgeberkartei. Sie besteht derzeit aus handschriftlich zu führenden Karteikarten. Für jeden Arbeitgeber ist hierbei eine eigene Karteikarte anzulegen. Aktualisierungen sind manuell vorzunehmen.

Die Arbeitgeberkartei bildet die Grundlage für die Auswahl der Fälle der Lohnsteuer Außenprüfung. Zur Erstellung der halbjährlichen Prüfungspläne müssen die Ämter derzeit zweimal jährlich mehrere tausend Karteikarten sichten und einzeln auswerten. Dies ist außerordentlich zeitintensiv und mangelanfällig.

Die Umstellung der Arbeitgeberkartei auf eine maschinell und aktuell geführte Datenbank ist dringend erforderlich. In anderen Bundesländern wird die Arbeitgeberkartei bereits maschinell geführt.

Das größte Einsparungspotenzial liegt jedoch in der Erhöhung des Anteils der Steuerpflichtigen, die ihre Steueranmeldungen auf maschinell verwertbaren Datenträgern oder über Datenfernübertragung übermitteln. Im Schnitt wurden bei den geprüften Ämtern lediglich rd. 18 % der Voranmeldungen den Finanzämtern im Datenträgeraustausch oder durch Datenfernübertragung zur Verfügung gestellt.

Der SRH hat in einer Stichprobe ermittelt, dass der Anteil der Anmeldungen, die eine maschinelle Erstellung durch den Steuerpflichtigen erkennen lassen, zwischen 60 und 82 % lag. Ein hoher Anteil der Steuerpflichtigen hatte damit die Daten in maschinenlesbarer Form zur Verfügung. Für diese Steuerpflichtigen wäre es nur ein minimaler Auf-

wand, die Daten der Finanzverwaltung in elektronisch weiter verarbeitbarer Form zur Verfügung zu stellen.

Die Möglichkeiten der Datenfernübertragung sind in der Öffentlichkeit zu wenig bekannt. Eine gezielte Werbung der Finanzverwaltung für eine höhere Teilnehmerquote konnte vom SRH nicht festgestellt werden.

Bei konsequenter Übermittlung der Voranmeldungen im Datenträgeraustausch-Verfahren oder durch Datenfernübertragung könnte ein erheblicher Teil des Personals eingespart werden. Bei Kosten für Mitarbeiter des mittleren Dienstes von rd. 49.000 € (95.000 DM) je Jahr ergibt sich ein jährliches Einsparpotenzial in Millionenhöhe.

2.3 Technische Ausstattung

Die Nutzung der technischen Ausstattung war mangelhaft. Der Lohnsteuerinnendienst der sächsischen Finanzämter wurde im Zeitraum von 1998 bis 2001 mit PCs ausgestattet. Auch die Microsoft-Programme Word und Excel wurden zur Verfügung gestellt. Neu entwickelte Programme für die Lohnsteuerarbeitgeberstelle sollten aber erst ab dem 2. Halbjahr 2001 bereitgestellt werden.

Bei keinem der geprüften Ämter waren bisher Fortbildungsmaßnahmen für die Bediensteten des Lohnsteuerinnendienstes zu Excel und lohnsteuerspezifischen Programmen durchgeführt worden. In einem Amt war das Programm Excel für die Bearbeiter nicht zugänglich, in einem weiteren Amt war den Beschäftigten der Zugriff auf dieses Programm aufgrund fehlender spezieller Schulungen untersagt.

Die PCs wurden überwiegend als Schreibmaschinenersatz genutzt. Die zu entrichtenden Lizenzgebühren für die Programme machen sich so nicht bezahlt.

2.4 Leistungsbeurteilung

Die formelle und materielle Richtigkeit der Bearbeitung aller in der Lohnsteuerarbeitgeberstelle anfallenden Arbeiten wird durch die OFD nur im Rahmen von Geschäftsprüfungen überprüft. In der Vergangenheit erfolgten die Geschäftsprüfungen in einem Turnus von rund fünf bis sechs Jahren. Soweit keine aktuelle Geschäftsprüfung vorgenommen wird, ist die OFD Chemnitz zur Beurteilung des Qualitätsstandards eines Finanzamtes auf Informationen aus ihr zugehenden Berichten des Finanzamtes angewiesen. Ein Vergleich der einzelnen Finanzämter des Bereiches der OFD Chemnitz untereinander hinsichtlich Arbeitsmenge oder Arbeitsqualität existiert nicht.

Die Kontrolle der korrekten Anwendung des formellen und materiellen Steuerrechts ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten unerlässlich. Ohne das Vorliegen aktueller Kennzahlen zur Arbeitsqualität ist ein zeitnahes Erkennen von Fehlentwicklungen erheblich erschwert. Auch den einzelnen Finanzämtern ist es kaum möglich, Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, ohne Kenntnis durchschnittlicher Vergleichswerte anderer Finanzämter. Die bisher als einzige Indikatoren zur Verfügung stehenden Erkenntnisse der Geschäftsprüfungen sind bei einem Prüfungsturnus von fünf bis sechs Jahren nicht aktuell genug. Die Zufallserkenntnisse aus Berichten an die OFD Chemnitz erscheinen für grundlegende Entscheidungsprozesse nicht ausreichend relevant. Durch systematisierte Aufzeichnungen könnten z. B. die Schwerpunkte der Auskunftersuchen der Steuerbürger ermittelt werden. Auch die Anzahl der Bürgerfragen zu ermitteln verursacht nur geringen Mehraufwand.

3 Folgerungen

Durch die Verlagerung der erforderlichen Tätigkeiten auf die Arbeitgeber stellt das Anmelde- und Abzugsverfahren beim Einzug der Lohnsteuern eine grundsätzlich wirtschaftliche Form des Steuereinzugs dar.

Das SMF muss aber auch hier den Personalbedarf sachgerecht ermitteln. Die Zeitwerte der Personalbedarfsberechnung sind nach Auffassung des SRH teilweise zu hoch und müssen überprüft werden.

Auch müssen SMF und OFD den Personaleinsatz überwachen. Die erheblichen Überbesetzungen in diesem Bereich sind abzubauen. Nur so kann der wirtschaftliche Einzug der Steuern sichergestellt werden.

Die EDV-Unterstützung muss erheblich verbessert werden. Die Bearbeitung von Schätzungsvorschlägen und Prüfhinweisen sollte durch Direkteingabe am Bildschirm ermöglicht werden.

Für die Übermittlung der Anmeldesteuern durch Datenträgeraustausch oder Datenfernübertragung muss stärker bei den Steuerpflichtigen geworben werden. Die bisher zur Verfügung gestellte Möglichkeit der Datenfernübertragung für die Anmeldesteuern sollte noch verbessert werden.

Nach dem Grundsatz einer gleichmäßigen Besteuerung aller Steuerpflichtigen muss die OFD Chemnitz messbare Indikatoren für die Arbeitsqualität wie auch der Arbeitsquantität aufstellen, aufgrund derer eine organisatorische Steuerung möglich ist.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilte mit, dass die Istbesetzung zum 01.04.2002 für die Lohnsteuerarbeitgeber-Stellen 90,8 VbE (Personalzuteilung 89,0 VbE) betragen habe. Das Arbeitsgebiet sei nunmehr entsprechend besetzt. Es sei anzumerken, dass keine unnötigen Personalkosten entstünden, da die Istbesetzung aller Finanzämter mit 5.781,15 VbE (Stand 14.05.2002) weit unter dem Personalbedarf 2001 in Höhe von 6.234,3 VbE läge.

Der Personalbedarf für den Bereich des Lohnsteuerinnendienstes werde aufgrund der Anregungen des SRH durch methodische Organisationsuntersuchungen ermittelt.

Mit Ausnahme der Finanzämter Meißen und Grimma (Bereitstellung Mitte 2003 geplant) würden den Finanzämtern eine auf UNIFA (UNIX im Finanzamt) basierende maschinelle Arbeitgeberkartei bis Ende 2002 bereitgestellt.

In Bayern werde das Dialogverfahren für Anmeldesteuern derzeit entwickelt. Nach Fertigstellung würden die Neuerungen zeitnah von Sachsen übernommen.

Eine größere Akzeptanz der Übermittlung der Anmeldesteuern durch Datenträgeraustausch oder Datenfernübertragung werde mit In-Kraft-Treten der StDÜV (Steuer-Datenübermittlungs-Verordnung) voraussichtlich im 2. Halbjahr 2002 erwartet. Im Anschluss an das In-Kraft-Treten der StDÜV habe man eine Werbeaktion vorgesehen.

Im Zusammenhang mit der UNIFA-Einführung werde es den Finanzämtern auch Excel-Schulungen anbieten.

Im Rahmen des Projektes „Leistungsvergleich zwischen den Finanzämtern“ der Bertelsmann-Stiftung werde zurzeit geprüft, ob und ggf. welche Kriterien im Bereich des Lohnsteuerinnendienstes für einen Vergleich hinsichtlich Arbeitsqualität und -quantität in Frage kommen.

Der Freistaat Sachsen hat 1999 mit der Fusion der Bau- und Liegenschaftsverwaltung eine gute Voraussetzung für den Übergang von der reinen Verwaltung der Liegenschaften zu einem aktiven Immobilienmanagement geschaffen.

Für die Umwandlung der Vermögens- und Hochbauverwaltung zu einem wirtschaftlich funktionierenden Betrieb sind aber noch erhebliche Anstrengungen nötig.

Vor dem Hintergrund der weitergehenden Umstrukturierung der Vermögens- und Hochbauämter gab der SRH Hinweise und Empfehlungen, die das SMF bei seinen Überlegungen zur Einrichtung eines Landesbetriebes berücksichtigen wird.

1 Gegenstand

Aus den zunächst eingerichteten Liegenschafts- und Hochbauämtern sind 1999 insgesamt sechs Vermögens- und Hochbauämter (VHBÄ) gebildet worden. Der SRH hat deren Aufbau- und Ablauforganisation untersucht und die Ergebnisse in einer Beratenden Äußerung zusammengefasst. Die Vorschläge des SRH zur Optimierung und Neugestaltung der jetzigen Vermögens- und Hochbauverwaltung (VHBV) beruhen auf umfangreichen Erhebungen und Analysen und berücksichtigen auch Lösungsansätze und Erfahrungen anderer Bundesländer.

Die VHBV ist im Freistaat Sachsen zentral für die Verwaltung und Bewirtschaftung des staatlichen Grund- und Gebäudebestandes, die Durchführung von staatlichen Baumaßnahmen und die Unterbringung der staatlichen Behörden zuständig.

Einzelne Teile des staatlichen Immobilienvermögens werden jedoch von anderen Stellen als der VHBV verwaltet. Dies ist z. B. der Fall bei Stiftungen, Beteiligungsunternehmen, Anstalten, der Schlösserverwaltung, Landesbetrieben, der Forst- und Straßenbauverwaltung sowie bei den Hochschulen und Universitäten, die flexible Formen der Haushaltswirtschaft erproben.

In Abweichung vom Zentralitätsgrundsatz nehmen aus Praktikabilitätsgründen auch die nutzenden Ressorts Aufgaben aus dem Bereich der VHBV wahr. Die RLBAu überträgt den „Kleinen Baubedarf“ den hausverwaltenden Dienststellen zur Ausführung. Zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand werden auch Mittel für die Beschaffung von Kleinbedarf wie z. B. Reinigungsartikel direkt beim Nutzer veranschlagt (Tit. 517) und von diesem in eigener Verantwortung bewirtschaftet.

In den letzten fünf Jahren entfielen durchschnittlich 4,31 % des Gesamthaushalts auf Mittel für die VHBV. Die jährlichen Ausgaben betragen rd. 0,7 Mrd. € (1,3 Mrd. DM).

Für die Aufgaben aus dem Bau- und Vermögensbereich sind insgesamt in allen Ressorts rd. 1.987 VK im Einsatz, davon etwa 1.500 VK in der zentralen VHBV.

Der ursprünglich dreistufig (SMF - OFD - SHBÄ/SLÄ) strukturierte Organisationsaufbau wurde 1996 im Baubereich und 1998 im Liegenschaftsbereich durch Aufgabenverlagerungen in einen zweistufigen überführt, wobei einzelne Teilbereiche bei der OFD angesiedelt blieben.

1998 wurde aufgrund eines Beschlusses der Staatsregierung, mit der Zusammenlegung der Ämter Chemnitz und Zwickau die Fusion der bis dato getrennt voneinander agierenden Verwaltungszweige eingeleitet. Zum 01.07.1999 erfolgte die Zusammenlegung der übrigen SHBÄ und Staatlichen Liegenschaftsämter (SLÄ). Es entstanden insgesamt sechs VHBÄ (Bautzen, Chemnitz, Dresden, Leipzig, Radeberg und Zwickau). Zu diesem Termin erfolgte auch die Zusammenfassung der Bau- und Liegenschaftsreferate im SMF zu einer Abteilung. Von der Fusion nicht betroffen war je ein SHBA in Leipzig und Dresden, da diese überwiegend für die Bauvorhaben der Hochschulen und Universitäten zuständig sind.

2 Empfehlungen zum Organisationsaufbau

2.1 Die Aufgaben der VHBV tragen überwiegend fiskalischen und betrieblichen Charakter. Die dafür nötige Markt- und Kundenorientierung erfordert flexible, hierarchisch flach strukturierte Handlungseinheiten. Die Betriebsform bietet hierfür wesentliche Vorteile gegenüber einer klassischen Verwaltungsbehörde.

Eine betriebliche Struktur lässt sich in unterschiedlichen Organisationsmodellen umsetzen. Von den sich bietenden Alternativen, die in erster Linie in Betracht kommen und auch bereits in anderen Ländern z. T. erprobt werden, erscheint zumindest als erste Stufe die Form des Staatsbetriebes am geeignetsten.

Ein Staatsbetrieb nach § 26 Abs. 1 SÄHO bietet durch größere Handlungsspielräume (eigene Betriebsorganisation, haushaltsrechtliche Erleichterungen) ideale Möglichkeiten, die Tätigkeit in Betriebsform zu erproben, ohne dass der Freistaat dabei ein größeres finanzielles Risiko eingeht. Auch bleiben die nötigen Einflussmöglichkeiten erhalten. Das ist vor allem von Bedeutung, da auch die geeigneten Steuerungsinstrumente noch einzurichten sind.

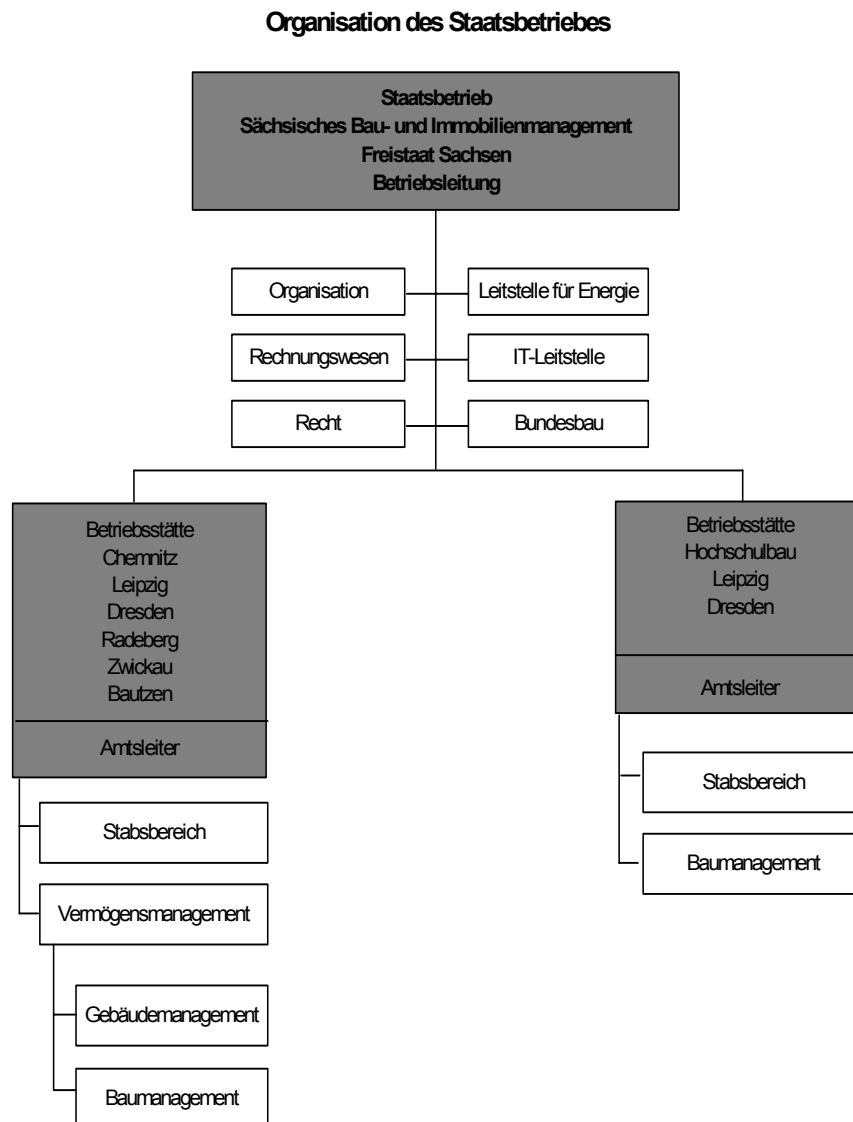
Der Betrieb befindet sich zwar in unmittelbarer Landesverwaltung, muss aber betriebswirtschaftlich geführt werden. Das SMF als aufsichtsführendes Ministerium muss beim Umfang der eigenen Aufsichts- und Steuerungsmaßnahmen gleichzeitig die kaufmännische Verantwortung der Betriebsleitung berücksichtigen.

Der Staatsbetrieb stellt jährlich einen Wirtschafts- und Finanzplan auf, der als Anhang im Haushaltsplan erscheint. Die Zu- bzw. Abführungen an den Betrieb werden im Haushaltsplan veranschlagt. Durch die letztendliche Ressourcenverantwortung behält das SMF ein wesentliches Steuerungsinstrument.

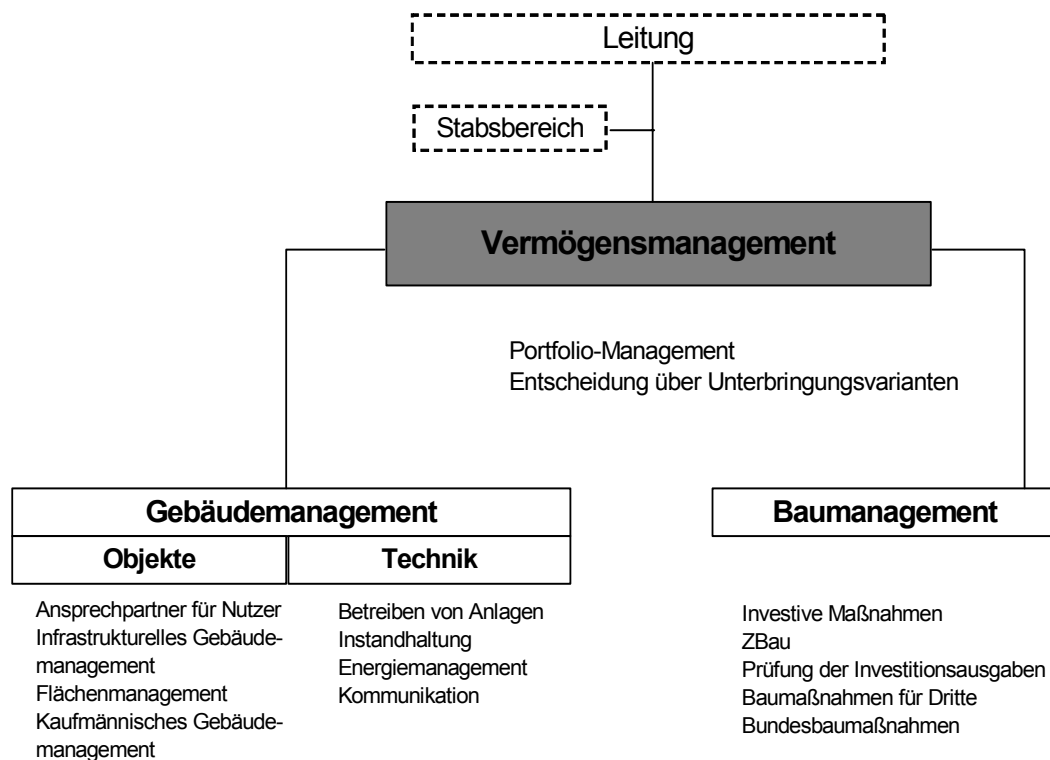
2.2 Die Verlagerung eines Teils der Verantwortung auf die Betriebsebene muss sich auf Aufgabenumfang und Personalstärke im SMF auswirken. Da dort nur noch Steuerungs- und Controllingaufgaben wahrgenommen werden sollen, genügt ein Mitarbeiterstab in Referatsstärke.

2.3 Das bestehende Regionalprinzip sollte auch im Staatsbetrieb beibehalten werden, um eine optimale Kunden-/Nutzerbetreuung zu gewährleisten. Die bisherigen Ämter erhalten die Funktion einer Betriebsstätte an ihrem jeweiligen Standort, da die Mehrzahl der Aufgaben regelmäßig einen regionalen Bezug erfordern.

Den Betriebsstätten, denen das Alltagsgeschäft zugeordnet wird, sollte eine Zentrale vorgeschaltet werden, die geeignete betriebliche Aufgaben wie z. B. Rechnungswesen, Organisation und Recht wahrnimmt. Die Leitstelle für Energie und der Bundesbau, die noch in der OFD angesiedelt sind sowie die IT-Leitstelle, die zurzeit Teil des VHBA Chemnitz ist, können als Stabsstellen in die Zentrale integriert werden.



Für die Einrichtung von Betriebsstätten bedarf es einer Änderung des jetzigen Organisationsaufbaus der Ämter, um die angestrebte Verzahnung von Bau- und Liegenschaftsarbeit in der Praxis umzusetzen. Über den gleichgeordneten Arbeitsbereichen des Gebäude- und Baumanagements sollte unter der Bezeichnung Vermögensmanagement (Portfolio-Management) ein Sachbereich eingerichtet werden, dessen Mitarbeiter die strategischen Entscheidungen für den regionalen Bereich ihrer Betriebsstätte treffen. Dazu ist es erforderlich, im Vermögensmanagement Mitarbeiter aus allen Fachgebieten zusammenzuführen.



Dem Vermögensmanagement sind für den Amtsbereich u. a. Aufgaben zur Strukturierung und Optimierung des Portfolios, Marktanalysen, Wirtschaftlichkeitsanalysen, Entscheidungen über Unterbringungsmaßnahmen und die Erarbeitung von Finanzierungs- und Nutzungskonzepten zuzuordnen. Entscheidungen zu Unterbringungsmaßnahmen, insbesondere in welcher Form Bedarf gedeckt wird (z. B. Miete, Bau, Leasing), werden im Vermögensmanagement unter Berücksichtigung von bau- und liegenschaftlichen Aspekten getroffen. Bei der Entscheidungsfindung wirken Gebäude- und Baumanagement z. B. durch Abgabe von Kostenschätzungen mit. Ist die Entscheidung getroffen, wird das Gebäudemanagement oder das Baumanagement mit der Umsetzung beauftragt.

Das Gebäudemanagement umfasst das Objektmanagement und das Technische Gebäudemanagement, u. a. mit folgenden Aufgaben:

Die Mitarbeiter des Objektmanagements sind Ansprechpartner für die Nutzer und übernehmen Pflege und Überwachung der Vertragsdaten, Mietanpassungen, Vertragsverhandlungen, Nebenkostenabrechnungen und bieten infrastrukturelle Dienstleistungen an.

Aufgabe des Technischen Gebäudemanagements ist das Betreiben der technischen und baulichen Anlagen, die technische und bauliche Instandhaltung, Erfassung und Pflege von Bestandsdaten und Daten der Betriebsführung, das Energie- und Informationsmanagement.

Im Baumanagement werden projektorientierte Maßnahmen durchgeführt. Hierzu gehören insbesondere: Modernisierungs-, Sanierungs- und Neubaumaßnahmen, Erweiterungsbauten, Prüfung der Investitionsmaßnahmen (früher HU-Bau-Prüfungen), Bundesbau-, Zuwendungsbaumaßnahmen und Baumaßnahmen für Dritte.

2.4 Der SRH stellt die für den Freistaat gewählte zentrale Organisation der VHBV nicht in Frage. Allerdings sieht er bei der ansonsten sinnvollen Organisationsform die Gefahr, dass sich weder beim Nutzer noch beim Verwalter das nötige Kostenbewusstsein entwickeln kann.

Die Beziehungen zwischen VHBV und Nutzer sollten deshalb über das sog. „Vermieter-Mieter-Modell“ gestaltet werden:

Die Vermögensverwaltung bzw. der Staatsbetrieb übernimmt die Eigentümerrolle, die Rolle des „Vermieters“. Das raumnutzende Fachressort „mietet“ (auch intern) die benötigten Räume/Gebäude einschließlich der dazugehörigen Grundstücke und vereinbart mit dem „Vermieter“ die gewünschten infrastrukturellen Dienstleistungen. Die in Anspruch genommenen Leistungen (Miete, Bewirtschaftungskosten, ggf. gebäudewirtschaftliche Dienstleistungen) finanziert der Nutzer aus Mitteln seines Budgets. Dazu sind die Kosten, die aus der Raumbeanspruchung entstehen, in sein Budget einzustellen. Über das Budget, mit dem der Nutzer zu arbeiten und auszukommen hat, werden Anreize zur wirtschaftlichen Raumnutzung und Kostensenkung geschaffen. Einsparungen, die der Nutzer durch verstärktes Kostenbewusstsein erreicht, sollten ihm zumindest teilweise zur Verfügung stehen, um materielle Anreize zu schaffen.

Sowohl der Betreuerstab in der Betriebsstätte als „Vermieter“, wie auch der Nutzer als „Mieter“, können in Kenntnis aller wesentlichen Kostenfaktoren und aufgrund der Erkenntnisse aus deren Auswertung, aktiv ihre Rolle wahrnehmen und gemeinsam die kostengünstigsten Lösungen für eine optimale Zweckerreichung entwickeln. Dies gilt bei entsprechendem Management gleichermaßen für Bau, Anmietung usw. wie für Verwaltung und Betrieb der Liegenschaften und Gebäude.

3 Weitere Empfehlungen

Die Prüfung der Ablauforganisation in der VHBV erfolgte durch den SRH unter dem Gesichtspunkt, ob die Rahmenbedingungen für den bereits eingeleiteten tief greifenden Strukturwandel vorliegen oder noch geschaffen werden müssen.

3.1 Die VHBÄ üben viele Tätigkeiten aus, die nicht zum Kerngeschäft einer VHBV gehören. Zum Beispiel betreuten die Ämter zum Zeitpunkt der Erhebungen 11.294 ha landwirtschaftliche Fläche, 132 Kleingärten, 630 Wohneinheiten, 118 Geschäftsräume und sogar eine Teichwirtschaft. Für Aufgaben, die auf Dritte übertragen wurden, sind häufig Restzuständigkeiten in den Ämtern verblieben, z. B. bei der Wohnungsverwaltung. Diese Aufgaben binden einen großen Teil der Personalkapazität.

Mit einer Aufgabenverlagerung auf andere Verwaltungsbereiche bzw. auf Dritte wird ein direkter Fachbezug hergestellt und Koordinierungsaufwand verringert; bei der Prüfung festgestellte Doppelarbeiten und Doppelvergütungen können ausgeschlossen werden.

3.2 Der Immobilienbestand sollte dringend auf das Vorliegen von Staatsbedarf untersucht werden. Entsprechend der vom SMF getroffenen Einteilung in Bereitstellungsimmobilien, Immobilienreserve und Vermarktungsimmobilien sind alle Immobilien, für die langfristig kein Staatsbedarf besteht, den Vermarktungsimmobilien zuzuordnen und „unter Beachtung wirtschaftlicher und fiskalischer Gesichtspunkte gewinnoptimierend zu veräußern“.

Es sollte in diesem Zusammenhang geprüft werden, ob die bei der Verwertung landeseigener Wohnungen erworbenen Marktkenntnisse der Landessiedlungs- und Entwick-

lungsgesellschaft Sachsen mbH genutzt werden können. Die Aufgabe könnte auch unmittelbar einem eigenen Betriebsteil übertragen werden.

3.3 Die Umorientierung von reinem Verwaltungshandeln zu einem Vermögens- und Baumanagement wirkt sich auch auf die Anforderungen an das Personal aus. Das Personal der VHBV muss mit gezielten Fortbildungen auf die neuen Aufgaben ausreichend vorbereitet werden.

3.4 Die VHBÄ konnten zum Zeitpunkt der Erhebungen des SRH keine auch nur annähernd vollständige Übersicht über Grunddaten wie Flächen, baulicher Zustand und Belegung der von ihnen verwalteten Immobilien liefern. Ein nur Teilbereiche erfassender Datenbestand reicht für ein aktives Gebäudemanagement, das u. a. regelmäßige Prüfungen des Bestandes zum baulichen und technischen Zustand, zu wirtschaftlichen Rahmendaten und zur Nutzung der Immobilien einschließt, nicht aus.

Ein verlässlicher Bestandsdatennachweis (gründliche Erfassung und ständige Aktualisierung) über das vorhandene Vermögen ist unverzichtbare Grundlage für Flächenoptimierungen und professionelle Bewirtschaftung.

Inzwischen wurde dieser Nachweis im Wesentlichen geschaffen.

3.5 Behördenunterbringungsmaßnahmen sind bisher nur in Ausnahmefällen umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, wie sie die SäHO fordert, vorausgegangen.

Die Neufassung der SäHO (§ 7 Abs. 1 und 2 und § 24 Abs. 1) schreibt für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Unterbringungsmaßnahmen haben regelmäßig erhebliche finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt. Ausgehend vom Flächenbedarf des Nutzers müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung aller in Frage kommender Alternativen (Miete/Leasing/Kauf/Eigenbau) angestellt werden. Dabei muss die Kostenbetrachtung über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie erfolgen. Nur mit Hilfe einer integrierten Bewertung von Investitions-, Leasing- oder Mietentscheidung und strategischen Bewirtschaftungsentscheidungen lässt sich die langfristig wirtschaftlichste Alternative ermitteln. Auch qualitative Kriterien wie Nutzungsflexibilität, Komfort und Funktionalität der Immobilien sind zu berücksichtigen.

3.6 Die genehmigten Baukosten der HU-Bau sind Grundlage für die Einstellung des Bautitels in den Haushalt. Fehlen sie vor der Aufstellung der zweijährigen Haushaltspläne, führt das vermehrt zur Einstellung von Leertiteln für Baumaßnahmen. Bei Verabschiedung der Haushaltspläne sind dadurch dem Parlament Baukosten in erheblicher Größenordnung nicht bekannt.

Die Überarbeitung von § 24 SäHO macht eine Straffung des Genehmigungsverfahrens möglich. Der Bauantrag (Abschnitt E Nr. 3 RLBau) enthält bereits alle Unterlagen, die ein Bauvorhaben vollständig und eindeutig beschreiben und einen verbindlichen Kostenrahmen festlegen (z. B. genehmigter aktueller Stellenplan, Raumbedarfsplan, Kostenschätzung, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen). Er entfaltet, wenn er vom zuständigen Staatsministerium und dem SMF genehmigt wurde, die gleiche Bindungswirkung wie die HU-Bau.

Der bisherige Bauantrag, der unter Mitwirkung der VHBV vom Nutzer aufgestellt wird, könnte künftig als „Investitionsantrag“ als Grundlage für die Einstellung einer Baumaßnahme in den Haushaltsplan dienen.

3.7 Da die VHBV momentan streng nach plangesteuerten Einnahmen und Ausgaben wirtschaftet, ist eine verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten nicht möglich. Die derzeitige Kostenintransparenz lässt einen Vergleich der Leistungserstellung der Ämter mit Marktangeboten nicht zu. Somit fehlt eine wesentliche Grundlage für die Entscheidung, ob einzelne Aufgaben überhaupt weiter wahrgenommen oder an Dienstleistungsunternehmen abgegeben werden sollten.

Kostentransparenz kann mit Hilfe einer Kosten- und Leistungsrechnung geschaffen werden. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein wichtiges Instrument für die betriebswirtschaftliche Steuerung in der VHBV. Sie ermöglicht die Ermittlung und interne Verrechnung gebäudebezogener Kosten. Mit ihr wird Transparenz des Ressourceneinsatzes, sachgerechte Erfassung und Zuordnung von Kosten und Leistungen erreicht. Transparenz in diesen genannten Bereichen ist wiederum Grundvoraussetzung für die Entwicklung von Kostenbewusstsein in der VHBV sowie bei den Nutzern und Erkenntnisquelle für strategische Entscheidungen.

3.8 Das zurzeit gültige Regelwerk dient größtenteils der Einzelfallsteuerung und einer rein inputorientierten Kontrolle. Künftig sind wegen der nötigen Markt- und Kundennähe erweiterte Spielräume und neu festgelegte Verantwortlichkeiten erforderlich. Dazu muss eine auf Effizienz gerichtete Steuerung und eine am Output orientierte Kontrolle mit aussagefähigem Berichtswesen eingerichtet werden.

Bei dem in der VHBV praktizierten Berichtswesen handelt es sich regelmäßig um rein statistische Angaben der Ämter. Es ist für eine systematische und ergebnisorientierte Steuerung und Kontrolle nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht geeignet. Es muss stattdessen ein empfängerorientiertes periodisches Berichtswesen eingeführt werden. Die Aussagekraft der Berichterstattung könnte, insbesondere durch Anwendung eines vorgegebenen Kennzahlensystems verbessert werden.

3.9 Die SHBÄ Dresden und Leipzig sind überwiegend für die Bauvorhaben der Hochschulen und Universitäten zuständig. Beide Ämter führen ferner Große Baumaßnahmen und Kleine Baumaßnahmen aus den Zuständigkeitsbereichen des SMF, SMJus, SMK und SMS aus. Für liegenschaftliche Belange müssen die SHBÄ die ihnen zugeordneten VHBÄ einschalten. Dem Anspruch der Fusion in der Bau- und Liegenschaftsverwaltung, sach- und fachlich zusammengehörende Aufgaben in einem Amt zu erledigen, wird die Existenz zweier SHBÄ nicht gerecht.

Die im gesamten Hochschulbereich durchzuführenden Baumaßnahmen sollten den aus den SHBÄ Leipzig und Dresden entstehenden Dienststellen übertragen werden.

Die SHBÄ könnten dabei - im Hinblick auf die Bildung eines künftigen Staatsbetriebes - vorläufig zu Kompetenzzentren für Hochschul- und Universitätsbauten umgeformt werden. Hierfür müssen die Aufgabenbereiche der SHBÄ bereinigt werden. Die von den SHBÄ wahrgenommenen Landesbaumaßnahmen müssten auf die VHBÄ übertragen werden. Damit wäre der zurzeit tolerierte Systembruch bei der Aufgabenzuordnung beseitigt.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF befürwortet die Zuständigkeitsbereinigung der Aufgabengebiete der SHBÄ Leipzig und Dresden. Die Korrektur der Aufgabenzuordnung solle jedoch nicht über die Errichtung von reinen Kompetenzzentren für Hochschul- und Universitätsbauten erfolgen. Vielmehr sehe das SMF vor, den SHBÄ für einen abgegrenzten Zuständigkeitsbe-

reich Bau- und liegenschaftliche Aufgaben zu übertragen und somit acht gleichwertige Ämter bzw. Niederlassungen zu schaffen.

Das SMF plant, die vom SRH dem Vermögensmanagement zugedachten Aufgaben in einer separaten Organisationseinheit innerhalb des Unternehmensbereiches Management Verwaltungsvermögen erledigen zu lassen. Auf die Einrichtung eines übergeordneten Vermögensmanagements in den Ämtern bzw. Niederlassungen solle unter Beachtung von flachen Hierarchien und der Reduzierung von Schnittstellen verzichtet werden.

5 Schlussbemerkungen

Der SRH hält wegen der notwendigen regionalen Objekt- und Marktkenntnisse ein Vermögensmanagement vor Ort in den Ämtern bzw. Niederlassungen für unentbehrlich. Er sieht bei einer zentralen Einrichtung des Vermögensmanagements, wie im Reformkonzept für ein professionelles sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIImmBa-Projekt) geplant, die Gefahr unnötiger Schnittstellen und Abstimmungsprozesse. Aufgaben sollten dann zentral erledigt werden, wenn dadurch Synergieeffekte erreicht werden und sich der Abstimmungsaufwand begrenzen lässt.

Der SRH hält an seinem Vorschlag fest, für die Hochschulen in Leipzig und Dresden besonders zugeschnittene Dienststellen vorläufig beizubehalten.

Ansonsten sollte eine sofortige Eingliederung in die jeweilige Niederlassung erfolgen, sodass insgesamt sechs Niederlassungen entstehen. Besonderheiten der Hochschulen und die Sicherheit der ständigen Ansprechbarkeit und Sonderkompetenz könnte durch innerorganisatorische Maßnahmen berücksichtigt werden.

Die Kosten für die Rechtsstreite können durch wirtschaftlichere Organisation der Prozessvertretung des Freistaates Sachsen gemindert werden.

Die Verfahren nach dem Unterhaltsvorschussgesetz sollten in alleiniger Zuständigkeit bei den Landkreisen und kreisfreien Städten bearbeitet werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat Organisation und Wirtschaftlichkeit der Prozessvertretung des Freistaates Sachsen durch das Landesamt für Finanzen (LfF) geprüft. Die Prozessvertretung wird von zwei Rechtsabteilungen des LfF in Dresden, Leipzig und Chemnitz wahrgenommen. Die Aufbauorganisation, die Arbeitsabläufe sowie die Notwendigkeit der Aufgabenerledigung wurden geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgabenverteilung

Die Rechtsabteilungen waren zum 01.02.2001 in neun bzw. zehn Referate gegliedert. Jedem Abteilungsleiter war in Personalunion die Leitung eines Referates zugewiesen. Sieben Referate bestanden nur aus zwei Personen. Die Rechtsabteilungen sind nicht wirtschaftlich gegliedert. Die Leitungsspannen der Referate sind zu gering. Die Vergrößerung der Referate würde Einsparungen an Personalkosten bringen.

Der SRH hat festgestellt, dass - entgegen dem Gebot des Sachzusammenhanges - die Bearbeitung einer Aufgabe in mehreren Referaten erfolgt. So ist z. B. die Bearbeitung der Ansprüche nach dem Unterhaltsvorschussgesetz mehreren Referaten nach Buchstabenkreisen zugewiesen. Durch die Bearbeitung dieser Aufgabe sind die Referate aber nicht ausgelastet, sodass jedem Referat weitere Aufgaben zugeteilt sind. Für diese Aufspaltung gab es keine überzeugenden Argumente.

In den Rechtsabteilungen sind die Sachbearbeiter/Mitarbeiter bis zu fünf Referaten zugeteilt. Das LfF sagte zu, die Aufgabenbereiche der Sachbearbeiter neu zu ordnen. Ziel sei, die Effizienz zu erhöhen.

2.2 Steuerung und Kontrolle des Personaleinsatzes

Die Organisation und Personalbemessung der Rechtsabteilungen des LfF wurde den Bayerischen Bezirksfinanzdirektionen nachgebildet. Der Freistaat Bayern hat zwischenzeitlich nach verschiedenen Organisationsuntersuchungen einen Personalabbau vorgesehen und teilweise bereits verwirklicht. Entsprechende personalreduzierende Ansätze sind in Sachsen nicht verwirklicht worden.

In den Rechtsabteilungen wird eine Datenbank geführt, mit der monatlich eine Fallstatistik und vorgangsbezogene Statistikdatenblätter erstellt werden. Die Richtigkeit und

Vollständigkeit der dem SRH aus der Datenbank mitgeteilten Daten wurde durch eine Rechtsabteilung selbst in Frage gestellt, da die von den Bearbeitern auszufüllenden Statistikdatenblätter in vielen Fällen wegen unklaren Vorgaben nicht zutreffend oder gar nicht ausgefüllt würden.

In den Rechtsabteilungen wird außerdem eine Statistik geführt, in der die Gesamtzahl zu bearbeitender Fälle je Mitarbeiter ausgewiesen ist. Die Mehrheit der Mitarbeiter der Rechtsabteilungen bearbeitet verschiedene, nicht vergleichbare und unterschiedlich arbeitsintensive Aufgaben. Durch die Zusammenfassung sehr verschiedener Aufgaben in einer Fallzahl je Mitarbeiter fehlen wichtige Steuerungs- und Kontrollinformationen.

2.3 Verfahrensmangement

Die notwendige Einschätzung des Verfahrensrisikos für den Freistaat Sachsen, d. h. der Aussicht, das Verfahren zu gewinnen oder zu verlieren, war in den Akten nicht immer und wenn dann nicht leicht erkennbar enthalten. Damit fehlen eine wichtige Kontrollmöglichkeit im Hinblick auf einen vertretbaren Aufwand und ein Maßstab für die Erfolgskontrolle.

Der SRH regt an, für jedes Verfahren das Verfahrensrisiko und die Entscheidung über den Fortgang des Verfahrens auf einem Vorblatt zu dokumentieren. Hier sollte auch festgehalten werden, wenn ein Prozess entgegen der Empfehlung der Rechtsabteilung auf Wunsch des Ressorts weitergeführt und verloren wurde.

Aus den Verfahrensunterlagen war erkennbar, dass durch die Prozessvertretung des LfF auch Verfahren bearbeitet wurden, die Rechtsanwälte für den Freistaat Sachsen hätten kostengünstiger bearbeiten können. Künftig sollte für den Freistaat Sachsen die jeweils wirtschaftlichste Variante gewählt werden. Die prozessbegleitende Tätigkeit ist auf ein Mindestmaß zu beschränken.

2.4 Verfahrensbearbeitung

Die Durchsicht der Verfahrensakten hat ergeben, dass Optimierungsbedarf für den Arbeitsablauf zwischen Ausgangsbehörde, Rechtsabteilung und Rechtsanwalt besteht. So wurde z. B. eine Vielzahl der in den Verfahrensakten vorgefundenen Schreiben durch die Rechtsabteilungen selbst nicht bearbeitet, sondern lediglich an die Ausgangsbehörde bzw. den Rechtsanwalt weitergeleitet. Diese „Botentätigkeit“ führt zu Mehraufwand und Zeitverzögerungen. Auch das Abschreiben weiter Teile des Schriftsatzes eines Rechtsanwalts ohne eigene Bearbeitung durch die Rechtsabteilung ist Doppelarbeit. Sie ist künftig zu vermeiden.

2.5 Einsparpotenzial für die Bearbeitung der Fälle der Ordentlichen Gerichtsbarkeit

Die Rechtsabteilungen des LfF haben zum Stichtag 15.05.2001 208 Fälle vor den Amtsgerichten - ohne Verfahren nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) - geführt. Alle Fälle wurden durch Juristen der Rechtsabteilungen bearbeitet.

Es ist zu erwarten, dass eine Vielzahl der 208 Fälle vor den Amtsgerichten die Kriterien für die Beauftragung von Rechtsanwälten (s. Pkt. 2.3 Verfahrensmangement) erfüllt und die Prozessführung für den Freistaat Sachsen so wirtschaftlicher wird.

Der Freistaat Bayern z. B. beabsichtigt, in amtsgerichtlichen Streitigkeiten verstärkt Rechtsanwälte zu beauftragen und die Quote der ohne Anwalt geführten Prozesse auf 30 % zu reduzieren. Dieser Ansatz sollte auch in Sachsen nachvollzogen werden.

Das SMF erklärte, dass die Frage nach sicheren Erfolgsaussichten eine Wertungsfrage und im Rückblick nicht objektiv zu beantworten sei. Daher werde zunächst für die Dauer eines Jahres die Vergabe amtsgerichtlicher Verfahren an Rechtsanwälte anhand der Kriterien für die Beauftragung von Rechtsanwälten erprobt.

2.6 Einsparpotenzial für die Bearbeitung der Fälle der Arbeitsgerichtsbarkeit

Der SRH hat während der örtlichen Erhebungen die Anzahl der in einem Jahr neu eingegangenen Arbeitsrechtsfälle für die Jahre 1994 bis 2000 angefordert. Darin sind Sondereffekte, wie z. B. verschiedene Wellen von Eingruppierungsklagen und Entfristungsklagen, enthalten.

Die um Sondereffekte bereinigten Fallzahlen für die Zugänge an Arbeitsrechtssachen sind seit 1994 kontinuierlich von 1.026 auf 594 (2000) gesunken. Dies ist ein Rückgang um rd. 42 %. Auch Auftreten und Intensität der Sondereffekte nahmen ab. So traten im Jahre 2000 keine Sondereffekte auf. Diese Entwicklung wird mittelfristig zum Rückgang des Bestandes an Arbeitsrechtssachen führen.

Für die Bearbeitung der Arbeitsrechtssachen in den Rechtsabteilungen waren im Jahre 2000 5,77 Vollzeitkräfte (VK) im höheren Dienst eingesetzt. Dies sind rd. 42 % mehr als 1994.

Das SMF erklärte, verbunden mit der Umorganisation der Rechtsabteilungen des LfF sei eine Neuverteilung der Arbeitsrechtsfälle beabsichtigt. Hierdurch könne eine Stelle im höheren Dienst abgebaut werden.

2.7 Fallbearbeitung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz

Die Rechtsabteilungen sind für die Beitreibung übergegangener Unterhaltsforderungen gem. § 7 UVG zuständig. Dafür wurden zum 15.05.2001 28,35 VK eingesetzt.

Den Bestand an UVG-Verfahren je Abteilung/Außenstelle sowie das für die Bearbeitung der UVG-Verfahren eingesetzte Personal haben die Rechtsabteilungen zum Stichtag ermittelt. Der SRH hat mit diesen Zahlen einen Bestwertvergleich durchgeführt. Dabei wurde die Methode des Benchmarking angewandt.

Abteilung/ Außenstelle	Personal- einsatz in VK	UVG- Verfahren	UVG- Verfahren je VK	Personal- kosten je UVG-Ver- fahren in €	Personal- bemessung nach Best- wert	Einsparpotenzial	
						in VK	in €
Dresden	12,6	4.283	340	181,98	8,58	4,02	221.876
Chemnitz	10,4	5.192	499	130,14	10,4	0,0	0
Leipzig	5,35	2.109	394	164,15	4,22	1,13	72.050
Summe	28,35	11.584			23,2	5,15	293.926

Chemnitz erreichte im Vergleich der Abteilungen/Außenstellen den Bestwert sowohl bei der Anzahl bearbeiteter UVG-Verfahren je VK als auch bei den Personalkosten je UVG-Verfahren. Der Bestwert für die Anzahl bearbeiteter UVG-Verfahren wurde als Maßstab für Dresden und Leipzig angesetzt. Daraus ergibt sich ein Einsparpotenzial von 5,15 VK mit einer jährlichen Kostenersparnis von 293.926 € für den Freistaat Sachsen.

Die Bearbeitung der UVG-Verfahren erfolgt hauptsächlich durch die Unterhaltsvorschussstellen der Landkreise und Kreisfreien Städte. Dabei wird bereits ein Großteil der Daten erfasst und bearbeitet. Es stellt sich die Frage, warum die Beitreibung gem. § 7 UVG - als eine Teilaufgabe bei der Bearbeitung der UVG-Verfahren - durch das LfF und nicht durch die Unterhaltsvorschussstellen - wie auch in allen anderen Ländern, außer Sachsen und Bayern - erfolgt.

Gründe für eine Verlagerung sind z. B. die in den Unterhaltsvorschussstellen vorhandene Sachnähe und -kenntnis, der Wegfall von Schnittstellen, Abstimmungsaufwand und der doppelten Einarbeitung in jedes UVG-Verfahren sowie die Nutzung von Synergieeffekten.

Das SMF teilte mit, dass der Empfehlung des SRH zur Kommunalisierung der gerichtlichen Geltendmachung von UVG-Forderungen grundsätzlich gefolgt werden sollte. Die Weiterbearbeitung der Verfahren durch die kommunalen Träger werde vermutlich als effektiver und damit wirtschaftlicher bewertet werden können. Entsprechende Abstimmungsmaßnahmen seien bereits eingeleitet.

2.8 Rückverlagerung der Prozessvertretung auf die Ressorts

Der SRH hat festgestellt, dass durch Einsparung und Aufgabenverlagerung auf Dritte Aufgaben für den Freistaat Sachsen erheblich wirtschaftlicher erbracht werden könnten. Die Personalstärke der Rechtsabteilungen würde bei Umsetzung aller Empfehlungen des SRH um 50 % sinken.

Der SRH regt deshalb an, die nach Umsetzung der Empfehlungen bei den Rechtsabteilungen im LfF verbleibenden Aufgaben den Ressorts zu übertragen. Dies dürfte insbesondere in Folge von Synergieeffekten und der Vermeidung von Doppelarbeit zu weiteren Personaleinsparungen führen, da die Ressorts bereits selbst über eine erhebliche Zahl an Juristen verfügen, die regelmäßig sehr gut mit dem jeweiligen, ressortbezogenen Umfeld vertraut und mit der jeweiligen Rechtsmaterie befasst sind. Die Rückverlagerung würde bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung zukünftig die Transparenz erhöhen.

Die zentrale Bearbeitung der Rechtsangelegenheiten der Ressorts durch das LfF war in der Anfangszeit des Freistaates Sachsen sicherlich richtig, aber jetzt ist in den Ressorts genügend Sachverstand vorhanden. Außerdem werden weite Teile der Rechtsangelegenheiten bereits seit Jahren in den Ressorts bearbeitet, so z. B. die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Finanzgerichtsbarkeit.

Angesichts der noch zu erledigenden Aufgaben könnte vorerst eine zentrale Bearbeitung der Arbeitsrechtssachen beibehalten werden. Wegen der über die Jahre fallenden Zugangszahlen bei den Arbeitsrechtssachen sollte nach einer Übergangszeit die Aufgabenverlagerung auf die Ressorts vorgenommen werden.

3 Folgerungen

Die Rechtsabteilungen sind nicht wirtschaftlich gegliedert. Die Leitungsspannen der Referate sind zu gering. Die Art der Aufgabenzuordnung erschwert einen effektiven Personaleinsatz. Eine Personaleinsparung durch eine effektivere Aufgabenzuordnung erscheint möglich.

Das Fehlen von Organisationsdaten erschwert objektive Entscheidungen über die Organisation und insbesondere den Personalbedarf für die Organisationseinheiten. Insbesondere die Datenbestände einer Rechtsabteilung sind unvollständig und teilweise fehlerhaft.

Künftig sollte bei der Verfahrensbearbeitung die für den Freistaat Sachsen wirtschaftlichste Variante gewählt werden. Verfahren, die Rechtsanwälte kostengünstiger bearbeiten können, sollten auch an Externe vergeben werden. Die prozessbegleitende Tätigkeit ist dann auf ein Mindestmaß zu beschränken. Die Einschätzung des Verfahrensrisikos sollte leicht auffindbar dokumentiert werden.

Der Arbeitsablauf zwischen Ausgangsbehörde, Rechtsabteilung und Rechtsanwalt ist zu optimieren. Festgestellter Mehraufwand, Doppelarbeit und Zeitverzögerungen sind vermeidbar.

Die UVG-Verfahren sollten in den Unterhaltsvorschussstellen der Landkreise und Kreisfreien Städte abschließend bearbeitet werden. Dies ergäbe ein Einsparpotenzial in den Rechtsabteilungen des LfF von 23,2 VK. Ein finanzieller Ausgleich für die Landkreise und Kreisfreien Städte wäre vorzusehen. Der Bestwertvergleich für die Bearbeitung der UVG-Verfahren in den Rechtsabteilungen des LfF ergab zusätzlich ein Einsparpotenzial von 5,15 VK mit einer jährlichen Kostenersparnis von 293.926 € für den Freistaat Sachsen.

Im Arbeitsrecht wird der Rückgang der Sondereffekte und der Rückgang der Zugänge ohne Sondereffekte mittelfristig zum Rückgang des Bestandes an Arbeitsrechtssachen führen.

Die Bearbeitung der Aufgaben Amtshaftung, Verkehrssicherungsstreitigkeiten und BAföG sollte kurzfristig am Standort Dresden konzentriert werden. Daraus ergibt sich ein Einsparpotenzial von 53 T€ jährlich.

Die nach Umsetzung der Empfehlungen des SRH bei den Rechtsabteilungen im LfF verbleibenden Aufgaben sollten den Ressorts übertragen werden. Dies dürfte insbesondere in Folge von Synergieeffekten und der Vermeidung von Doppelarbeit zu weiteren Personaleinsparungen führen. Die beiden Rechtsabteilungen des LfF könnten dann aufgelöst und Mitarbeiter/innen in die Ressorts umgesetzt werden.

Verbleiben würde derzeit ein Arbeitsgebiet Arbeitsrechtstreitigkeiten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF hat erklärt, die innerorganisatorischen Kritikpunkte würden überwiegend aufgenommen und partiell auch kurzfristig umgesetzt. Eine Senkung der Eigenprozessführungsquote solle angestrebt werden. Würden die Fallzahlen im Arbeitsrecht signifikant sinken, würde damit befasstes Personal reduziert.

An der Organisationsform mit den geringen Leistungsspannen würde vorerst festgehalten. Sie gründe sich auf die Besonderheit der Rechtsabteilung, die eine Ausnahme rechtfertige.

Die Personaleinsparung bei den UVG-Verfahren im Ergebnis des Bestwertvergleiches sei nur mittelfristig realisierbar.

Das SMF hat erklärt, es halte die Rückverlagerung der Prozessvertretung auf die Ressorts zumindest derzeit nicht für angeraten. Die zentrale Bearbeitung habe sich gerade in den letzten Jahren nicht nur innerhalb der Ressorts, sondern auch gegenüber der Justiz und den Rechtsanwälten bewährt.

**Einzelplan 05:
Sächsisches Staatsministerium für Kultus**

Förderung von Schulen in freier Trägerschaft

19

Das SMK hat keinen genauen Überblick über die bisher gezahlten Zuschüsse (1997 z. B. rd. 44 Mio. €).

Die Verordnung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft ist im Hinblick auf das Förderverfahren zu novellieren.

Der SRH empfiehlt dem Gesetzgeber, über die Höhe der finanziellen Förderung, die Nachweisung zweckentsprechender Verwendung und die Prüfung der Zuschüsse neu zu entscheiden und das Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft entsprechend neu zu fassen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Zuschüsse zur Förderung von Schulen in freier Trägerschaft aus Mitteln des SMK in den Geschäftsbereichen des SMK und SMS unter besonderer Berücksichtigung der Schuljahre 1996/1997 und 1997/1998 geprüft. SMK und SMS haben bis zum Hj. 1997 Zuschüsse für den Betrieb von 117 Schulen auf Grundlage des Sächsischen Gesetzes über Schulen in Freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG) und der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft gewährt. Im Haushaltsplan 1997 waren dafür 46 Mio. € (90 Mio. DM) veranschlagt. Die Höhe der für 1999 geplanten Ausgaben von 79,76 Mio. € (156 Mio. DM) hat sich bis zu den Hj. 2001/2002 nahezu verdoppelt und beträgt nunmehr 157 Mio. € (307 Mio. DM) für 2002.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das SMK setzte 1996 die VwV Schulentwicklungsplanung ohne Angaben von Gründen mit sofortiger Wirkung außer Kraft. Seit 1996 gab es keine VwV zur Schulnetz- und Schulentwicklungsplanung, in die Schulen in freier Trägerschaft hätten einbezogen werden können. Erst mit dem Gesetz über die Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Haushalte 2001 und 2002 im Freistaat Sachsen (Haushaltsbegleitgesetz 2001 und 2002) vom 14.12.2000 wurde die Schulnetzplanung eingeführt, nach der vorhandene Schulen in freier Trägerschaft bei der Planung zu berücksichtigen sind.

2.2 Zwischen den Soll- und Istausgaben bestehen Differenzen von bis zu 21 Mio. € (41 Mio. DM), s. Abweichung Soll - Ist im Hj. 2000. Im Haushaltsplan und in den Erläuterungen des SMK zur Haushaltsaufstellung wird die Steigerung der geplanten Ausgaben von 1997 (46 Mio. € bzw. 90 Mio. DM) bis 2002 (157,3 Mio. € bzw. 307,7 Mio. DM) und die Verdopplung der geplanten Ausgaben von 1999 bis 2002 um rd. 76,7 Mio. € (rd. 150 Mio. DM) in nur drei Jahren mit steigenden Schul- und Schüler-

zahlen, der Anpassung der Zuschussbeträge und der Nachzahlung aufgrund von Gerichtsurteilen begründet. Genaue Zahlen, die den Anstieg der Ausgaben erklären, konnten nicht vorgelegt werden.

2.3 Regelungen zum Prüfungsrecht des SMK und des SRH sowie zu Verwendungsnachweisen fehlen im SächsFrTrSchulG und in den jeweils geltenden Verordnungen der Sächsischen Staatsregierung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft (im Folgenden Finanzierungsverordnung genannt). In der Finanzierungsverordnung wird nicht festgelegt, was geeignete Verwendungsnachweise sein sollen und mit welchen Mitteln die Empfänger der Zuschüsse zur fristgerechten Vorlage von Verwendungsnachweisen veranlasst werden können. Das SMK versäumte entsprechende Regelungen bei Erarbeitung des Gesetzentwurfes und des Entwurfs der Finanzierungsverordnung aufzunehmen.

Erst im Januar 2000 stellte das SMK den Schulträgern ein unverbindliches „Hinweisblatt“ für die Erstellung von Verwendungsnachweisen mit Anforderungen an „geeignete Verwendungsnachweise“ zur Verfügung.

2.4 Die Prüfung des SRH nach § 104 SäHO wurde durch zwei Schulträger erheblich behindert. Das Prüfungsrecht des SRH wurde bestritten, obwohl Prüfungsanordnungen nach § 104 SäHO erlassen worden waren. Vor allem wurde insbesondere die Einsichtnahme in sämtliche Buchungs- und Personalunterlagen abgelehnt. Ein Schulträger erhielt für die Schuljahre 1996/1997 und 1997/1998 Zuschüsse in Höhe von insgesamt 2,35 Mio. € (4,6 Mio. DM) und lehnte die Nachweisführung über die Verwendung der Zuschüsse sowohl gegenüber dem SMK als auch gegenüber dem SRH ab. Das SMK habe bisher keine Verwendungsnachweise gefordert, diese seien nicht erstellt worden und würden auch nicht zu Zwecken der Rechnungsprüfung erstellt.

Allein im Hj. 1997 erhielten Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts vom SMK 9,2 Mio. € (rd. 18 Mio. DM) für die von ihnen unmittelbar oder mittelbar betriebenen Schulen. Bei diesen Schulen ist bisher die Prüfung durch den SRH über die zweckentsprechende Verwendung der Zuschüsse durch § 55 HGrG ausgeschlossen.

2.5 Nach § 15 Abs. 2 SächsFrTrSchulG umfassen die Zuschüsse 90 % der für den laufenden Betrieb erforderlichen Personal- und Sachkosten entsprechender öffentlicher Schulen unter Anrechnung eines sozial zumutbaren Schulgeldes.¹⁾ Das SMK hat nicht darlegen können, ob die Zuschüsse in dieser Höhe zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenzbedingungen der Schulträger erforderlich sind.

Nachzahlungen des SMK in Höhe von 2,7 Mio. € (5,3 Mio. DM) für Zuschüsse zzgl. Gerichtskosten und außergerichtlicher Kosten entstanden aufgrund von Gerichtsurteilen, gerichtlichen und außergerichtlichen Vergleichen. Die Nachzahlungen wurden erforderlich, weil das SMK bis zum In-Kraft-Treten der Finanzierungsverordnung von 1997 die tatsächlichen Personal- und Sachkosten für vergleichbare öffentliche Schulen nicht oder nicht ausreichend darlegen konnte.

2.6 Die Ausgaben pro Schüler an Schulen in freier Trägerschaft und an vergleichbaren öffentlichen Schulen wurden bis heute nicht oder nicht nachvollziehbar ermittelt. Für den Entwurf der Finanzierungsverordnung von 1997 hat das SMK zu Ausgaben pro Schüler eine aufwändige Berechnung erstellt. Anhand der für das Hj. 1994 ermittelten

¹⁾ Nach In-Kraft-Treten des Haushaltsbegleitgesetzes 2001/2002 betragen die Zuschüsse bei berufsbildenden Schulen bis zu 80 % der für den laufenden Betrieb erforderlichen Personal- und Sachkosten unter Anrechnung eines sozial zumutbaren Schulgeldes.

Sachausgaben nahm das SMK eine Hochrechnung für das Hj. 1997 vor. Zur Ermittlung der 1994 entstandenen Sachausgaben der öffentlichen allgemein bildenden Schulen wählte das SMK je acht Grundschulen, Mittelschulen und Gymnasien aus Chemnitz, Dresden und Leipzig aus, um „möglichst genau die Situation der freien Träger wiederzuspiegeln.“ Bei Vergleich einzelner Grundschulen, Mittelschulen und Gymnasien ergeben sich Unterschiede bei den vom SMK ermittelten Sachkostensätzen je Schüler von bis zu 767 € (1.500 DM). Das SMK konnte gegenüber dem SRH die unterschiedlichen Sachkostensätze je Schüler weder begründen noch Berechnungsunterlagen vorlegen.

2.7 Letztlich kam der aufwändigen Berechnung des SMK für die allgemein bildenden Schulen keine praktische Bedeutung zu. Vielmehr legte das SMK der Finanzierungsverordnung von 1997 die Finanzierungssätze nach einem Gutachten vom Dezember 1996 zugrunde. Dieses Gutachten wurde im Auftrag des Bischöflichen Ordinariats des Bistums Dresden-Meißen erstellt. In der Begründung des SMK zum Verordnungsentwurf fehlt eine Erläuterung, warum dieses Gutachten zur Berechnung der Zuschusssätze zugrunde gelegt wurde. Das SMK begründet die Übernahme der Sätze dieses Gutachtens gegenüber dem SRH: „Das Gutachten zur Grundlage zu nehmen, war ein politischer Kompromiss.“

Durch Übernahme der z. T. deutlich höheren Finanzierungssätze nach diesem Gutachten entstanden dem Freistaat höhere Ausgaben als auf Grundlage der Berechnungen des SMK entstanden wären. So beträgt der Unterschied je Schüler an Grundschulen 74,1 € (145 DM) und sogar 476 € (931 DM) an Gymnasien.

2.8 Bis zum Hj. 2001 nahm das SMK Aufgaben der Bewilligungsbehörde wahr. Dennoch hat das SMK bis heute keinen genauen Überblick über die bisher gezahlten Zuschüsse, weil für jedes Schul- bzw. Haushaltsjahr keine Übersichten geführt werden, aus denen die Höhe der bewilligten und ausgezahlten Zuschüsse an die einzelnen Schulträger und deren Schulen hervorgehen. Für das Hj. 1997 fehlt dem SMK ein Überblick über Zuschüsse von 44 Mio. € (rd. 86 Mio. DM) einschließlich der Zahlungen aufgrund von Gerichtsurteilen, gerichtlichen und außergerichtlichen Vergleichen.

Das SMK erließ 1996 und 1997 keine Festsetzungsbescheide. 1997 zahlte das SMK Zuschüsse in Höhe von rd. 40,9 Mio. € (rd. 80 Mio. DM) ohne Festsetzungsbescheid aus. Ab 1998 erteilte das SMK Festsetzungsbescheide rückwirkend zum Schuljahresende für das abgelaufene Schuljahr.

Förderschulen erhalten erst seit August 2001 Festsetzungsbescheide des SMK. Ohne Festsetzungsbescheide ist für das SMK die Prüfung der Verwendungsnachweise und etwaiger Rückforderungsansprüche erheblich erschwert.

2.9 Die Berechnung der Fördersätze bei Förderschulen nach § 15 Abs. 3 SächsFrTrSchulG ist sehr aufwändig. Die Höhe der Zuschüsse von Förderschulen bemisst sich nach Maßgabe der Finanzierungsverordnung nach einem festgelegten Sachkostensatz pro Schüler und nach den tatsächlichen Personalkosten, jedoch höchstens bis zu einem Betrag, der sich bei Anwendung der im öffentlichen Dienst geltenden Tarifverträge ergeben würde. Diese sog. Vergleichsberechnungen auf tarifrechtlicher Basis konnten bisher nicht durchgeführt werden, da dem SMK keine Angaben zu Personalausgaben an vergleichbaren öffentlichen Schulen vorlagen.

2.10 Das SMK konnte dem SRH für Zuschüsse über 40,9 Mio. € (rd. 80 Mio. DM) allein für die Schuljahre 1996/1997, 1997/1998 keine Nachweise über die Verwendung im Sinne der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft vorlegen.²⁾

Einige Schulträger fertigten mit der Begründung fehlender Vorgaben für das Schuljahr 1996/1997 keine Verwendungsnachweise an. Ein Schulträger legte bisher weder dem SMK noch dem SRH Verwendungsnachweise für 1997 und 1998 vor. Ein anderer, einer Kirche nahe stehender Schulträger, vertrat gegenüber dem SRH die Auffassung, dem Träger stehe die „geeignete Nachweisführung frei“, weil kein Festsetzungsbescheid erlassen worden sei. Das SMK gewährte diesem Schulträger für zwei berufsbildende Schulen insgesamt 13,29 Mio. € (26 Mio. DM) für die Schuljahre 1996/1997 und 1997/1998. Der Schulträger legte einen Verwendungsnachweis für beide Schulen vor, ohne Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Schulen gesondert auszuweisen. Erläuterungen zum Verwendungsnachweis und die Vorlage weiterer Geschäftsunterlagen wurden abgelehnt.

Das SMK hat fehlende und nicht aussagefähige Verwendungsnachweise nicht oder unzureichend beanstandet. Dennoch hat das SMK Zuschüsse gewährt, ohne Konsequenzen zu Lasten der Schulträger zu ziehen.

2.11 Das SMK hat zumindest bis zum Hj. 2001 keine Übersicht über Eingang der Verwendungsnachweise und zum Stand der Prüfung durch das SMK geführt.

Für die Prüfung der Verwendungsnachweise regelt die Finanzierungsverordnung, dass der überzahlte Betrag zurückzuerstatten ist, wenn „die Zuschüsse die für den laufenden Betrieb erforderlichen Personal- und Sachkosten unter Anrechnung des Schulgeldes übersteigen“.

Bei Prüfung der Verwendungsnachweise hat das SMK ab August 1999 das von den Schulträgern erhobene Schulgeld nicht auf die Einnahmen angerechnet.

Ein Schulträger gab im Verwendungsnachweis für das Schuljahr 1996/1997 ein Defizit in Höhe von 24.342 € (47.608 DM) an. Hingegen ergibt sich bei Berücksichtigung des Schulgeldes in Höhe von 88.818 € (173.712 DM) ein Einnahmeüberschuss in Höhe von 64.475 € (126.103 DM).

3 Folgerungen

3.1 Das SMK hätte bereits nach Außerkrafttreten der VwV Schulentwicklungsplanung eine Regelung zur Schulnetz- und Schulentwicklungsplanung erlassen müssen, in der Schulen in freier Trägerschaft zu berücksichtigen gewesen wären.

3.2 Der Anstieg der Schülerzahlen und die Zunahme der Schulen in freier Trägerschaft erklären noch nicht den Anstieg der Ausgaben, z. B. die Verdopplung der geplanten Ausgaben in nur drei Jahren von 1999 bis 2002.

Die erhebliche Ausgabendynamik bei der Förderung von Schulen in freier Trägerschaft weist auf strukturelle Mängel im System der Förderung hin, die umgehend abgestellt werden müssen.

²⁾ Im Folgenden: Verwendungsnachweis.

3.3 Der SRH hält eine gesetzliche Regelung des Prüfungsrechts im SächsFrTrSchulG gegenüber allen Schulen in freier Trägerschaft ohne Rücksicht auf die Rechtsform für dringend erforderlich.

Der SRH hat empfohlen, die Finanzierungsverordnung bezüglich Anforderungen an „geeignete Verwendungsnachweise“ und förderfähigen Ausgaben bzw. Kosten zu konkretisieren. Ebenso sollten Folgen bei Verletzung von Mitteilungspflichten z. B. über eine Änderung der Schülerzahl oder der Pflicht zur fristgerechten Vorlage eines aussagefähigen Verwendungsnachweises in die Finanzierungsverordnung aufgenommen werden.

3.4 Unklar ist, ob die Zuschüsse in ihrer derzeitigen Höhe zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenzbedingungen der Schulen in freier Trägerschaft wirklich erforderlich sind. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist der Staat nur verpflichtet, einen Beitrag bis zur Höhe des Existenzminimums der Institution Ersatzschulwesen zu leisten, wobei selbstverständlich ist, dass jeder Ersatzschulträger eine angemessene Eigenleistung erbringen muss.³⁾ Ermittlungen zu wirtschaftlichen Existenzbedingungen hat das SMK offenbar bisher nicht angestellt. Die Höhe der Zuschüsse sind unter Berücksichtigung der Entscheidungen des BVerfG zu überprüfen und ggf. nach unten anzupassen.

Das SMK sollte künftig in regelmäßigen Abständen differenziert nach einzelnen Schularten die Kosten für öffentliche Schulen nach der im Haushalt zugrunde gelegten Schüler-Lehrer-Relation ermitteln und diesen die Zuschusssätze für Schulen in freier Trägerschaft gegenüberstellen. Die Mehrkosten einer verzögerten Stellenanpassung an den Schülerrückgang und damit die tatsächlich entstehende Schüler-Lehrer-Relation dürfen nicht berücksichtigt werden. Über einen Vergleich der im öffentlichen Schulwesen entstehenden Kosten mit den jeweils entsprechenden Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft sollte der LT in regelmäßigen Abständen - etwa einmal je Legislaturperiode - unterrichtet werden.

Damit hätten der LT und das SMK aussagefähige Unterlagen zur Beurteilung, ob und inwieweit die staatlichen Zuschüsse zur Deckung der Personal- und Sachkosten von Schulen in freier Trägerschaft ausreichen.

3.5 Es ist nicht plausibel, warum das SMK für die Berechnung der Sachkostensätze nur Schulen in Ballungszentren ausgewählt hat. Ebenso ist unklar, warum sich die vom SMK ermittelten Sachkostensätze je Schüler z. T. erheblich unterscheiden und wie die Sachkosten ermittelt wurden. Damit stehen die Berechnungsgrundlagen für die vom SMK ermittelten Sachkostenzuschüsse für allgemein bildende Schulen in Frage.

3.6 Angesichts der eigenen Berechnungen hätte das SMK vor Erlass der Finanzierungsverordnung die Übernahme der Finanzierungssätze des von einem der Antragsteller in Auftrag gegebenen Gutachtens begründen müssen, warum der eigenen Berechnung letztlich insgesamt keine praktische Bedeutung zukommt. Grundsätzlich ist ein Gutachten, das im Auftrag eines Förderempfängers erstellt wurde, wegen fehlender Unabhängigkeit nicht geeignet, zur Entscheidungsgrundlage für öffentliche Förderungen zu werden.

Im Hinblick auf die deutlich höheren Finanzierungssätze nach dem Gutachten muss das SMK insbesondere eine Bewertung dieses Gutachtens aus heutiger Sicht vorneh-

³⁾ Beschluss des BVerfG vom 04.03.1997; Urteil vom 08.04.1987, BVerfGE 75, 40 ff., 62, 68.

men und prüfen, ob 1996 die Höhe der Betriebsausgaben je Schüler einer öffentlichen allgemein bildenden Schule zutreffend ermittelt wurde und ob die Finanzierungssätze zur Wahrung des Existenzminimums von Schulen in freier Trägerschaft erforderlich waren. Das SMK muss die Berechnungsgrundlagen für die derzeit geltenden Finanzierungssätze prüfen und ggf. auf eine Überarbeitung der Finanzierungsverordnung hinwirken.

3.7 Das SMK hätte das rein administrative Zuschussverfahren bereits bisher nachgeordneten Behörden übertragen müssen.

Das SMK muss für die Überwachung der bisher gezahlten Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft eine Übersicht erstellen, aus der sich je Schulträger und je Schule der bewilligte Zuschuss, die ausgezahlten Beträge mit Bescheid- und Auszahlungsdatum ergeben.

Festsetzungsbescheide dienen der verbindlichen Regelung der Rechte und Pflichten im Verhältnis zur Leistungsbehörde und sind auch zu erlassen bei Festsetzung von Leistungen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht.

Erst durch den Erlass von Festsetzungsbescheiden, die Art und Höhe des Zuschusses für eine bestimmte Schülerzahl regeln und die Regelungen zum Verwendungsnachweis zur Rücknahme, des Widerrufs sowie der Rückforderung von Zuschüssen enthalten, wird bei den Zuschussempfängern Rechtssicherheit und -klarheit geschaffen. In den Bescheiden muss die Pflicht zur Vorlage von aussagefähigen Verwendungsnachweisen innerhalb einer bestimmten Frist und Folgen bei Verletzung der Nebenbestimmung geregelt werden.

3.8 Die Vergleichsberechnungen für Förderschulen anhand komplizierter tarifrechtlicher Regelungen sind mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Der SRH hat angeregt, zu einer pauschalierten Regelung überzugehen.

3.9 Die noch ausstehenden Verwendungsnachweise müssen angemahnt werden. Die Regionalschulämter müssen aussagefähige Verwendungsnachweise mit umfassenden Angaben zu Einnahmen und Ausgaben für die jeweilige Schule fordern und prüfen. Nur dann kann verlässlich beurteilt werden, ob die Zuschüsse zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet werden, ob Rückforderungen in Betracht kommen und ob die Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft sichergestellt ist. Ferner müssen für die gezahlten Zuschüsse Übersichten mit Angaben zum Eingang der Verwendungsnachweise, ggf. zur Mahnung und über das Ergebnis der Prüfung der Verwendungsnachweise geführt werden.

Bei Prüfung der Verwendungsnachweise ist das von den Schulträgern erhobene Schulgeld nach § 2 Abs. 6 der Finanzierungsverordnung auf die Einnahmen anzurechnen. Sodann sollte entsprechend der Finanzierungsverordnung geprüft werden, ob die Einnahmen die Ausgaben übersteigen und ggf. die Rückforderung des überzahlten Betrages veranlasst werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMK hält die Aufnahme von Prüfrechten in das SächsFrTrSchulG bei Schulen in Trägerschaft von Religionsgesellschaften öffentlichen Rechts im Hinblick auf § 55 HGrG für unzulässig. Nach dieser Bestimmung ist bei Religionsgesellschaften öffentlichen Rechts die umfassende Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgeschlossen.

Anhand der Unterlagen des SMK zur Haushaltsaufstellung könne die Ausgabenplanung schulartbezogen nachvollzogen werden. Die Unterlagen zeigten, dass jährlich zusätzliche Ausgaben z. B. für 2003/2004 von rd. 2,25 Mio. € (rd. 4,4 Mio. DM) wegen einer Zunahme der Prozess- und Vergleichskosten um 25 % gegenüber dem Vorjahr vorgesehen seien.

Bei einem Vergleich der Kosten im öffentlichen Schulwesen mit den Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft befürchtet das SMK Kostensteigerungen, „wenn immer neue Berechnungen angestellt werden“.

Auf Grundlage der Berechnungen des SMK zum Entwurf der Finanzierungsverordnung von 1997 hätten sich die Pauschalsätze für alle Schularten mit Ausnahme der Gymnasien wesentlich erhöht.

Einen genauen Überblick über die geleisteten Finanzhilfen biete dem SMK die HÜL. Der HÜL nach Haushaltsjahren und nach Zahlungspartnern könne die Höhe der vom SMK geleisteten Finanzhilfen entnommen werden.

Es sei nicht klar, inwiefern die Prüfung der Verwendungsnachweise und die Prüfung von Rückforderungsansprüchen durch den vorherigen Erlass von Festsetzungsbescheiden erleichtert werden sollten. Zwangsmaßnahmen seien z. B. wegen Verweigerung der Vorlage von Verwendungsnachweisen nicht möglich.

Die Berechnung der Personalkosten an freien Förderschulen sei mit der Bescheiderstellung im August 2001 erheblich pauschaliert worden. „Vergleichsberechnungen“ würden ebenfalls seit der Bescheiderstellung durchgeführt.

Übersichten über die eingegangenen Verwendungsnachweise lägen dem SMK vor.

Zuschüsse zu Modellprojekten der Kooperation von Schule und Jugendarbeit - Förderprogramm Schuljugendarbeit -

Das SMK muss den aktuellen Förderbedarf ermitteln, seine Förderkonzeption überarbeiten und Kriterien für die Erfolgskontrolle entwickeln.

Das Zuwendungsverfahren ist zu vereinfachen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die bestimmungsgemäße Verwendung der Zuschüsse zu Modellprojekten der Kooperation von Schule und Jugendarbeit - Förderprogramm Schuljugendarbeit -, Hj. 1998, geprüft.

Schuljugendarbeit ist im weitesten Sinne „Freizeitgestaltung an der Schule“. Das Programm dient der Unterstützung der vielfältigen Initiativen am Ort Schule sowie zur Verbesserung des Freizeitangebots für Schülerinnen und Schüler. Dabei soll das Programm dem Aufbau der Kooperation mit außerschulischen Partnern dienen, die gemeinsam entsprechende Angebote entwickeln und die nach einer Phase der „Anschubfinanzierung“ ohne Zuwendungen arbeiten können. Gefördert wurden außerunterrichtliche Angebote für Schüler an Schulen wie Schulclubs, Schülerunternehmen (z. B. Schülercafés, Schülerzeitung) und Sportgruppen.

Im Hj. 1998 waren 1,5 Mio. € (3 Mio. DM) für die Zuschüsse zu Modellprojekten der Kooperation von Schule und Jugendarbeit, Kap. 0545 Tit. 685 01, eingestellt. Außerdem wurde im Haushaltsplan eine VE in Höhe von 770 T€ (1,5 Mio. DM), fällig im Hj. 1999, veranschlagt.

Das SMK hat die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) mit Vertrag vom 28.01.1998 zur Umsetzung des Förderprogramms beliehen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das SMK hat keine Untersuchungen durchgeführt, um den Handlungsbedarf schon vor Beginn der Durchführung des Förderprogramms Schuljugendarbeit zu erkennen.

Das SMK konnte dem SRH keine Übersicht über bereits bestehende Projekte an den Schulen, insbesondere zu deren Qualität und Quantität vorlegen. Aus den Haushaltsaufstellungsunterlagen ging daher nicht hervor, inwieweit die geplanten Ausgaben zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig waren.

2.2 Die DKJS hat nicht auf eine gleichmäßige Verteilung der Fördermittel hingewirkt, sondern nach Maßgabe der vorliegenden Anträge bewilligt. So wurden allein in der Stadt Dresden 21 % aller Projekte im Freistaat Sachsen gefördert. 64 % der Projekte wurden an Mittelschulen durchgeführt. Im Hj. 1998 wurde im Berufsschulbereich nur ein Projekt gefördert.

2.3 Eine Überarbeitung der Konzeption Schuljugendarbeit vom 20.12.1996 ist bisher nicht erfolgt. In einem Evaluationsbericht vom März 1999 sind messbare Ergebnisse,

wie Anzahl der angesprochenen Schüler, Angebote, eingesetzte Mittel enthalten, die eine Grundlage für die Weiterentwicklung der Konzeption zur Förderung bilden könnten. Die Ergebnisse des Evaluationsberichts wurden bisher nicht ausgewertet.

2.4 Die DKJS war finanziell und organisatorisch in die Evaluation des Förderprogramms eingebunden. Die für die Evaluation vorgesehenen Mittel wurden von der DKJS an das Deutsche Jugendinstitut (DJI) zur Durchführung der Evaluation zur Verfügung gestellt. Die DKJS wurde durch den Beleihungsvertrag mit „der verantwortlichen Durchführung des Gesamtprojektes“ (einschließlich Evaluation) betraut.

2.5 Das SMK hat den SRH an der Erarbeitung der Förderrichtlinie zur Gewährung von Zuwendungen im Bereich präventiver Jugendarbeit im Freistaat Sachsen vom 05.12.1996 nicht beteiligt.

Eine Anhörung des SRH an der Ausschreibung erfolgte ebenfalls nicht. Dies wäre notwendig gewesen, da diese in wesentlichen Punkten von der Förderrichtlinie abweicht. In der Ausschreibung wurde abweichend von der Richtlinie geregelt, dass eine Stellungnahme der Jugendämter für Schulfördervereine nicht notwendig sei. Außerdem wurde der Fördersatz in der Ausschreibung gegenüber der Förderrichtlinie von 50 auf 75 % der zuwendungsfähigen Ausgaben erhöht.

2.6 Bei der praktizierten Förderung der Schuljugendarbeit handelt es sich nicht mehr um ein Modellvorhaben, obwohl im Haushaltsplan als Zweckbestimmung „Zuschüsse zu Modellprojekten der Kooperation von Schule und Jugendarbeit“ ausgewiesen ist.

Das SMK hat nicht nur eine begrenzte Anzahl von Schulen, beispielsweise eine je Schulart, gefördert. Vielmehr können alle Schulen im Freistaat Sachsen aus der Förderrichtlinie gefördert werden. Die Förderung im Rahmen des Modellvorhabens war nicht befristet.

2.7 Die Förderrichtlinie enthält keine Regelung zur angemessenen Beteiligung der Schulträger.

Grundlage für das Förderprogramm Schuljugendarbeit ist der im Sächsischen Schulgesetz festgeschriebene Erziehungs- und Bildungsauftrag. Die Gemeinden oder Landkreise sind nach dem Sächsischen Schulgesetz Schulträger. Sie sind verpflichtet, die Sachkosten zur Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrages zu tragen.

2.8 Das SMK hat keine hinreichende Abgrenzung zur Förderrichtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen zur Förderung medienpädagogischer Innovationen vom 04.05.1998 vorgenommen.

Aus beiden Förderrichtlinien kann medienpädagogische Technik für den außerunterrichtlichen Bereich gefördert werden. So wurde in einer Schule die Beschaffung von Computern gefördert. Die Schule hat mit den Mitteln ein Computerkabinett eingerichtet, das für den Unterricht und den außerunterrichtlichen Bereich (z. B. Gestaltung einer Schülerzeitung) genutzt wird.

2.9 Eine klare Abgrenzung zur Förderrichtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen für schulische Projekte unterrichtsergänzender Angelegenheiten an Schulen im Freistaat Sachsen vom 22.01.2001 und deren Vorgängerrichtlinien ist durch das SMK nicht erfolgt.

Gegenstand beider Richtlinien sind Förderungen u. a. von musischen Interessen, Begabungen und Fähigkeiten der Schüler, die Gewährung von Spielraum für die Entwicklung von Subjektivität und Kreativität, sodass die Persönlichkeit der Schüler gestärkt und bereichert und somit einer zeitgemäßen Allgemeinbildung entsprochen werden sollte. Dieser Fördergegenstand wurde auch im Rahmen der Schuljugendarbeit gefördert. So wurden aus dem Förderprogramm Schuljugendarbeit auch ein Projekt „Schulen Musizieren“ sowie Theatergruppen gefördert. Möglichkeiten der Förderung sind nach beiden Förderrichtlinien gegeben.

2.10 Der Förderzweck der Förderrichtlinie des SMS für die Gewährung von Zuwendungen im Bereich Jugendhilfe vom 10.06.1997 und der Förderrichtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen für Projekte der Schuljugendarbeit sowie deren Vorgängerin ist teilweise deckungsgleich.

Nach beiden Förderrichtlinien können „freizeitpädagogische“ und „schulunterstützende“ Projekte - also außerunterrichtliche Angebote für Schüler - gefördert werden. So hat das SMK aus dem Programm Schuljugendarbeit mehrere Athletik- und Freizeitclubs gefördert, die sowohl für Schüler der entsprechenden Schule als auch für Dritte offen stehen.

2.11 Das SMK hat vor der Beleihung der DKJS keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Die DKJS verfügte zum Zeitpunkt der Beleihung bereits über ein Erfahrungspotenzial bei der Durchführung von Programmen im Bereich Schule-Jugendarbeit. Somit bot die DKJS zumindest die Gewähr für eine sachgerechte Erfüllung der Aufgaben.

Der SRH wurde vom Beleihungsvertrag zwischen SMK und DKJS nicht unterrichtet.

2.12 Am Zuwendungsverfahren wirken zahlreiche Stellen mit (SMK, DKJS, Sächsische Arbeitsstelle für Schule und Jugendhilfe e. V. [SAS], Unterstützungsagentur Schuljugendarbeit). Die SAS berät die Antragsteller und nimmt die Anträge entgegen. Ferner erfasst die SAS die Anträge in einer Liste, die die Grundlage für die Erteilung der Förderempfehlung der Unterstützungsagentur Schuljugendarbeit (UTA) bildet. Das SMK erteilt dann zunächst sein Einvernehmen zu der Bewilligung der Zuwendung gegenüber der DKJS. Diese beauftragt die SAS, anhand der genehmigten Förderempfehlungen die Zuwendungsbescheide zu erstellen. Die DKJS unterschreibt die vorgefertigten Zuwendungsbescheide nach Prüfung und leitet diese an die SAS weiter. Die SAS versendet die Zuwendungsbescheide mit einem kurzen Anschreiben an die Zuwendungsempfänger.

Die Zuwendungsempfänger beantragen die Auszahlung der Zuwendung ebenfalls bei der SAS. Die SAS prüft die Mittelanforderungen und übersendet eine Auszahlungsliste mit den beantragten Auszahlungsterminen an die DKJS. Diese fordert die benötigten Mittel beim SMK mit Hilfe einer Auszahlungsliste an. Die Auszahlung der Mittel an die Letztempfänger erfolgt durch die DKJS.

Die SAS nimmt zudem hoheitliche Tätigkeiten ohne Rechtsgrundlage wahr.

In keinem Fall erfolgte eine pauschalierte Förderung von Personal- und Sachkosten.

Die Verwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger werden von der SAS entgegengenommen, geprüft und die Rückforderungen selbstständig festgesetzt. Die SAS informiert die DKJS über die Prüfungsergebnisse und evtl. notwendige Rückforderungen. Weiterhin informiert die SAS die Zuwendungsempfänger schriftlich über den Abschluss

der Prüfung der Verwendungsnachweise und fordert, zumindest telefonisch, Beträge zurück. Damit nimmt die SAS hoheitliche Tätigkeiten ohne Rechtsgrundlage wahr.

2.13 Das SMK und die DKJS haben keine Antragsprüfvermerke gefertigt. Es lagen keine Vermerke über die Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit der zuwendungsfähigen Ausgaben, die Beteiligung anderer Stellen, den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben, die Höhe der Zuwendung, die Beurteilung der Gesamtfinanzierung und der Folgekosten vor.

Die DKJS hat Eigenleistungen als zuwendungsfähig anerkannt, obwohl diese nicht förderfähig sind.

2.14 Die Zuwendungsbescheide der DKJS entsprachen nicht den Anforderungen der Verwaltungsvorschriften zu § 44 SÄHO.

Die DKJS hat den Zuwendungszweck im Zuwendungsbescheid nicht hinreichend bestimmt. Die Bestimmung des Zuwendungszwecks erfolgte meist sehr allgemein, wie beispielsweise „Schulclub“, „Schülercafé“. Eine nähere Bezeichnung des Zuwendungszwecks im Zuwendungsbescheid ergibt sich auch nicht aus dem Antrag, da im Zuwendungsbescheid auf keinen konkreten Antrag Bezug genommen wird.

Im Zuwendungsbescheid wurde nicht auf einen bestimmten Kosten- und Finanzierungsplan Bezug genommen. Bei Verminderung der zuwendungsfähigen Ausgaben im Vergleich zum Antrag wurde dies im Zuwendungsbescheid nicht ausgewiesen. Eine Abgrenzung der zuwendungsfähigen Ausgaben von den sonstigen Ausgaben ist nicht ersichtlich.

Die DKJS hat die Reduzierung der als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben gegenüber den beantragten Ausgaben nicht begründet. Die SAS hat in einem Anschreiben an die Zuwendungsempfänger, das diesen mit den Zuwendungsbescheiden überreicht wurde, die Kürzungen der zuwendungsfähigen Ausgaben häufig mit „pauschalen Kürzungen“ begründet.

2.15 Die Verwendungsnachweise der DKJS und der Letztempfänger entsprachen nicht den Anforderungen an die ANBest-P.

Die Ausgaben wurden nicht in zeitlicher Folge und voneinander getrennt entsprechend der Gliederung des Kosten- und Finanzierungsplanes der Zuwendungsbescheide ausgewiesen.

Die DKJS hat die Einnahmen im zahlenmäßigen Nachweis nicht dargestellt. Bei den Verwendungsnachweisen der Letztempfänger waren die Einnahmen im zahlenmäßigen Nachweis in der Regel nicht aufgeführt.

3 Folgerungen

3.1 Das SMK muss künftig Untersuchungen durchführen, um den Handlungsbedarf zu ermitteln.

Diese Untersuchungen sind bei der Planung, Durchführung und nach Abschluss von Maßnahmen vorzunehmen. Die Untersuchungen sollten mindestens Aussagen zur Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, zu den Zielen, Prioritätsvorstel-

lungen und finanziellen Auswirkungen für den Haushalt, zum Zeitplan sowie zu den Kriterien und dem Verfahren der Erfolgskontrolle enthalten.

3.2 Das SMK sollte darauf achten, dass keine einseitige Förderung von Schularten und bestimmter Regionen des Freistaates Sachsen erfolgt.

3.3 Die Förderkonzeption muss überarbeitet werden, um den aktuellen Förderbedarf zu ermitteln. Dazu sollte das SMK Kriterien zur Prüfung einer Erfolgskontrolle entwickeln.

Das SMK sollte messbare Zielgrößen für die in der Konzeption aufgestellten Ziele entwickeln. Messbare Zielgrößen können beispielsweise sein:

- die Anzahl der angesprochenen Schüler je Projekt,
- der Zeitraum der Durchführung der einzelnen Projekte im Verhältnis zu den einbezogenen Schülern,
- der notwendige Mitteleinsatz je Schüler und Schule sowie
- der Verwaltungsaufwand je Haushaltsjahr zur Umsetzung des Förderprogramms.

3.4 Es bestehen Zweifel, ob eine objektive und kritische Evaluation des Förderprogramms durch das DJI möglich war. Das SMK muss sicherstellen, dass eine objektive und kritische Evaluation durch das DJI gewährleistet wird. Gegebenenfalls müssen geeignete Maßnahmen ergriffen werden. So könnten die Mittel für die Evaluation direkt vom SMK an das DJI ausgezahlt werden.

3.5 Der SRH ist zukünftig beim Erlass von Förderrichtlinien zu beteiligen.

3.6 Eine Finanzierung des Freistaates Sachsen nach § 15 SächsSchulG - Modellvorhaben - erscheint auf Dauer nicht möglich, da Modellvorhaben für eine Phase der Erprobung befristet werden müssen. Die Ausgaben sind künftig ihrem Verwendungszweck entsprechend als Förderung ohne Modellcharakter zu regeln.

3.7 Die Schulträger sind angemessen an der Förderung zu beteiligen.

3.8 Das SMK sollte prüfen, ob seine Förderrichtlinien gebündelt werden können. Darüber hinaus ist die Förderrichtlinie Schuljugendarbeit von der Förderrichtlinie des SMS klar abzugrenzen, um Doppelförderung zu vermeiden.

3.9 Das SMK sollte seine Förderrichtlinien zur Vermeidung von Doppelförderung voneinander möglichst eindeutig abgrenzen.

3.10 Das SMK muss eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Beleihung der DKJS durchführen.

Die Beleihung liegt insbesondere dann im öffentlichen Interesse, wenn die zu Beleihende über Fachkenntnisse verfügt, die bei der Bewilligungsbehörde nicht vorliegen. Eine Beleihung liegt nicht im öffentlichen Interesse, wenn sie nicht wirtschaftlich ist.

3.11 Der SRH muss künftig nach § 102 Abs. 1 Nr. 4 SÄHO über den Abschluss von Beleihungsverträgen unterrichtet werden, wenn die/der Beliehene Haushaltsmittel zu bewirtschaften hat. Das SMK muss künftig darauf achten, dass die Beliehene die ihr übertragenen hoheitlichen Aufgaben nicht ohne weiteres auf Dritte überträgt.

Das Zuwendungsverfahren ist zu vereinfachen:

- Das SMK sollte die Entscheidungsbefugnis für die Bewilligung der Zuwendungen vollständig auf die DKJS übertragen, da es sich bei der Bewilligung um eine reine administrative Tätigkeit handelt.
- Das SMK muss prüfen, ob die Beteiligung einer solchen Vielzahl von Stellen notwendig ist.
- Das SMK sollte prüfen, inwieweit es zweckmäßig ist, die Mittelbewirtschaftungsbefugnis auf die DKJS zu übertragen.
- Personalkostenzuschüsse, aber auch Sachkosten, wie beispielsweise Verwaltungsausgaben oder Bewirtschaftungskosten, sowie Honorarkosten sollten pauschaliert werden. Dafür müssen im Vorfeld Richtwerte über die voraussichtlichen Ausgaben festgelegt werden.

3.12 Das SMK muss sicherstellen, dass die DKJS künftig die Anforderungen der Vorl. VwV zu § 44 SäHO im Rahmen des Antrags- und Bewilligungsverfahrens sowie der Verwendungsnachweisprüfung beachtet.

Das SMK sollte prüfen, ob ehrenamtliche Leistungen und Eigenleistungen der Zuwendungsempfänger durch eine Überschreitung der Höchstfördersätze anerkannt werden können. Gegebenenfalls ist die Förderrichtlinie dahingehend zu überarbeiten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMK überarbeitet derzeit das Programm Schuljugendarbeit. Dabei würden Qualitätskriterien für Projekte der Schuljugendarbeit entwickelt, die auch dazu beitragen, dass die öffentlichen Mittel sinnvoll eingesetzt würden.

Die Modellphase ende am 31.12.2002. Dann solle die Förderung ab 2003 auf Grundlage einer neuen Förderrichtlinie erfolgen. In diesem Zusammenhang werde geprüft,

- wie das Verwaltungsverfahren vereinfacht werden könne (z. B. durch eine Pauschalierung der zuwendungsfähigen Ausgaben und eine Reduzierung der am Zuwendungsverfahren beteiligten Stellen),
- ob eine Beleihung der DKJS wirtschaftlich sei und
- inwieweit Förderrichtlinien des SMK zusammengefasst werden könnten.

Die DKJS habe dem SMK zugesichert, dass hoheitliche Aufgaben vollständig durch die DKJS wahrgenommen werden.

Die Hinweise des SRH zum Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie zur Verwendungsnachweisprüfung würden künftig beachtet.

Der Vorschlag, eine Überschreitung des Höchstfördersatzes bei ehrenamtlichen Leistungen und Eigenleistungen der Zuwendungsempfänger zuzulassen, werde geprüft.

**Einzelplan 06:
Sächsisches Staatsministerium der Justiz**

21

**Aus- und Fortbildung im Geschäftsbereich des
Sächsischen Staatsministeriums der Justiz**

Die Justizschule weist weiterhin bereits früher beanstandete Mängel auf.

Ihr Haushalt enthält 17 Stellen, tatsächlich werden 24 Mitarbeiter beschäftigt. Die Fortbildungsstätte Pappritz ist bei hohen Kosten nicht einmal zur Hälfte ausgelastet. Sie muss geschlossen werden.

1 Prüfungsgegenstand

Das SMJus betreibt zur Aus- und Fortbildung von Mitarbeitern und Anwärtern aller Laufbahngruppen seines Zuständigkeitsbereiches

- die Justizschule Sachsen am Bildungszentrum Niederbobritzsch mit einer
- Außenstelle Frankenberg und die
- Fortbildungsstätte Pappritz.

Der SRH hat sich nach seiner 1994 durchgeführten Prüfung (siehe Jahresbericht 1995 des SRH, Beitrag Nr. 19) erneut mit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Justizschule befasst, da diese in den vergangenen Jahren erheblichen organisatorischen Veränderungen unterworfen war. In seinem Jahresberichtsbeitrag hatte der SRH u. a. die unzureichende Auslastung der Fortbildungsstätte in Pappritz beanstandet. Das SMJus hatte Verbesserungen zugesagt. Es wurde jetzt geprüft, ob diese eingetreten sind.

Der SRH hat dem LT mit einer „Beratenden Äußerung zum Gesamtkonzept der Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Freistaates Sachsen“ vom 09.09.1996 (LT-DS 2/3827) Anregungen und Hinweise zur Zentralisierung der bestehenden Ausbildungseinrichtungen für den mittleren Dienst in Niederbobritzsch vorgelegt. Wesentliche Ergebnisse dieser Beratenden Äußerung enthält auch der Jahresbericht 1996 des SRH, Beitrag Nr. 5. Die Umsetzung dieser Vorschläge war gleichfalls von Interesse.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Unterbringung

Die Staatsregierung hat im Februar 1996 ein Konzept zur Konzentration von Aus- und Fortbildungskapazitäten des mittleren Dienstes von SMI, SMJus, SMS und SMF im Bildungszentrum Niederbobritzsch verabschiedet. Im Geschäftsbereich des SMJus waren die Justizvollzugsschule Chemnitz und die Justizschule Radebeul zur Justizschule des Freistaates Sachsen mit Sitz in Niederbobritzsch zusammen zu führen. Zum Zeitpunkt der Prüfung des SRH (Jahreswechsel 2000/2001) war die ehemalige Justizvollzugsschule Chemnitz als Teil der Justizschule noch in Frankenberg (im Objekt der frü-

heren Sächsischen Verwaltungsschule) untergebracht. Nach Mitteilung des SMF diene die dortige vorübergehende Unterbringung dazu, die Maßnahmen zum Umbau und zur Sanierung der Justizvollzugsanstalt Chemnitz ungehindert durchführen zu können. Aufgrund der kritischen Äußerungen des SRH zur Auslastung der im 1. Bauabschnitt in Niederbobritzsch geschaffenen Unterrichtskapazitäten setzte das SMF die Planung für den Teil „Unterricht/Verwaltung“ mit Erlass vom 23.09.1998 aus. Konkretisierte Nutzerforderungen und aktualisierte Prognosen zum Ausbildungsbedarf hatten eine wesentliche Reduzierung des Leistungsumfangs des geplanten 2. Bauabschnittes in Niederbobritzsch zur Folge.

Die für die Ausbildung des Justizvollzugsdienstes erforderlichen räumlichen Kapazitäten sind in Niederbobritzsch noch nicht vorhanden. Das SMF hat im November 2001 mitgeteilt, der 2. Bauabschnitt würde voraussichtlich zum 01.11.2002 fertig gestellt.

2.2 Personal

Die Justizschule verfügte nach dem Stellenplan bis zum 30.06.2000 über 17 Stellen, danach über 14 Stellen. Tatsächlich beschäftigte sie 24 Mitarbeiter. Sieben Mitarbeiter waren von anderen Dienststellen abgeordnet. Die Justizschule hat dies mit dem Aufwand für den Lehrbetrieb an den zwei Standorten begründet. Außerdem beschäftigte sie am Standort Frankenberg zwei Gefangene im Bereich der Küche.

Die drei Arbeiter der Justizschule, deren Stellen zum 30.06. weggefallen waren, wurden im 2. Halbjahr 2000 auf freien Stellen für Beamte des mittleren Dienstes des Kap. 0611 (Finanzgericht) geführt. Diese Regelung war zunächst bis 31.12.2000 beschränkt. Wegen des anhaltenden Bedarfs sind im Haushaltsplan 2001/2002 wieder drei Stellen für Arbeiter enthalten, sollen aber 2003 wegfallen.

2.3 Lehrverpflichtungen

Die Lehrverpflichtungen der hauptamtlichen Lehrkräfte sind in einer VwV des SMJus vom 19.06.1997 geregelt. Danach beträgt die jährliche Regellehrverpflichtung 940 Unterrichtsstunden. Nach Abschnitt II Nr. 2 der VwV kann die Regellehrverpflichtung für hauptamtliche Lehrkräfte, denen nach dem Geschäftsverteilungsplan zusätzliche Aufgaben übertragen sind, um bis zu 75 % ermäßigt werden. Untererfüllungen des Lehrdeputats und Übererfüllungen bis zu 15 % werden in das nächste Kalenderjahr übertragen.

Die Justizschule hat die Regellehrverpflichtungen für alle Lehrkräfte gemindert. Die Minderungen betragen im Einzelfall zwischen 17 und 76 %, wobei in zwei Fällen die Vorgaben der VwV überschritten wurden. Mehr als die Hälfte der Lehrkräfte war zu mindestens 40 % von der Lehrtätigkeit entbunden, um sonstige Aufgaben zu erfüllen. Die geminderten Lehrdeputate wurden von sechs der neun Lehrkräfte übererfüllt. So erbrachte der Leiter der Schule 440 Stunden bei einem Soll von 226, sein Vertreter 701 Stunden bei einem Soll von 426. Bei einem Referatsleiter fielen 837 Stunden an. Er lag damit 365 Stunden über dem Soll von 472 Stunden.

2.4 Dienstkraftfahrzeug

Der Dienst-Pkw der Justizschule, ein Fahrzeug der oberen Mittelklasse, erreichte 1999 eine Jahresfahrleistung von 14.168 km. Dies entspricht rd. 1.181 km monatlich. Es war monatlich durchschnittlich an 15 Tagen im Einsatz. Etwa 76 % aller Fahrten fanden in der näheren Umgebung (Stadtfahrten, Pendelfahrten nach Frankenberg und Chemnitz) statt.

2.5 Fortbildungsstätte Pappritz

2.5.1 Auslastung

Der Justizschule ist eine Fortbildungsstätte in Dresden-Pappritz zugeordnet. Der SRH hatte bei der 1994 durchgeführten Prüfung festgestellt, dass diese im Juli 1994 überhaupt nicht, in der übrigen Zeit nur zu höchstens 68 % - bezogen auf Zimmer - genutzt wurde. Auf die Beanstandung entgegnete das SMJus, durch die Ende 1995 anlaufende Weiterqualifizierung von Rechtspflegern in Pappritz werde sich eine höhere Auslastung des Objektes ergeben. Im Rahmen der Neukonzeption der gesamten Aus- und Fortbildung des Freistaates Sachsen wurde die Ausbildung der Rechtspfleger jedoch 1996 nach Meißen verlagert. Das SMJus hat daraus keine Konsequenzen im Hinblick auf eine wirtschaftliche Nutzung des Objektes gezogen.

Nach dem Mietvertrag standen sowohl dem SMJus als auch dem privaten Betreiber ab 1997 das gesamte Bettenhaus mit 34 Doppelzimmern und 12 Einzelzimmern jeweils für vier Wochen im Jahr vollständig zur Verfügung. In der übrigen Zeit verfügte der Betreiber über ein sog. „Kontingent“, und zwar:

- montags bis donnerstags über 4 Einzel- und 12 Doppelzimmer,
- an den Wochenenden (Freitag bis Sonntag) über 8 Einzel- und 23 Doppelzimmer.

Ausgehend von einer Einzelbelegung der Zimmer waren damit für das SMJus an Wochentagen 30 Übernachtungen möglich. In den vier Wochen der vollständigen Nutzung waren es 46 Übernachtungen pro Tag. Daraus ergeben sich 7.520 Übernachtungsmöglichkeiten pro Jahr (Einzelunterbringung unterstellt).

Die durchschnittliche Lehrgangsdauer betrug 1999 nur drei Tage (zwei Übernachtungen). Im gesamten Jahr erfolgten 3.246 Übernachtungen. Dies entspricht rd. 19 % der vorhandenen (16.790) Übernachtungsmöglichkeiten (bei Einzelbelegung der Zimmer). Bezogen auf das für den Freistaat Sachsen verfügbare Kontingent betrug die Auslastung der Zimmer 43 %. Die vom Freistaat Sachsen nicht benötigten Zimmer standen dem Betreiber regelmäßig unentgeltlich zur Verfügung. Der SRH hat deshalb auch eine Auswertung nach Kalendertagen durchgeführt. Der Freistaat Sachsen nutzte das Objekt 1999 an 165 von 353 möglichen Tagen. Der Betreiber konnte somit (rechnerisch) jeden zweiten Tag über das komplette Bettenhaus verfügen.

Als Gegenleistung für die Überlassung der Zimmer hatte er alle Leistungen, die im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung des Objektes anfallen, kostenlos zu erbringen, und zwar insbesondere:

- Herrichtung und Reinigung der Zimmer und Seminarräume,
- Reparaturen und Wartungen,
- Rezeptionsleistungen,
- Getränkeversorgung,
- Pflege und Reinigung der Außenanlagen,
- Haustechnik einschließlich Telefonanlage.

Dem Betreiber steht lt. Vertrag bei Unterschreiten der Teilnehmerzahl von 5.000 p. a. eine Entschädigung von 4,60 € (9 DM) zzgl. MWSt. je Teilnehmer zu. Nutzt der Betreiber jedoch freie Kapazitäten des Hauses für eigene Seminare oder Veranstaltungen, werden diese Belegungen auf die Zahl von 5.000 Teilnehmern angerechnet. Entschädigungen wurden nicht geleistet, da der Betreiber bisher keine Rechnungen stellte.

2.5.2 Kosten

Nach den Feststellungen des SRH kostete die Fortbildungsstätte den Freistaat Sachsen im Jahr 1999 rd. 216 T€ (rd. 423 TDM). Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

- Miete [monatlich 14,11 T€ (27,6 TDM)]	169,3 T€ (331,2 TDM)
- Betriebskosten (lt. Abrechnung)	16,9 T€ (33,0 TDM)
- Lehrmittel lt. Haushaltsrechnung	0,7 T€ (1,4 TDM)
- Abschreibung der Erstausrüstung*	29,3 T€ (57,4 TDM)

[* Das SMJus hat für Möbel und Bettwäsche einmalige Ausgaben in Höhe von 293,48 T€ (574 TDM) genannt, eine Nutzungsdauer von zehn Jahren wird unterstellt.]

Der SRH hat auf dieser Grundlage für jeden Lehrgangsteilnehmer Kosten pro Tag von mindestens 89 € (175 DM) - einschließlich Verpflegung und Seminarraumnutzung - ermittelt. Ein zweitägiges Seminar mit 20 Teilnehmern kostete danach etwa 3.560 € (6.963 DM). Dies war um rd. 1.278 € (2.382 DM) teurer als die Anmietung eines Konferenzraumes in einem Hotel (2.342 € bzw. 4.580 DM für Zimmer, Frühstück, Konferenzraum und Tagesgelder der Lehrgangsteilnehmer). In dieser Berechnung noch nicht enthalten sind die Kosten für den kalkulatorischen Mietausfall.

Vergleiche mit statistischen Auswertungen der Zentralverwaltung am Bildungszentrum Niederbobritzsch ergaben außerdem, dass 1999 in 18 Fällen Lehrgänge in Pappritz stattfanden, obwohl gleichzeitig in Niederbobritzsch die entsprechenden Unterrichtsräume und Unterkünfte vorhanden waren.

3 Folgerungen

3.1 Die Aus- und Fortbildung kann wirtschaftlich sinnvoll nur zentral erfolgen. Deshalb ist die Außenstelle Frankenberg schnellstmöglich zu schließen.

3.2 Der Dienstbetrieb der Justizschule wird in erheblichem Umfang durch Bedienstete der Justizvollzugsanstalt Chemnitz im Wege der Abordnung aufrechterhalten. Dies legt den Schluss nahe, dass die Justizvollzugsanstalt über nicht benötigtes Personal verfügt und der Stellenplan der Justizschule nicht deren tatsächlichen Personalbedarf abbildet. Die Stellenpläne sollten überprüft werden.

3.3 Minderungen der Lehrverpflichtungen sollten im Hinblick auf die tatsächlich erbrachten Unterrichtsstunden nur in dem notwendigen Maße zugelassen werden. Ein Ermessenspielraum dafür von bis zu 25 % (entspricht 235 Unterrichtsstunden) ist zu hoch. Der SRH hat vorgeschlagen, auf der Grundlage der Lehrpläne den tatsächlichen Lehrbedarf zu ermitteln und die VwV zu überarbeiten.

3.4 Ein Dienst-Pkw kann erst bei einer Fahrleistung ab 30.000 km pro Jahr wirtschaftlich genutzt werden. Die Auslastung könnte durch Zuordnung zum Fahrzeugpool der Zentralverwaltung am Bildungszentrum Niederbobritzsch deutlich verbessert werden. Die Haushaltsaufstellungsschreiben des SMF enthalten regelmäßig Grundsätze für Fahrzeugbeschaffungen. Sie sehen die Nutzung eines Mittelklassewagens für Kurzstrecken nicht vor. Hierfür sind aus Kostengründen Fahrzeuge der sog. „Golf-Klasse“ zu verwenden.

3.5 Das SMJus hat entgegen seiner Zusage keine Verbesserung der Auslastung erreichen können. Nach Wegfall der Rechtspflegerausbildung hätten rechtzeitig Maßnahmen eingeleitet werden müssen. Das SMJus hätte auch ermitteln müssen, ob die dem Betreiber eingeräumten Nutzungsrechte in einem angemessenen Verhältnis zur erbrachten Gegenleistung stehen. Die in Pappritz vorgehaltenen Zimmer/Betten werden in dem Umfang nicht benötigt. Der SRH hat vorgeschlagen, das Objekt wegen der geringen Auslastung mit Ablauf der Verträge im Jahr 2003 aufzugeben und die Auslastung der im Bildungszentrum Niederbobritzsch vorgehaltenen Wohnheimplätze und Seminarräume zu verbessern.

Auch die hohen Kosten schließen eine weitere Nutzung der Fortbildungsstätte aus. Das SMJus hat mindestens sicherzustellen, dass bis zum Vertragsende keine Zahlungsverpflichtungen wegen Unterschreitung der Mindestteilnehmerzahlen entstehen.

4 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz

Mit Fertigstellung des 2. Bauabschnitts im IV. Quartal des Jahres 2002 stünden in Bobritzsch ausreichend Kapazitäten für die Ausbildung der Justizvollzugsbediensteten zur Verfügung, sodass die Außenstelle Frankenberg geschlossen werden könne.

Bedingt durch die Aufgabe der Außenstelle Frankenberg würden die Abordnungen aufgehoben.

Im Wege der Umstrukturierung des Bildungszentrums Bobritzsch werde durch die beteiligten Ressorts eine gemeinsame VwV zur Lehrverpflichtung geschaffen.

Mit Aufgabe der Außenstelle Frankenberg entfalle die Erforderlichkeit eines Dienst-Pkw für die Justizschule. Dies sei bei der Haushaltsaufstellung 2003/2004 entsprechend berücksichtigt worden.

Miet- sowie Betreibervertrag zur Fortbildungsstätte „Pappritzer Hof“ seien mittlerweile gekündigt worden. Das SMJus halte an seiner Berechnung fest, wonach sich bei Zugrundelegung von 4.000 Übernachtungen 74,68 € (146,07 DM) je Übernachtung ergäben. Dies liege unter vergleichbaren Hotelübernachtungen.

Das SMWA hat den Auftrag der Staatsregierung, die Errichtung einer gemeinsamen Bergverwaltung mit anderen Ländern anzustreben, nicht entschlossen genug in Angriff genommen. Dieser Auftrag sollte nunmehr umgesetzt werden.

Kurzfristig bietet sich auf dem Weg zu einer gemeinsamen Bergverwaltung als wirtschaftliche Zwischenlösung der Übergang von der dreistufigen zur zweistufigen Bergverwaltung an. Dadurch können 19 Stellen eingespart werden.

1 **Prüfungsgegenstand**

Die Bergverwaltung übt die staatliche Aufsicht über den Bergbau im Freistaat Sachsen aus. Sie ist für die Zulassung bergbaulicher Verfahren und die Überwachung der betrieblichen Sicherheit in den Betrieben sowie des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zuständig. Neben weiteren bergrechtlichen Aufgaben bestehen Sonderzuständigkeiten im Zusammenhang mit bergbaulichen Vorhaben sowie die polizeirechtliche Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren aus dem Altbergbau und anderen unterirdischen Hohlräumen.

Die Bergverwaltung ist dreistufig gegliedert. Oberste Landesbehörde ist das SMWA. Dem Sächsischen Oberbergamt (OBA) in Freiberg als Landesoberbehörde für die Bergverwaltung sind als untere Landesbehörden die Bergämter (BÄ) Borna, Chemnitz und Hoyerswerda nachgeordnet. Im StHpl. 2001/2002 waren für die Bergverwaltung 91 bzw. 90 Personalstellen ausgebracht, davon am 31.03.2001 88 Stellen besetzt.

2 **Prüfungsergebnisse**

2.1 **Anzahl der Betriebe und Beschäftigten**

Braunkohle

In Sachsen wurden im Jahr 2001 in drei Tagebaubetrieben 27 Mio. t Braunkohle gefördert (zukünftig bis 30 Mio. t). Die aktiven Braunkohlenbetriebe hatten am 31.12.1999 in Sachsen 313 Angestellte und 1.047 Arbeiter beschäftigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Hauptverwaltungen der Braunkohlenbetriebe sowie wesentliche Betriebsteile mit zentralen Aufgaben außerhalb Sachsens angesiedelt sind.

Die stillgelegten Braunkohlenbetriebe werden seit 1990 von der Lausitzer und Mitteldeutschen Bergbauverwaltungs-gesellschaft bzw. ihren Rechtsvorgängern saniert, die in erheblichem Umfang Drittfir-men beauftragt. Die Arbeiten im Sanierungsbergbau gehen ab 2005 stark zurück, die Anzahl der Beschäftigten betrug im Jahr 2000 etwa 1.920.

Steine und Erden

Die Fördermenge von 61,1 Mio. t an Steine und Erden in 1996 sank 2000 auf 40,8 Mio. t. Unter Bergaufsicht stehen seit 1997 etwa 390 Steine-/Erden-Betriebe, die im Jahr 2000 etwa 2.580 Beschäftigte hatten.

Uranerz-, Nickel-, Zinn-, Spatbergbau

Die Sanierung der ehemaligen Gewinnungsbetriebe für Nickel, Zinn und Spat ist bis auf wenige Restarbeiten abgeschlossen.

Für die Sanierung der Wismut-Standorte im Freistaat Sachsen wurden bis Ende 2000 etwa 1,5 Mrd. € (3 Mrd. DM) verausgabt. 1999 waren 1.701 Beschäftigte in den sächsischen Sanierungsbetrieben der Wismut GmbH und 29 Beschäftigte im Sanierungsbergbau Zinn/Spat und Steinkohle tätig.

Absehbare Entwicklung

Die Anzahl der Bergbaubetriebe und der im Bergbau Beschäftigten ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen. Für die Zukunft wird eine weitere Reduzierung erwartet. Bereits ab 2005 entfallen für die Bergverwaltung wichtige, arbeitsintensive Geschäftsfelder. Die Entwicklung im aktiven Bergbau und im Sanierungsbergbau muss zu weiteren organisatorischen Konsequenzen in der Bergverwaltung führen.

Die Personalausstattung des OBA und der BÄ war von 1996 bis 2001 um zwölf Stellen reduziert worden, das entspricht rd. 12 %. Trotz dieses Personalabbaus ist das Verhältnis der Anzahl der Bergbaubetriebe zur Anzahl der Landesbediensteten in der Bergverwaltung unangemessen. So hatte im Jahr 1999 der Freistaat Sachsen für 479 Bergbaubetriebe, davon 191 ohne Förderung, eine Bergverwaltung von 98,6 Bediensteten (einschließlich SMWA). Angesichts der durchschnittlich anfallenden Aufgaben erscheint die Zuständigkeit für einen Bediensteten mit jeweils rechnerisch fünf Betrieben bzw. drei aktiven Betrieben als zu gering.

2.2 Laufbahngruppen

Der Bergverwaltung (einschließlich SMWA) waren zum Zeitpunkt der Prüfung 35 % Stellen höherer Dienst, 33 % Stellen gehobener Dienst und 30 % Stellen mittlerer Dienst oder vergleichbare Eingruppierungen für Angestellte zugewiesen. Der hohe Anteil des höheren Dienstes wird maßgeblich durch die Personalstruktur des OBA beeinflusst.

So wurden gleiche Arbeiten von Bediensteten des höheren Dienstes und gehobenen Dienstes erbracht, z. B. Bergbautechnik und Arbeitsschutz, Umweltschutz und Braunkohlensanierung sowie bergbauliche Planfeststellungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Mitwirkung bei Raumordnungsverfahren.

SMWA und OBA erklärten, die Stellenstruktur und insbesondere der hohe Anteil im höheren Dienst seien in der historischen Entwicklung begründet. Außerdem würden im OBA Spezialaufgaben mit einem breitem Spektrum gelöst, die auch in anderen Ländern von Personal des höheren Dienst bearbeitet werden.

Die Personalstellenstruktur nach Laufbahngruppen für die Bergverwaltung ist anzupassen. Der Hinweis auf die Historie darf wirtschaftlich vertretbaren Personaleinsatz nicht verhindern.

2.3 Gemeinsame Bergverwaltung mit anderen Ländern

Zwischen Sachsen und Sachsen-Anhalt wurden von Mitte bis Ende der 90er Jahre Gespräche und Verhandlungen über eine gemeinsame Bergverwaltung geführt. Mit Brandenburg und Thüringen erfolgten Sondierungsgespräche.

Für eine gemeinsame Bergverwaltung mit anderen Ländern spricht:

- hohe Synergieeffekte,
- Zuständigkeit nur einer Bergverwaltung für ganz Mitteldeutschland, gegenwärtig haben die Braunkohlenbetriebe mit BÄ mehrerer Länder zu tun,
- gemeinsame Interessenlage der beteiligten Länder bei der Braunkohlenbergbau- und Wismutsanierung,
- wirksamere Interessenvertretungen im Bund und bei der EU.

Die Sächsische Staatsregierung hatte das SMWA mit zwei Kabinettsbeschlüssen vom 04.07. und 05.09.2000 beauftragt, die Errichtung eines gemeinsamen OBA mit den Ländern Sachsen-Anhalt und Thüringen zu prüfen.

Für Aktivitäten des SMWA, nach den Beschlüssen der Staatsregierung das Zustandekommen eines gemeinsamen OBA mit anderen Ländern voranzutreiben, konnten dem SRH keine Belege vorgelegt werden, obwohl die Argumente für eine Zusammenlegung auch vom SMWA und dem OBA befürwortet werden. Das SMWA erklärte, dass einer gemeinsamen Bergverwaltung gegenwärtig keine Realisierungschancen eingeräumt würden.

Die Landesregierung von Sachsen-Anhalt hatte der Errichtung eines gemeinsamen OBA mit Sachsen einschließlich einer Option für den späteren Beitritt des Landes Brandenburg sowie dem Entwurf eines Staatsvertrages bereits zweimal zugestimmt.

Der Stillstand in Sachen länderübergreifende Bergverwaltung ist unverständlich. Durch eine Verbundlösung könnten Synergieeffekte bei ähnlich gelagerten Aufgabenbereichen ausgenutzt, Verwaltungsverfahren zügig bearbeitet, geplante Investitionen der Wirtschaft kurzfristiger ermöglicht werden. Die Fachkompetenz könnte gebündelt, die Flexibilität der Verwaltung gestärkt werden. Qualifizierte Arbeitsplätze könnten in Sachsen erhalten bzw. neu geschaffen werden. Braunkohleförderung und -sanierung erfolgen auf der Seite der Unternehmen bereits länderübergreifend.

2.4 Zweistufige Bergverwaltung als Übergangslösung

Kurzfristig bietet sich zur Lösung der Anpassungszwänge in der Bergverwaltung des Freistaates Sachsen der Übergang von der dreistufigen zur zweistufigen Bergverwaltung an. Der SRH ermittelte hierfür einen Personalbedarf von 71,35 VK. Dies entspricht im Wesentlichen der Personalbedarfsberechnung des OBA, die unter Berücksichtigung einer vollständigen Schließung des Standortes Chemnitz einen Bedarf von 72,7 VK ergibt.

Der SRH unterstützt die Empfehlungen des OBA zur Auflösung der BÄ und zur Einrichtung von Außenstellen in Borna und Hoyerswerda.

Wegen der bergrechtstypischen Verknüpfung von Genehmigung und Aufsicht sollten reviernahe Außenstellen des OBA in Borna und Hoyerswerda eingerichtet werden. Auf

den Standort Chemnitz kann insbesondere wegen der örtlichen Nähe zu Freiberg verzichtet werden.

Die Zweistufigkeit bedeutet Konzentration im OBA mit Einsparungen an Personal- und Sachkosten, sie verbaut jedoch nicht die Möglichkeit für eine gemeinsame Bergverwaltung.

3 Folgerungen

Organisation und Stellenausstattung der Bergverwaltung sind weiter dem Rückgang des Bergbaus und der Anzahl der unter Bergrecht stehenden Betriebe im Freistaat Sachsen anzupassen. Die unwirtschaftliche Stellenstruktur ist dabei zu bereinigen.

Der SRH empfiehlt eine zweistufige Bergverwaltung mit dem OBA in Freiberg und zwei nicht selbstständigen Außenstellen in Borna und Hoyerswerda als Übergangslösung mit einem Personalsoll von 71,35 Stellen. Eine Stelleneinsparung von 19,65 VK erscheint möglich.

Eine gemeinsame länderübergreifende Bergverwaltung ist die wirtschaftlichste Lösung und sollte mit vermehrten Anstrengungen angestrebt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA hat die Kritik des SRH an der unwirtschaftlichen Personalstellenstruktur mit dem Hinweis zurückgewiesen, die Aufgabenzuordnungen zu Mitarbeitern des höheren und gehobenen Dienstes erfolge nach Lage des Einzelfalls.

Zu den Einflussfaktoren auf die Personalbemessung bemerkt das SMWA, ein erheblicher Teil der Arbeit der Bergverwaltung werde nicht betriebsbezogen (insbesondere im Bereich Altbergbau) erledigt.

5 Schlussbemerkung

Der SRH geht davon aus, da - unabhängig von kleinen Differenzen im Detail hinsichtlich der Bemessung der Personalstärke - kein Widerspruch erhoben wurde, dass das SMWA die Empfehlungen des SRH zur Personalreduzierung, zur Einführung der zweistufigen Bergverwaltung als Übergangslösung und zum erneuten Bemühen um eine länderübergreifende Bergverwaltung zügig in Angriff nehmen wird.

Das Landesinstitut für Straßenbau wurde ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Unternehmenskonzept in eine staatliche GmbH umgewandelt.

Die GmbH-Lösung ist eine reine Formalprivatisierung und nicht die wirtschaftlichste Variante. Sie muss als Beispiel einer misslungenen Privatisierung gewertet und sollte unverzüglich wieder aufgegeben werden.

1 Prüfungsgegenstand

Das Landesinstitut für Straßenbau (LISt) nahm am 01.03.1995 seine Arbeit auf. Das Institut war im Bundesvergleich eine neuartige Einrichtung.

Als Einrichtung der sächsischen Straßenbauverwaltung nahm es zentral technische Aufgaben wahr, die vorher von den Straßenbauämtern erledigt worden waren (vgl. LT-DS 3/2163 vom 23.08.2000). Bis zum 31.01.2001 war das LISt eine Landeseinrichtung. Zum 01.02.2001 wurde es in eine landeseigene Gesellschaft, die „LISt Gesellschaft für Straßenwesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH“ (LISt GmbH) überführt.

Der SRH hat diese Privatisierung geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gründungsentscheidung

2.1.1 Gemäß Privatisierungskonzept der Staatsregierung (LT-DS 1/3524 vom 13.07.1993) sind alle Aufgaben, die nicht aus rechtlichen oder sachlichen Gründen zwingend vom Staat oder den Kommunen wahrgenommen werden müssen, privatisierungsfähig. Aufgabe des Staates soll vor allem die Gewährleistung und nicht so sehr die Erbringung von Leistungen sein.

Nach der Vorlage des SMI vom 07.01.2000 zur Funktionalreform ist es Ziel dieser Reform, die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu erhöhen. In Umsetzung dieses Ziels „ist der staatliche Aufgabenbestand im Hinblick auf verzichtbare Aufgaben zu bereinigen.“

Nach dem Verständnis des SRH zielen das Privatisierungskonzept und die Funktionalreform auf die materielle Privatisierung entsprechender Aufgaben ab. Denn eine Aufgabenerledigung in einer geänderten Rechtsform - z. B. durch eine GmbH - stellt keinen Verzicht dar.

Mit Kabinettsbeschluss vom 18.01.2000 wurden alle Fachressorts gebeten zu prüfen, welche Aufgaben für verzichtbar gehalten werden.

2.1.2 Bereits im Jahre 1996 hatte eine vom SMF beauftragte Unternehmensberatung zum LIST festgestellt, dass „das LIST organisatorisch nicht in die bestehende hierarchische Struktur der Straßenbauverwaltung eingegliedert ist. Es besteht damit die Gefahr, dass die fachliche Anbindung an die Ämter verloren geht, oder nie hergestellt werden kann. Dies ist aber eine notwendige Voraussetzung, wenn das dort zentral vorgehaltene Fachwissen auf allen Ebenen der Straßenbauverwaltung nachgefragt und sachgerecht und effektiv genutzt werden soll“.

Die Gutachter empfahlen u. a., verschiedene Aufgaben auf die Straßenbauämter rückzuübertragen, für andere Aufgaben private Dritte zu beauftragen sowie die Anzahl der Planstellen von ehemals 88 auf zunächst 56 zu verringern. Zudem sollte das LIST nur Aufgaben weiterverfolgen, für die sich „Abnehmer“ finden ließen und die keinen Selbstzweck darstellten.

2.1.3 In Umsetzung des Kabinettsbeschlusses vom 18.01.2000 haben das SMWA und das LIST die Überführung des LIST in einen Staatsbetrieb oder eine GmbH untersucht. Beide kamen zu dem Ergebnis, das LIST in einen Staatsbetrieb gem. § 26 SÄHO zu überführen.

Zugrunde lag nur ein Vergleich der Varianten „GmbH“ und „Staatsbetrieb“. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder Kosten-Nutzen-Analyse im Sinne der §§ 7 und 65 SÄHO, bei dem die jeweiligen Kosten und Erträge/Nutzen der beiden Varianten oder anderer Lösungen miteinander verglichen wurden, haben weder das SMWA noch das LIST vorgenommen.

Eine materielle Privatisierung von Aufgaben des LIST wurde nach Aktenlage ebenso wenig geprüft wie die Rückübertragung von Aufgaben auf die Straßenbauämter. Warum hierauf verzichtet wurde, ist nicht aktenkundig gemacht worden.

2.1.4 Am 04.07.2000 beschloss das Kabinett:

- „- Überführung des Landesinstituts für Straßenbau in eine GmbH, deren alleiniger Gesellschafter der Freistaat Sachsen ist, bis zum 01.01.2001 oder Übertragung dessen Aufgaben auf einen anderen nichtstaatlichen Aufgabenträger
- Übertragung der hoheitlichen Aufgaben des Landesinstituts für Straßenbau auf die Straßenbauämter oder Beleihung der GmbH mit hoheitlichen Aufgaben bis zum 01.01.2001.“

Mit diesem Beschluss hat das Kabinett eine materielle Privatisierung nichthoheitlicher Aufgaben des LIST als gleichberechtigt mit einer Überführung des LIST in eine GmbH ins Auge gefasst und zugelassen. Dieser Alternative sind das SMWA und das SMF nach Aktenlage im Weiteren aber nicht mehr nachgegangen. Die Gründe hierfür sind nicht aktenkundig gemacht worden.

Gemäß LT-DS 3/2163 vom 23.08.2000 nahm das LIST keine hoheitlichen Aufgaben wahr, sondern erbrachte nur Serviceleistungen für die übrigen Behörden der Straßenbauverwaltung. Damit hätte es grundsätzlich in vollem Umfang materiell privatisiert werden können.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, auf die sich das Kabinett bei seiner Entscheidung hätte stützen können, lag nicht vor.

2.2 Fehlendes Unternehmenskonzept

2.2.1 Nach den Vorstellungen der beteiligten Ressorts sollte die LIST GmbH in erster Linie die Aufgaben des früheren LIST im Wege der Geschäftsbesorgung für das SMWA wahrnehmen. Darüber hinaus bestand die Vorstellung, die GmbH könne von anderen, insbesondere Gemeinden/Gemeindeverbänden, zusätzliche Aufträge „am Markt“ akquirieren und sich hieraus mitfinanzieren, um so zu einer Entlastung des Staatshaushalts beizutragen.

Weder das SMWA noch das SMF, das die Gesellschafterfunktion ausübt, haben jedoch vor Gründung der LIST GmbH eine entsprechende Bedarfs- oder Marktanalyse erstellt, aus der sich ergibt, dass neben der sächsischen Straßenbauverwaltung noch andere Abnehmer für Leistungen der LIST GmbH vorhanden sind. Aus einem Vermerk des SMF vom 13.10.2000 ergibt sich sogar: „Das SMWA geht selbst davon aus, dass die LIST GmbH Aufträge von Dritten nicht im nennenswerten Umfang akquirieren kann und der Markt für Leistungen, wie sie das LIST erbringen kann, aufgeteilt ist.“

Zudem hat das SMWA den Verzicht auf eine Ausschreibung der Geschäftsbesorgung damit begründet, dass es sich dabei um ein „in-house-Geschäft“ handeln würde. Da der Freistaat einziger Gesellschafter der GmbH sei und der wesentliche Umsatz der GmbH (mindestens 80 %) aus Geschäften mit dem Freistaat stammen werde, dürfe auf eine Ausschreibung verzichtet werden.

Aufgrund dessen war von vornherein davon auszugehen, dass die LIST GmbH nahezu ausschließlich für den Freistaat arbeiten und deshalb auch von diesem zu finanzieren sein werde. Die Vorstellung, in nennenswertem Umfang andere Auftraggeber als den Freistaat finden zu können, dürfte weitgehend dem „Prinzip Hoffnung“ zuzusprechen sein.

2.2.2 Die LIST GmbH wurde am 28.12.2000 gegründet und nahm am 01.02.2001 ihren Betrieb auf, obwohl noch kein Unternehmenskonzept vorlag. Das SMF stellte hierzu am 15.02.2001 fest:

„Hinsichtlich der Unternehmensstruktur der GmbH ist bisher noch ungeklärt, welche Aufgaben die GmbH aufgrund ihrer Monopolstellung für die Straßenbauverwaltung erbringen muss und welche Aufgaben auch von Dritten übernommen werden könnten. Bei der zuletzt genannten Variante müsste die LIST-GmbH unmittelbar in Wettbewerb mit anderen Anbietern treten. Die Darstellung der Aufgabenstruktur soll im Rahmen einer Unternehmenskonzeption durch die Geschäftsführung unter Zuhilfenahme der bisher dort tätigen Wirtschaftsprüfer erfolgen. Nur auf diese Weise ist es möglich, den Leistungsinhalt und -umfang des mit der Straßenbauverwaltung noch abzuschließenden Geschäftsbesorgungsvertrages zu konkretisieren. Dabei geht das SMF davon aus, dass der Geschäftsbesorgungsvertrag die Aufgaben umfasst, bei denen der GmbH die Monopolstellung zukommt (Kernkompetenz). Hinsichtlich der Aufgaben, die auch Anbieter auf dem freien Markt erbringen können, muss sich die GmbH gegenüber Konkurrenten durch entsprechende Angebote behaupten.“

Erst im Februar 2001 wurde eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Erstellung eines Unternehmenskonzeptes beauftragt. Diese Konzeption sollte u. a. folgende Schwerpunkte enthalten:

- Darstellung der Aufgabenstruktur der Gesellschaft;
- Strategische Ausrichtung der Gesellschaft im Hinblick auf die Aufgaben, die das Unternehmen auf dem freien Markt akquirieren kann und Aufgaben, die noch zusätzlich gegenüber der sächsischen Straßenbauverwaltung erbracht werden könnten;
- Einschätzung der Markt- und Wettbewerbssituation;
- Preiskalkulation auf der Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung der LISt GmbH.

2.2.3 Weil die GmbH bei Aufnahme des Betriebes noch nicht über ein Unternehmenskonzept verfügte, konnte der vorgesehene Geschäftsbesorgungsvertrag mit der sächsischen Straßenbauverwaltung, der auch die Vergütung regeln sollte, noch nicht geschlossen werden. Obwohl deshalb nicht bekannt war, zu welchen Konditionen die LISt GmbH Aufträge von der sächsischen Straßenbauverwaltung übernehmen würde, wies das SMWA am 25.01.2001 die nachgeordneten Behörden an, Aufträge an die LISt GmbH zu vergeben.

Erst am 13.08.2001 wurde rückwirkend zum 01.02.2001 ein „Vertrag über den Betriebsübergang und die Nutzung der Datenbanksysteme“ geschlossen.

2.3 Ungesicherte Finanzierung

Die LISt GmbH wurde gegründet und hat ihren Betrieb aufgenommen, obwohl ihre Finanzierung nicht gesichert war.

2.3.1 Nach den Vorstellungen des SMWA und des SMF soll die GmbH sich durch eigenerwirtschaftete Erlöse aus der Geschäftsbesorgung für das SMWA sowie Aufträge von Dritten finanzieren.

Bei Betriebsaufnahme war mit dem SMWA noch kein Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen worden, sodass die GmbH hieraus keine Erlöse zur Deckung ihrer Kosten erzielen konnte.

Fraglich war auch, ob, wann und in welchem Umfang die LISt GmbH Aufträge von Dritten erhalten würde. Daher entschlossen sich die beteiligten Ressorts, den Geschäftsbetrieb der LISt über eine institutionelle Förderung zu decken (Schreiben dem SMF vom 15.02.2001):

„Da die Klärung der grundsätzlichen Fragen mangels eines Unternehmenskonzeptes bisher nicht möglich war und eine Kalkulation des Entgeltes derzeit nicht an Wettbewerbspreisen ausgerichtet werden kann, erfolgt die Finanzierung der GmbH im Jahr 2001 in Form eines Zuschusses für die institutionelle Förderung. Ab dem Jahr 2002 soll die Finanzierung der Gesellschaft ... zum einen über den GBV (weiterhin unerlässliche Aufgabenerfüllung für den Freistaat) und zum anderen durch die Betätigung auf dem freien Markt erfolgen. Soweit die Differenz zwischen den tatsächlichen Kosten der Gesellschaft und dem Entgelt aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag nicht durch Akquirierung von Aufträgen auf dem freien Markt erwirtschaftet werden kann, soll für den Übergangszeitraum bis 2005 eine Fehlbetragsfinanzierung des Gesellschafters eingreifen.“

Diese Fehlbetragsfinanzierung wird linear um 20 % bis Ende 2005 auf Null abgeschmolzen.“

Das SMWA hat der LIST GmbH im Jahre 2001 für die „Herstellung der personellen und organisatorischen Handlungsfähigkeit und Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes“ eine institutionelle Förderung von rd. 2,2 Mio. € (rd. 4,3 Mio. DM) und daneben für Investitionen rd. 225 T€ (rd. 440 TDM) an Projektfördermitteln gewährt.

Die institutionelle Förderung sollte insbesondere die Kosten abdecken, die der GmbH im Zusammenhang mit der Erledigung von Aufträgen der sächsischen Straßenbauverwaltung entstehen würden. Bei solchen Aufträgen handelt es sich aber um einen umsatzsteuerpflichtigen Leistungsaustausch, der über Vergütungen oder Entgelte abzudecken ist, nicht aber - worauf der SRH schon mehrfach hingewiesen hat - über Zuwendungen.

Diese Förderung war auch deswegen nicht gerechtfertigt, weil ihr kein schlüssiges und tragfähiges Unternehmenskonzept zugrunde lag. In seinen Förderprogrammen zu Existenzgründungen macht das SMWA die Förderung einer Maßnahme regelmäßig vom Vorliegen eines tragfähigen Unternehmenskonzeptes abhängig. Vorliegend war dem SMWA sogar bekannt, dass solch ein Konzept nicht vorliegt.

Schon in anderem Zusammenhang (Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH, Sächsische Entwicklungsgesellschaft für Telematik mbH) hatte der SRH auch geltend gemacht, dass ein Fehlbedarf staatlicher Gesellschaften durch Betriebszuschüsse seitens des Gesellschafters, also aus Epl. 15, Kap. 1521, zu decken ist und nicht über Zuwendungen gem. §§ 23, 44 SÄHO.

2.3.2 Das Konzept des SMWA und des SMF, die LIST GmbH sollte sich mittel- bis längerfristig auch durch Akquirierung von Aufträgen Dritter finanzieren und so den Staatshaushalt entlasten, ist aufgrund der eigenen Überlegungen dieser Ressorts zum Unternehmenskonzept nicht plausibel.

Zum einen hat das SMF mit Datum 13.10.2000 dargelegt, dass Aufträge von Dritten an die GmbH in nennenswertem Umfang nicht zu erwarten sind. Mithin steht zu erwarten, dass die LIST GmbH künftig nahezu ausschließlich für die sächsische Straßenbauverwaltung arbeiten wird.

Soweit sich die LIST GmbH gemäß Schreiben des SMF vom 15.02.2001 hinsichtlich der Leistungen, die auch private Anbieter erbringen können, diesen Konkurrenten gegenüber durch entsprechende Angebote behaupten muss (vgl. Pkt. 2.2.2), ist weder gewährleistet, dass die LIST GmbH diese Aufträge überhaupt erhält, noch dass dies zu kostendeckenden Preisen erfolgen wird.

Einer nennenswerten Tätigkeit für Dritte steht aber auch der Abschluss des Geschäftsbesorgungsvertrages ohne Ausschreibung als „in-house-Geschäft“ gegenüber. Dieser Vertragsabschluss ist u. a. nur dann zulässig, solange der wesentliche Umsatz der GmbH aus Geschäften mit dem Freistaat resultiert, die GmbH also einer ausgelagerten Dienststelle der staatlichen Verwaltungen gleichzusetzen ist.

Würde es der LIST GmbH gelingen, im nennenswerten Umfang Aufträge von anderen als dem SMWA zu akquirieren, so könnten damit die Voraussetzungen für die Vergabe des Geschäftsbesorgungsvertrages ohne Ausschreibung („in-house-Geschäft“) verloren gehen. Die Vergabe des Geschäftsbesorgungsvertrages oder einzelner Teile davon müsste öffentlich ausgeschrieben werden und ohne Rücksicht darauf, dass die

LlSt GmbH ein staatliches Unternehmen ist, nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz an den wirtschaftlichsten Anbieter erfolgen. Bei der Bestimmung des „wirtschaftlichsten Anbieters“ darf es keine Rolle spielen, dass der Freistaat als Gesellschafter die Fehlbeiträge der LlSt GmbH decken muss, die diese wegen fehlender Aufträge nicht selbst decken kann. Kommt es infolge dieser Ausschreibung dazu, dass die Leistungen entsprechend dem Geschäftsbesorgungsvertrag an einen anderen als die LlSt GmbH zu vergeben sind, so fehlt dieser der größte Teil ihres Auftragsvolumens; damit wäre sie aus eigener Kraft nicht mehr „lebensfähig“ und könnte nur mit entsprechenden Zuschüssen des Freistaates am Leben erhalten werden.

Zudem ist eine „Markttätigkeit“ der LlSt GmbH unter wettbewerbsrechtlichen und wettbewerbspolitischen Aspekten jedenfalls dort und solange zumindest als bedenklich anzusehen, wie die LlSt GmbH mit privaten Anbietern konkurriert, obwohl sie mit staatlichen Mitteln außerhalb des Geschäftsbesorgungsvertrages (durch Zuwendungen und Gesellschafterzuschüsse) finanziert wird. Auch dies schränkt die Akquirierung von Aufträgen außerhalb der Staatsverwaltung und eine damit verbundene Kostendeckung durch selbst erwirtschaftete Einnahmen ein.

2.4 Unwirtschaftliche Lösung

2.4.1 Dem LlSt standen 1998 bis 2000 folgende Mittel zur Verfügung

Hj.	Ausgabemittel*		davon für Personal*		in %
	in T€	(in TDM)	in T€	(in TDM)	
1998	2.116,4	(4.139,3)	1.865,9	(3.649,5)	88,2
1999	2.283,3	(4.465,7)	1.941,6	(3.797,5)	85,0
2000	2.410,8	(4.715,2)	2.011,0	(3.933,2)	83,4

* Ohne Ausgaben für Beamte.

Zum 01.07.2000 waren 3 Beamte, 56 Angestellte, 4 Arbeiter und 1 Azubi beim LlSt beschäftigt. Für die Beamten sind zusätzliche Ausgaben (Bruttobezüge) zwischen rd. 76 T€ (148 TDM) für 1998 und rd. 101 T€ (197 TDM) für 2000 zu berücksichtigen.

Die voraussichtlichen Ausgaben der LlSt GmbH hat das SMWA wie folgt geschätzt:

Hj.	T€	(TDM)
2001	3.685,4	(7.208,0)
2002	3.738,3	(7.311,5)

Die Ausgaben würden damit um rd. 50 % über denen der Vorjahre (einschließlich Bezüge für Beamte) liegen.

2.4.2 Als Folge der GmbH-Gründung hat die LlSt GmbH rechtsformbedingte Ausgaben wie Umsatzsteuer (abzüglich Vorsteuererstattung), Versicherungsprämien sowie Rechts- und Steuerberatungskosten, die das SMWA für 2001 auf zusammen rd. 551,4 T€ (rd. 1.078,5 TDM), darunter allein rd. 333,3 T€ (rd. 651,8 TDM) an Umsatzsteuer, geschätzt hat. Ergänzend kommen u. a. die Kosten für die Prüfung des Jahresabschlusses hinzu.

Ein Teil der vom SMWA geförderten Investitionen diente dazu, die Zulassung der LlSt GmbH als öffentlich anerkannte Prüfstelle zu erlangen. Diese Investitionen wären

nicht notwendig gewesen, wenn das LIST als Behörde bestehen geblieben wäre, da es dann Prüfaufgaben für die Straßenbauverwaltung hätte vornehmen können, ohne dass dafür die Anerkennung als öffentliche Prüfstelle erforderlich gewesen wäre. Die Ausgaben für diese Investitionen bzw. die Abschreibungen hierauf sind Kosten, die allein auf die GmbH-Gründung zurückzuführen sind.

Auch diese Kosten fließen in die Preiskalkulation der LIST GmbH ein und werden über den Geschäftsbesorgungsvertrag vom Freistaat zu tragen sein.

Weitere geförderte Investitionen sollen dazu dienen, dass sich die LIST GmbH am Markt gegenüber Dritten behaupten kann. Die diesbezüglichen Geschäftsaussichten wurden unter Pkt. 2.2.1 dargestellt. Soweit eine Finanzierung der entsprechenden Kosten (Abschreibungen) über „den Markt“ nicht möglich sein wird, sind auch diese künftig vom Freistaat zu tragen - sei es über eine entsprechende Kostenüberwälzung im Rahmen des Geschäftsbesorgungsvertrages, sei es über zusätzliche Gesellschafterzuschüsse.

2.4.3 Hinsichtlich ihrer „Kernaufgaben“ hat die LIST GmbH als Anbieter eine Monopolstellung gegenüber dem Staat. Da sie insoweit keinen wettbewerblichen Zwängen unterliegt, ist sie nicht gezwungen, sich gegenüber dem Staat auf kostendeckende Preise zu beschränken. Sie hat auch wenig Anlass, sich wirtschaftlich zu verhalten und die Kosten so niedrig wie möglich zu halten, da der Staat keine Ausweichmöglichkeiten auf andere Anbieter hat und deshalb auch Preise akzeptieren muss, die auf unwirtschaftlichem Verhalten beruhen.

2.4.4 Neben den Kosten, die rechtsformbedingt zusätzlich bei der GmbH entstehen, sind der Privatisierung des LIST auch die Kosten bzw. Ausgaben zuzurechnen, die im Bereich der staatlichen Verwaltung entstehen. Hierzu gehören neben den bezifferbaren Ausgaben für die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die das Unternehmenskonzept der LIST GmbH erstellen sollte, insbesondere der Aufwand, der der Verwaltung durch Vorbereitung und Begleitung des Privatisierungsprozesses entstanden ist und noch entstehen wird, sowie der Aufwand, der durch die spätere Kontrolle und Verwaltung der Beteiligung entstehen wird.

2.4.5 Wie im Falle der LIST GmbH wird eine Organisationsprivatisierung vielfach im Wesentlichen auch damit begründet, dass die Personalkosten leichter gesenkt werden könnten. Dies gilt sowohl für den Personalbestand (Anzahl der Beschäftigten) als auch das Vergütungsniveau (keine Bindung an den BAT-O).

2.4.5.1 Zum 01.07.2000 waren beim LIST 63 unbefristet Beschäftigte tätig. Hiervon schieden im Zusammenhang mit der GmbH-Gründung 7 Mitarbeiter aus, 22 Mitarbeiter verblieben in der Straßenbauverwaltung und 34 wechselten zur LIST GmbH.

Die LIST GmbH stellte im Laufe des Jahres 2001 einen Geschäftsführer sowie 13 neue Mitarbeiter ein. Darüber hinaus wechselte ein zunächst in die Straßenbauverwaltung versetzter Mitarbeiter zur LIST GmbH. Vier Arbeitsverhältnisse wurden wieder gekündigt oder aufgehoben.

Im Gesamtergebnis sind 45 Personen bei der LIST GmbH beschäftigt (Stand 31.12.2001) und 21 der ursprünglich 63 unbefristet Beschäftigten beim Staat verblieben. Damit hat die Organisationsprivatisierung dazu geführt, dass sich der Personalbestand um 3 auf insgesamt 66 Personen erhöht hat. Neben den damit verbundenen Personalkostensteigerungen wurden zusätzlich für 2 ausgeschiedene Arbeitnehmer Abfindungen gezahlt.

2.4.5.2 Für die in die LIST GmbH übergewechselten Beschäftigten gilt bis zum 31.01.2002 die Bindung an den BAT-O, danach sollen ein Haustarifvertrag oder Individualverträge abgeschlossen werden. Die Höhe dieser Verträge wird sich am BAT-O orientieren, da eine Verringerung der Personalvergütung gegenüber dem BAT-O zurzeit nicht in Sicht ist.

Für alle nach BAT-O entlohnten Arbeitnehmer/innen wurde zum 01.01.1997 eine zusätzliche tarifvertraglich geregelte Alters- und Hinterbliebenenversorgung bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) eingeführt. Auf diese Versorgungsleistung hat der Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch, der auch nach Ausscheiden aus dem BAT-O unverändert bestehen bleibt, da ein Betriebsübergang nach § 613 a BGB vorliegt. Im Moment spricht alles dafür, dass aus Gleichbehandlungsgründen diese Zusatzversorgung auch für die neu eingestellten Mitarbeiter der LIST GmbH zum Tragen kommen wird.

3 Folgerungen

3.1 Die Überführung des LIST in eine staatliche GmbH muss als Beispiel für eine misslungene Privatisierung gewertet werden. Sie ist den Freistaat bislang schon teuer genug zu stehen gekommen. Weitere unnötige Lasten für den Freistaat sind zu erwarten.

3.2 Die Umwandlung des LIST in eine staatliche GmbH stellt nur eine Formal- oder Organisationsprivatisierung dar, nicht aber einen Aufgabenverzicht, und genügt damit nicht den Zielen des Privatisierungskonzeptes der Staatsregierung und der Funktionalreform.

3.3 Auch die Privatisierung staatlicher Aufgaben und Einrichtungen unterliegt dem Wirtschaftlichkeitsgebot der §§ 7, 65 SÄHO.

Der SRH hat schon mehrfach auf die Gefahren und die mögliche Unwirtschaftlichkeit von Privatisierungen hingewiesen und grundsätzliche Aussagen zur Privatisierung staatlicher Aufgaben und Einrichtungen getroffen (z. B. Umweltbetriebsgesellschaft, Jahresbericht 1998 des SRH, Beitrag Nr. 27). Offensichtlich wurden diese Ergebnisse von den beteiligten Ressorts bei ihren Privatisierungsüberlegungen und -konzeptionen nicht, zumindest aber nicht ausreichend beachtet und ausgewertet.

3.4 Gerade in Zeiten knapp werdender Kassen und zurückgehender (Steuer-)Einnahmen ist ein wirtschaftliches Haushalten des Staates besonders notwendig. Der SRH wiederholt deshalb seine Forderung, dass vor Privatisierungsentscheidungen entsprechend §§ 7, 65 SÄHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder Kosten-Nutzen-Analysen einschließlich der Tragfähigkeit des Geschäftsmodells vorgenommen werden müssen. Dies gilt sowohl für Organisations- als auch für materielle Privatisierungen. Dabei muss sowohl die kurz- wie auch die mittel- und längerfristige Sicht einbezogen werden, um eine dauerhafte Entlastung des Staatshaushalts zu erreichen.

3.5 Sofort erkennbare und allein durch die Privatisierung bedingte Mehrbelastungen des Staatshaushalts ergeben sich insbesondere aus der Umsatzsteuerpflicht auf die bezogene Leistung. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Leistung von fremden (vgl. Jahresbericht 1998 des SRH, Beitrag Nr. 27) oder von staatlichen Unternehmen bezogen wird. Dort, wo im Wesentlichen Personalkosten entstehen, lässt sich diese Mehrbelastung auch nicht durch einen Vorsteuerabzug kompensieren. Weitere erkennbare, privatisierungsbedingte Mehrbelastungen entstehen dem Staat durch die rechtsformbe-

dingten Kosten (wie sonstige Steuern, Kosten für die Prüfung der Jahresabschlüsse, Kosten der Rechts- und Steuerberatung u. a.), die in die Preise eingerechnet werden und die der Staat über das zu zahlende Entgelt mit zu tragen hat.

Ob und welche Entlastungen diesen gegenüber stehen, ist im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsberechnung oder Kosten-Nutzen-Analyse konkret nachzuweisen.

3.6 Auch das Ziel der Personalreduzierung und des Stellenabbaus darf nicht dazu führen, dass Personal in staatliche Gesellschaften „verschoben“ wird, die Personalkosten aber weiterhin vom Staat zu tragen sind, ohne diese jedoch im Haushalt als solche auszuweisen. Auch hierauf hatte der SRH bereits früher hingewiesen.

3.7 Organisationsprivatisierungen setzen eine genaue Aufgabenbeschreibung und schlüssige Unternehmenskonzepte voraus. Erst dies ermöglicht es, das wichtige Interesse des Staates und die Wirtschaftlichkeit der Beteiligung zu ermitteln. Der SRH erwartet, dass dies vor weiteren Organisationsprivatisierungen erfolgen wird.

3.8 Eine fehlende Aufgabenbeschreibung, ein fehlendes oder nicht tragfähiges Unternehmenskonzept und fehlende Wettbewerbspreise für ein staatliches Unternehmen rechtfertigen keine Finanzierung über Zuwendungen. Die Finanzierung mittels institutioneller Förderung bindet sowohl Zuwendungsgeber als auch Zuwendungsempfänger an die Einhaltung der haushalts-, insbesondere zuwendungsrechtlicher Vorschriften und ist mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden, der bei beiden zu zusätzlichen aber vermeidbaren Kosten führt. Ein Fehlbedarf staatlicher Unternehmen ist durch Gesellschafterzuschüsse (Kap. 1521) zu finanzieren.

3.9 Eine weitgehende Beschränkung auf ihre „Kernkompetenzen“ - nicht zuletzt auch aus wettbewerbspolitischen und wettbewerbsrechtlichen Gründen - führt dazu, dass letzten Endes alle Kosten der LISt GmbH vom Freistaat abzudecken sind. Da die LISt GmbH hinsichtlich der „Kernkompetenzen“ eine Monopolstellung besitzt und der Freistaat als Nachfrager keine Alternative hat, wird er den geforderten Preis bezahlen müssen. Dennoch entstehende Fehlbeträge wird der Freistaat als Gesellschafter zu tragen haben.

Unter diesen Gesichtspunkten ist nicht erkennbar, welchen Anreiz die LISt GmbH haben sollte, möglichst kostengünstig und wirtschaftlich zu arbeiten. Wenn es sich bei der LISt GmbH um eine staatliche Einrichtung handeln würde, könnte eine notwendige Einflussnahme und Lenkung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der LISt GmbH sehr viel leichter und effektiver ausgebaut werden.

3.10 Das faktische Monopol der LISt GmbH führt zu einer Abhängigkeit des Freistaates von der GmbH und umgekehrt. Der Freistaat hat deshalb auch kaum Möglichkeiten, seine Ausgaben unter Ausnutzung des Wettbewerbs durch Ausschreibungen zu verringern. Zudem dürfte sich wegen der Monopolstellung der LISt GmbH und der unterlassenen Ausschreibung ein geeigneter Anbietermarkt auch kaum entwickeln.

3.11 Die GmbH-Lösung ist nicht die wirtschaftlichste Variante und sollte unverzüglich wieder aufgegeben werden. Die Leistungen der LISt GmbH sollten - soweit möglich und wirtschaftlich - materiell privatisiert werden.

Soweit eine materielle Privatisierung nicht möglich oder wirtschaftlich ist, sollten die Aufgaben künftig von einem Staatsbetrieb wahrgenommen werden. Dies würde auch die Zusammenführung der Fach- und Sachkompetenz mit der Finanzierungskompetenz ermöglichen.

Alternativ käme auch eine - vollständige oder zumindest teilweise - Rückübertragung der Aufgaben auf die Straßenbauämter oder die zentrale Anbindung an nur ein Straßenbauamt (im Sinne eines „Vor-Ort“-Straßenbauamtes) in Frage.

4 Stellungnahmen der Ministerien

Das SMWA hat nach Abstimmung mit dem SMF wie folgt Stellung genommen:

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei unterblieben. Der Kabinettsbeschluss sei ausdrücklich innerhalb eines sehr kurzen Zeitraumes zu vollziehen gewesen.

Von einer materiellen Privatisierung habe das SMWA Abstand genommen, da die Befürchtung bestand, dass der Erwerber die Unternehmenstätigkeit auf die für ihn interessanten Geschäftsfelder reduzieren würde, das SMWA jedoch auf die kompetente und zuverlässige Erbringung aller für die Straßenbauverwaltung erforderlichen Leistungen angewiesen sei.

Das Unternehmenskonzept der LISt GmbH liege mittlerweile vor.

Mangels Kalkulationsgrundlagen sei die institutionelle Förderung ausschließlich für die Anlaufphase 2001 vorgesehen gewesen.

Der SRH unterstelle unzutreffender Weise, dass der Freistaat als Gesellschafter künftig verpflichtet sei, Fehlbeträge zu tragen. Sollte die LISt GmbH mangels Aufträgen nicht mehr kostendeckend arbeiten, wäre sie zu unternehmerischen Anpassungen gezwungen.

Ob die derzeit aufgrund der Umsatzsteuerpflicht höheren Kosten für die LISt GmbH nicht durch effektivere Leistungserbringung ausgeglichen werden könnten, sei noch offen.

Solange der Freistaat auf die Gesellschaft Einfluss wie auf eine eigene Dienststelle nehmen könne, könne verhindert werden, dass der Monopolist dem Freistaat die Preise diktiere. Hinsichtlich des Personalbestandes müsse berücksichtigt werden, dass die an die Ämter versetzten Bediensteten auf vorhandene freie Stellen versetzt worden sein und damit keine zusätzlichen Ausgaben für den Freistaat entstünden.

Das Förderverfahren weist erhebliche Mängel auf.

Mit den Verwaltungshelfern wurden ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und teilweise ohne Ausschreibungen langfristige Verträge abgeschlossen. Die Verwaltungshelfer haben die vereinbarten Leistungen nicht in vollem Umfang erbracht, trotzdem zahlte das SMWA z. T. vorzeitig und eine zu hohe Vergütung aus. Die RP haben hoheitliche Zuwendungs- und Ermessensentscheidungen nicht selbst wahrgenommen, sondern den Verwaltungshelfern überlassen.

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat Sachsen gewährte im Rahmen seines arbeitsmarktpolitischen Programms und auf der Grundlage des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes der EG für 1994 bis 1999 sowie der Operationellen Programme und der Gemeinschaftsinitiativen, Teil ESF, Zuwendungen für einzelne arbeitsmarktpolitische Vorhaben und Projekte, die aus Mitteln des ESF mitfinanziert wurden. Weitere Grundlagen waren die Förderrichtlinien (RiLi) vom 26.03.1997 und 22.03.1999. Die Mittel wurden nachrangig und nur, wenn die geförderte Maßnahme ein arbeitsmarktpolitisches Ziel verfolgte und eine erfolgreiche Durchführung erwarten ließ, gewährt.

Der SRH hat das Förderverfahren geprüft. Insbesondere wurden Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verfahrens analysiert. Hierbei wurde vor allem der Zeitraum 1997 und 1998 betrachtet. Der SRH hat sich aufgrund des umfangreichen Förderaufkommens auf Teile des Verfahrens beschränkt. Die Verwendung der Fördermittel bei den einzelnen Zuwendungsempfängern wurde nicht geprüft.

Das SMWA bedient sich seit 1992 bei der technischen Durchführung mehrerer Verwaltungshelfer (VH). Deren Tätigkeit, ihre Finanzierung und die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben wurden in diesem Zusammenhang mit untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Grundelemente des Förderprogramms

Förderbar waren folgende Maßnahmen:

1. Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung. Diese Maßnahmen wurden bei der Prüfung nicht im Einzelnen betrachtet.
2. Die Einstellung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Frauen, Alleinerziehenden, Behinderten und Sozialhilfeempfängern in zusätzliche Dauerarbeitsverhältnisse.
3. Existenzgründungen durch arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohte Personen.

Zuwendungsempfänger waren nach der RiLi:

- zu 1. Träger von Qualifizierungsmaßnahmen - vorrangig mit Sitz in Sachsen -;
- zu 2. Arbeitgeber - Unternehmen mit Sitz in Sachsen mit maximal 250 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten;
- zu 3. Existenzgründer (natürliche Personen).

Bewilligungsbehörden waren die RP.

Die Entscheidung über die Zuwendungen sollte gemäß RiLi unter Berücksichtigung der öffentlichen Belange der Sächsischen Staatsministerien, der RP und des Landesarbeitsamtes Sachsen, die in dem sog. Landeskoordinierungskreis als beratendem Gremium geltend gemacht worden waren, erfolgen.

Für die „Beratung und Antragsbearbeitung“ hatte das SMWA drei Consultbüros als VH eingesetzt, die jeweils für einen Regierungsbezirk zuständig waren.

Darüber hinaus hat das SMWA eine sog. Controllingstelle eingesetzt. Diese beschäftigt sich neben der Antragsbearbeitung und Verwendungskontrolle auch mit der Kontrolle der Mittelbindung und des Mittelabflusses. Die Tätigkeit der Controllingstelle spiegelt sich in der RiLi nicht wider. Sie wurde im Rahmen dieser Prüfung nicht näher betrachtet.

2.2 Verwaltungshelfer

2.2.1 Das SMWA hat die VH mit der Durchführung der ESF-Förderprogramme beauftragt, ohne vorher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 SäHO). Daher ist nicht erkennbar, ob die Einschaltung von VH die wirtschaftlichere Lösung gegenüber dem alleinigen Vollzug durch Landesbehörden z. B. die RP ist.

2.2.2 Die Auftragsvergabe im Wege einer Ausschreibung erfolgte an die Consultbüros ab 1994 und an die Controllingstelle erst ab 2000.

2.2.3 Die Verträge mit den VH haben eine Laufzeit von 9 bzw. 4 ½ Jahren. Die jeweiligen Kündigungsklauseln lassen nur eine Kündigung aus wichtigem Grund zu. Die wünschenswerte Flexibilität ist damit nicht gegeben.

2.2.4 Mit allen Consultbüros hat das SMWA zusätzliche Ergänzungsverträge abgeschlossen, die u. a. auch die Prüfung der Nachbeschäftigungspflicht bei der Förderung zusätzlicher Dauerarbeitsplätze und dafür eine zusätzliche Vergütung beinhalteten. Diese Prüfung ist von keinem Consultbüro durchgeführt worden. Trotzdem wurden die Vergütungen voll gezahlt.

2.2.5 Im Vertrag mit der Controllingstelle wurden 1994 Zahlungstermine vereinbart, die in erheblichem Maße vor Erbringung der Leistungen lagen. An die drei Consultbüros zahlte das SMWA vor den vereinbarten Terminen aus.

Nach § 34 Abs. 2 SäHO dürfen Ausgaben nicht eher als notwendig geleistet werden. Dem Freistaat ist dadurch ein Schaden in Höhe seiner sonst in dieser Höhe nicht notwendigen Zinsaufwendungen entstanden.

2.3 Zuwendungsverfahren

2.3.1 Die Förderung der Einstellung von Arbeitslosen in zusätzliche Dauerarbeitsplätze und von Existenzgründern erfolgte bisher erst nach Zustimmung des Landeskoordinierungskreises. Diese wurde nur in größeren Abständen und wegen der Vielzahl von Maßnahmen auf der Grundlage von Blocklisten erteilt, ohne die einzelnen Fälle näher zu betrachten.

Alle RP haben auf Nachfrage des SRH geäußert, dass sie eine Abstimmung über die Förderung von Existenzgründungen und über Einstellungszuschüsse in Blocklisten für überflüssig halten.

2.3.2 Nach der RiLi sollte die Antragstellung generell so erfolgen, dass die Anträge schriftlich vor Beginn der jeweiligen Maßnahme bei dem zuständigen Consultbüro einzureichen waren. Sie mussten alle zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben und Unterlagen enthalten.

Die Antragstellung für Zuschüsse für die Einstellung von Arbeitslosen in zusätzlich geschaffene Dauerarbeitsverhältnisse erfolgte in zwei Teilen. Zunächst wurde ein sog. „formloser“, oft wenig aussagefähiger Antrag gestellt, in dem lediglich Fördermittel beantragt bzw. teilweise nur geplante Einstellungen angezeigt wurden. Mehrfach wurde dieser mit erheblichem Abstand und ohne konkreten Bezug zu den Einstellungen eingereicht. Der „formgebundene“ Antrag wurde regelmäßig erst nach Maßnahmebeginn gestellt.

Der „formlose“ Antrag konnte einem vorzeitigen Maßnahmebeginn nicht entgegenwirken, da dieser weder beantragt noch von der Bewilligungsbehörde genehmigt worden war.

2.3.3 In eine Vielzahl von Zuwendungsbescheiden wurde eine Nachbeschäftigungspflicht aufgenommen. Deren Einhaltung wurde allerdings in der Verwendungsnachweisprüfung nicht kontrolliert, sodass keine Aussage über die Einhaltung dieser Nachbeschäftigungszeit und damit den Erfolg der Maßnahme getroffen werden kann.

2.4 Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben

2.4.1 In den Regierungsbezirken Chemnitz und Dresden wurden die Zuwendungsbescheide regelmäßig von den Consultbüros maschinell erstellt und ohne Unterschrift und Zutun der Bewilligungsbehörde an die Zuwendungsempfänger verschickt. Die RP haben damit ihre hoheitlichen Aufgaben als Bewilligungsbehörde nicht wahrgenommen und die Zuwendungsentscheidung unberechtigt dem nicht beliehenen VH überlassen.

2.4.2 In allen Regierungsbezirken wurde die Verwendungsnachweisprüfung durch die VH und nicht durch die Bewilligungsbehörden durchgeführt. Die RP haben auch hier ihre hoheitlichen Aufgaben nicht wahrgenommen und notwendige hoheitlich zu treffende Ermessensentscheidungen den VH überlassen.

2.5 Sonstige Ergebnisse

2.5.1 In keiner der geprüften Förderakten waren Antragsprüfvermerke und Vermerke zur Verwendungsnachweisprüfung entsprechend den Anforderungen der Vorl. VwV zu § 44 SÄHO enthalten. Diese sind aber, insbesondere wenn sich die Bewilligungsbehörden im Verfahren eines VH bedienen, für die Entscheidungsfindung und ihre Nachvollziehbarkeit unverzichtbar.

2.5.2 Der Zweck der Förderung, die „Einstellung von Arbeitslosen in zusätzliche Dauerarbeitsverhältnisse“, spiegelte sich bisher in den Zuwendungsbescheiden nicht wider. Lediglich das Mittel zur Zweckerreichung, ein „Zuschuss für Löhne und Gehälter für die in der Anlage 4 aufgeführten Personen ...“ wurde als Zweck festgelegt. Zudem fehlte in den Förderakten regelmäßig die entsprechende Anlage.

2.5.3 Die Förderwürdigkeit der in zusätzliche Dauerarbeitsverhältnisse einzustellen- den Personen wurde teilweise durch die Vorlage von Kündigungen und neuen Arbeits- verträgen nachgewiesen. In einigen Förderfällen standen kündigende und einstellende Unternehmen in enger Verbindung miteinander und die jeweiligen Personen gingen fast nahtlos von einem zum anderen Unternehmen über. Die VH haben die RP hierüber nicht informiert.

3 Folgerungen

Verwaltungshelfer

3.1 Das SMWA hat künftig vor Abschluss oder Verlängerung von Verträgen Wirt- schaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und aktenkundig zu machen.

3.2 Bei künftigen Vertragsabschlüssen muss das SMWA, um flexibel handeln zu können, die Möglichkeit der Vertragskündigung ohne Angabe von Gründen und mit möglichst kurzfristigen Kündigungsfristen vereinbaren.

Es hat bei neuen Verträgen ebenfalls darauf zu achten, dass es zu keiner Vorfinanzie- rung durch den Freistaat kommt.

3.3 Das SMWA darf nur erbrachte Leistungen vergüten. Von den Consultbüros soll das SMWA die Nachholung der Prüfung der Nachbeschäftigungspflicht fordern, auch im Hinblick auf die Erfolgskontrolle des Förderprogramms. Es hat sonst die zu viel gezahl- te Vergütungen zurückzufordern. Künftig hat das SMWA vor der Auszahlung der Vergü- tung die Rechnungen und die erbrachten Leistungen zu prüfen.

Zuwendungsverfahren

3.4 Ein Votum des Landeskoordinierungskreises in Blocklisten ist keine Verbesse- rung für die Entscheidung über die jeweilige Zuwendung. Dies verkompliziert und ver- längert das Zuwendungsverfahren unnötig. Besonders bei den Existenzgründungen sind die Antragsteller regelmäßig auf eine schnelle Bearbeitung und damit auf eine bal- dige finanzielle Unterstützung angewiesen. Der SRH empfiehlt, das Verfahren der Zu- stimmung von Koordinierungskreisen über Blocklisten einzustellen. Ein genereller Zu- stimmungsvorbehalt von Koordinierungskreisen für Förderungen aus diesem Programm wird nicht für notwendig erachtet.

Die Beratung durch Landes- oder regionale Koordinierungskreise sollte sich auf bedeu- tende Einzelfälle beschränken.

3.5 Zuwendungen sind nur auf der Grundlage eines förmlichen und fristgerechten Antrages vor Maßnahmebeginn zu bewilligen. Eine formlose Antragstellung ist entbeh- rlich.

3.6 Wenn das SMWA eine Nachbeschäftigungspflicht für notwendig hält, was der SRH im Sinne des Förderziels begrüßen würde, muss diese in die RiLi aufgenommen

und zur Auflage in den Zuwendungsbescheiden gemacht werden. Ihre Einhaltung ist zu kontrollieren, ihre Nichteinhaltung zu ahnden.

Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben

3.7 Die RP haben künftig ihre hoheitlichen Aufgaben in vollem Umfang wahrzunehmen. Dies betrifft sowohl die Entscheidung über die Bewilligung von Zuwendungen als auch die Verwendungsnachweisprüfung. Dies können sie in qualitativ notwendigem Umfang und mit vertretbarem Aufwand nur tun, wenn sie sich auf Antragsprüfvermerke und Vermerke zur Prüfung der Verwendungsnachweise stützen können, die den Anforderungen der Vorl. VwV zu § 44 SÄHO entsprechen. Das Verfahren ist umgehend zu ändern.

3.8 Die Zuwendungsbescheide sind zukünftig so zu gestalten, dass der Zweck der Förderung, wie z. B. die Einstellung von Arbeitslosen in zusätzliche Dauerarbeitsverhältnisse, eindeutig bestimmt ist. Das SMWA hat dafür Sorge zu tragen, dass die VH künftig die Zweckerreichung kontrollieren und bei Nichterreichung die Bewilligungsbehörde sofort informieren. Diese hat umgehend den Widerruf des Zuwendungsbescheides und die Rückforderung der Fördermittel zu prüfen und die Gründe ihrer Entscheidung aktenkundig zu machen. Keinesfalls darf die Entscheidung dem VH überlassen werden.

Ausblick

3.9 Die notwendigen Änderungen im Zuwendungsverfahren, die insbesondere die hoheitliche Verwendungsnachweisprüfung betreffen, werden zu einem zusätzlichen - auch personellen - Aufwand bei den RP führen. Darüber hinaus wird das SMWA als Auftraggeber - oder die RP in dessen Auftrag - die Arbeit der VH künftig stärker kontrollieren müssen. Auch dies bedeutet zusätzlichen Aufwand für die staatliche Verwaltung.

Das SMWA wird in Abstimmung mit dem SMI dafür zu sorgen haben, dass - vorrangig durch Umsetzung und ähnliche personalwirtschaftliche Maßnahmen - der zusätzliche Aufwand zeitnah bewältigt werden kann.

3.10 Nach Ablauf des gegenwärtigen Operationellen Programms ist - nicht zuletzt als Folge der voraussichtlichen Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um zusätzliche Mitgliedsstaaten - mit einer deutlich geringeren Dotierung der ESF-Mittel für den Freistaat Sachsen zu rechnen.

Unter diesen Bedingungen sollte rechtzeitig geprüft werden, ob auch für ESF-Förderungen nach Ablauf des gegenwärtigen Operationellen Programms (einschließlich der notwendigen Nacharbeiten) der Einsatz von VH noch sinnvoll ist oder es nicht zweckmäßig und wirtschaftlicher wäre, die Aufgaben allein von staatlichen Stellen (wie den RP) oder einer beliebigen Einrichtung (wie der Sächsischen Aufbaubank) vollziehen zu lassen. Die Gefahr von Doppelarbeit und der Aufwand für die Kontrolle der VH könnten so vermieden werden. Auch dies wird aus heutiger Sicht - jedenfalls im Bereich der RP - nicht ohne Personalverstärkungen in den zuständigen Referaten erfolgen können, die durch Umsetzungen erreicht werden sollten. Dem stehen Einsparungen durch den Wegfall der Vergütungen an die VH und des in diesem Zusammenhang anfallenden Verwaltungsaufwandes gegenüber.

Die hierfür notwendigen Grundsatzentscheidungen müssten frühzeitig getroffen werden, damit geschultes Personal fristgerecht zur Verfügung steht.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Verwendungsnachweisprüfung sei regelmäßig tatsächlich durch die VH erfolgt. Gespräche über eine angemessene Personalausstattung zur ordnungsgemäßen Durchführung der ESF-Förderung seien bereits im Oktober und November 2001 zwischen SMWA, SMF und SMI geführt worden.

Die Prüfungsanregungen für künftige Förderzeiträume würden zu gegebener Zeit aufgegriffen.

Das Förderverfahren ist verbesserungsbedürftig und am geltenden Recht auszurichten.

Verwendungsnachweise sind vorschriftengerecht zu prüfen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Investitionszuschüsse geprüft, die die SAB im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (im Weiteren GA genannt) nach den Bestimmungen der Förderrichtlinie des SMWA zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft einschließlich Tourismuswirtschaft an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft gewährt hat. Hierbei wurden teilweise auch an die GA gekoppelte EFRE-Mittel eingesetzt.

Die Prüfung erstreckte sich auch darauf, ob das Zuwendungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Den Schwerpunkt bildete die Verwendungsnachweisprüfung, wozu auch örtliche Erhebungen bei Zuwendungsempfängern durchgeführt wurden.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Beleihung

Das SMWA hat mit der SAB am 21.08.1998 rückwirkend zum 01.01.1998 eine Sondervereinbarung über die Durchführung der Wirtschaftsförderung einzelbetrieblicher Vorhaben im Rahmen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ geschlossen. Dabei wurde die SAB für diese Aufgabe gem. § 44 Abs. 3 SÄHO beliehen.

Für den Zeitraum ab 01.01.1997 erfolgte durch das SMWA für o. g. Aufgabe eine rückwirkende „Beleihung“ mit Schreiben vom 26.11.1997 an die SAB, wobei wichtige regelungsrelevante haushaltsrechtliche Festlegungen dem Schreiben nicht zu entnehmen waren.

Die Vorl. VwV zu § 44 SÄHO enthielt seinerzeit noch keine Bestimmungen zu Verfahren, Form und Inhalt einer Beleihung. Diese wurden erst mit der Änderung der Vorl. VwV vom 29.09.1999 durch die Nrn. 17 und 18 geschaffen. Allerdings hatte seinerzeit bereits der Bund in seiner Verwaltungsvorschrift zu § 44 BHO Bestimmungen, wie sie nun in Vorl. VwV Nrn. 17 und 18 zu § 44 SÄHO zu finden sind. Auf diese hätte sich das SMWA bei seiner Beleihung stützen können.

Für den Zeitraum 01.06. bis 31.12.1996 liegt keine Beleihung gem. § 44 Abs. 3 SÄHO vor.

2.2 Handlungsform der Sächsischen Aufbaubank GmbH

Die Beleihung berechtigt die SAB, Zuwendungen durch Bewilligungsbescheid zu vergeben.

Die SAB hat hiervon bislang keinen Gebrauch gemacht. Sie stellt die Fördermittel nicht durch Bescheid, sondern mittels privatrechtlichem Vertrag zur Verfügung.

Die Förderrichtlinie des SMWA zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft regelt unter Nr. 7.2, dass die SAB als Bewilligungsstelle mit dem Abschluss von Zuwendungsverträgen beauftragt ist. Damit weicht die Förderrichtlinie von dem Grundsatz der Vorl. VwV Nr. 4.1 zu § 44 SÄHO ab, der lautet: Zuwendungen werden durch staatlichen Zuwendungsbescheid bewilligt.

2.3 Hausbankenverfahren

Die SAB wendet das sog. Hausbankenverfahren an. Hierbei stellt das Unternehmen den Förderantrag über seine Hausbank an die SAB. Diese bewilligt nach Prüfung des Antrags und positiver Entscheidung die Fördermittel. Hierzu schließt sie einen privatrechtlichen Vertrag mit der Hausbank, dem „Allgemeine Bestimmungen“ (i. d. F. für die Hausbank) für den Vertrag zwischen der SAB und der Hausbank beigefügt sind.

Die Hausbank wird durch den Vertrag verpflichtet, die erhaltene Zuwendung an das antragstellende Unternehmen mittels eines privatrechtlichen Vertrages weiterzugeben, dem ebenfalls „Allgemeine Bestimmungen“ der SAB (i. d. F. für das Unternehmen) als Vertragsbestandteil beigefügt sind.

2.4 Allgemeine Nebenbestimmungen

Die SAB macht nicht die ANBest-P zum Bestandteil der Zuwendungsverträge, sondern verwendet eigene Allgemeine Bestimmungen in den Fassungen für die Hausbank und die Zuschussnehmer.

2.4.1 Die Allgemeinen Bestimmungen der SAB verpflichten die Hausbank, den fristgerechten Einsatz der Zuschussmittel zu überwachen und sich ihre bestimmungsgemäße Verwendung durch Vorlage der Originalrechnungen nachweisen zu lassen.

2.4.2 Ein Vergleich der ANBest-P mit den Allgemeinen Bestimmungen der SAB für die Zuschüsse aus dem regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm zeigt wesentliche Unterschiede auf.

Weder verlangen die Allgemeinen Bestimmungen der SAB für den Verwendungsnachweis eine Gliederung in Sachbericht und zahlenmäßigen Nachweis noch dass diesen Originalbelege über Einzelzahlungen beizulegen sind. Die o. g. Verträge mit der SAB, die Beleihung und die Förderrichtlinie verpflichten die SAB zur Beachtung des Haushaltsrechts. Danach sind Aufgabenverlagerungen auf die Hausbank, wie z. B. Überwachung des Einsatzes der Zuschussmittel, Prüfung der Originalbelege und Bestätigung der Richtigkeit des Verwendungsnachweises nicht zulässig, sondern originäre Aufgabe der SAB als Bewilligungsstelle.

2.5 Nachweis der Verwendung

Nach Vorl. VwV Nr. 11 zu § 44 SäHO und Nr. 7 der Förderrichtlinie des SMWA zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft hat die SAB die Verwendungsnachweisprüfung vorzunehmen.

Den von der SAB entwickelten und von den Zuschussnehmern erstellten Abschlussverwendungsnachweisen sind wegen der o. g. Allgemeinen Bestimmungen keine zahlenmäßige Nachweise und Originalbelege beizufügen. Die z. T. vorliegenden Belegauflistungen konnten im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nicht verwendet werden, weil vielfach wichtige Beleginformationen fehlten. Nach den Vorl. VwV Nr. 10 zu § 44 SäHO hat die Bewilligungsstelle von Zuwendungsempfängern den Nachweis der Verwendung entsprechend den Nebenbestimmungen zu verlangen, der nach Nr. 6 ANBest-P aus dem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis besteht. In dem zahlenmäßigen Nachweis sind die Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Folge und voneinander getrennt entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplanes nachzuweisen.

Ein Feststellungsvermerk entsprechend Vorl. VwV Nr. 11.1.2 zu § 44 SäHO über die zweckentsprechende Verwendung ist aus den Verwendungsnachweisprüfberichten nicht zu entnehmen.

Die SAB führte keine vollständige und damit keine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung durch.

2.6 Örtliche Erhebungen bei den Zuwendungsempfängern

Der SRH hat bei acht Unternehmen, für die die Verwendungsnachweise von der SAB im Rahmen ihrer Prüfung nicht beanstandet worden waren, örtliche Erhebungen angestellt.

In sieben Fällen gab es Beanstandungen.

Zusammengefasst nach Prüfungsschwerpunkten führten die Prüfungsfeststellungen zu folgenden Ergebnissen:

Beanstandungen bei dem Prüfungsschwerpunkt	Anzahl der Unternehmen, in denen die Beanstandung zutreffend war
1 Zuschusszweck z. T. nicht eingehalten	2
2 Vorfristiger Mittelabruf/Verletzung des Vorhabenszeitraumes	2
3 Vorzeitiger Maßnahmebeginn	5
4 Überschreitung der Einzelansätze des Finanzierungsplanes jeweils über 20 %	2
5 Mängel bei der Nachweisführung von Eigenleistungen	2
6 Hinzutreten weiterer Fördermittel	1
7 Verkauf von geförderten Wirtschaftsgütern während der Mittelbindungsfrist/Einsatz von geförderten Wirtschaftsgütern in anderen Unternehmen	2
8 Förderung gebrauchter Wirtschaftsgüter	1
9 Abzug von Skonti, aber im Nachweis gegenüber der SAB keine Verminderung der förderfähigen Kosten	2

Diese Beanstandungen hat die SAB nicht feststellen können, weil die Angaben in ihrem Verwendungsnachweisvordruck und die geforderten Erklärungen des Zuwendungsempfängers, der Hausbank und eines Wirtschaftsprüfers nicht im ausreichenden Maße die Grundlage dafür bieten, Verstöße gegen das Zuwendungsrecht festzustellen.

3 Folgerungen

3.1 Für den Freistaat Sachsen regelt die Vorl. VwV Nrn. 17 und 18 zu § 44 SäHO vom 29.09.1999 die Anforderungen hinsichtlich Verfahren und Inhalt für eine Beleihung durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag.

Diese Regelungen sind notwendig, weil die beliehene juristische Person des Privatrechts nach außen als selbstständiger Hoheitsträger auftritt und als eine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG handelt. Um eine sachgerechte Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben gewährleisten zu können, müssen Umfang der Aufgaben und der Befugnisse zur Vermeidung von Auslegungsproblemen eindeutig festgelegt werden.

Der SRH hält es für erforderlich, die SAB gem. Vorl. VwV Nr. 18 SäHO erneut zu beleihen und dabei insbesondere den Umfang der Aufgaben und der Befugnisse exakt zu beschreiben.

3.2 Soweit die SAB im Rahmen der einzelgewerblichen GA-Förderung auch EG-Mittel einsetzt, ist sie zwingend an die entsprechenden EG-Vorschriften gebunden.

Die „Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems“ vom 15.05.2001 zum Operationellen Programm zur Strukturförderung des Freistaates Sachsen 2000 bis 2006 gibt in Nr. 5.1 gegenüber der EG an, dass Strukturfondsmittel durch Erteilung eines Zuwendungsbescheides gewährt werden. Privatrechtliche Verträge sieht diese Beschreibung nicht vor.

Damit hat sich der Freistaat gegenüber der EG gebunden, EG-kofinanzierte Zuwendungen nur durch Bescheid zu bewilligen.

Schon formale Verfahrensfehler bei der Fördermittelvergabe können zu pauschalen Anlastungen durch die EG-Kommission führen. Das SMWA muss deshalb dafür Sorge zu tragen, dass die SAB insoweit EG-rechtskonform arbeitet.

3.3 Die Anwendung abweichender Allgemeiner Bestimmungen der SAB ist nicht zulässig, da nach Vorl. VwV Nr. 5.1 zu § 44 SäHO die ANBest-P unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen sind.

Nach Vorl. VwV Nr. 5.1.8 zu § 44 SäHO können lediglich in Einzelfällen Ausnahmen zu den Nrn. 2 bis 5 ANBest-P zugelassen werden.

Das SMWA hat darauf zu achten, dass die SAB entsprechend ihrer vertraglichen Verpflichtungen das Haushaltsrecht anwendet und die ihr originär übertragenen Aufgaben, wie z. B. die Prüfung der Originalbelege im Rahmen der Auszahlungs- und Verwendungsnachweisprüfung, selbst durchführt.

3.4 Die Verwendungsnachweisprüfung ist eine Aufgabe der SAB. Sie kann nicht im Hinblick auf die Prüfung der Originalbelege privaten Dritten - hier den Hausbanken - übertragen werden.

Künftig hat die SAB die zweckentsprechende Verwendung zu prüfen und das Ergebnis im Prüfvermerk zu dokumentieren. Im Prüfvermerk ist der Umfang der Prüfung niederzulegen.

3.5 Die SAB hat aus den Feststellungen der örtlichen Erhebungen die zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen und umzusetzen. Den Vordruck zum zahlenmäßigen Nachweis auf die Anforderungen der Nr. 6.4 ANBest-P hat sie bereits im Verlaufe der Prüfung umgestellt.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA habe mit der SAB am 20.12.1996 eine auch mit „Nachtrag zur Vereinbarung vom 3. Mai 1991“ überschriebene Vereinbarung abgeschlossen, die das bisherige Handeln der SAB fortsetzte.

Zum 01.01.1998 sei die Beziehung zwischen der SAB und dem SMWA hinsichtlich der GA-Förderung neu geregelt und die SAB mit der Aufgabe, die GA-Förderung durchzuführen, beliehen worden. Dabei sei auch die Weiterleitung der Zuwendungen im Hausbankenverfahren geregelt worden.

Diese Verfahrensregelung bestimme auch die Verwendungsnachweisprüfung. Die Hausbank wirke am Nachweis der Informationen mit. Das Prüfungsverfahren selbst obliege der SAB.

Im Übrigen wolle das SMWA die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems im September 2002 dahingehend überarbeiten, dass künftig die Fördermittel durch privatrechtliche Verträge vergeben würden.

Die pauschale Feststellung, dass die SAB keine vollständige und damit keine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung durchgeführt hat, könne nicht akzeptiert werden.

„Über die bisherige Prüfung“ sei die SAB durchaus in der Lage gewesen, im Einzelfall eine qualifizierte Aussage zum zweckgerechten Mitteleinsatz zu treffen. Ausgehend von den Hinweisen des SRH habe die SAB das Prüfungsverfahren zwischenzeitlich so erweitert, dass die in den Prüffällen aufgetretenen Mängel ausgeschlossen würden. Das SMWA werde jedoch analysieren, ob die aufgetretenen Mängel mit den vorgenommenen Erweiterungen künftig voll umfänglich vermieden werden.

5 Stellungnahme der Sächsischen Aufbaubank GmbH

5.1 Mit der Gründung der SAB als GmbH und der Übernahme der Förderaufgaben von der SAB-Zweiganstalt zum 01.06.1996 sollte, soweit die Wirtschaftsförderung nach den Regeln der GA in Rede stand, eine Änderung des bisherigen Verfahrens und der bisherigen Qualifizierung der Tätigkeit der SAB nicht verbunden werden. Ziel und Wille der Vertragsparteien sei gewesen, dass gegenüber Dritten, insbesondere gegenüber den Zuwendungsempfängern (Unternehmen) vorerst keine Änderungen eintreten sollten.

Es werde zugestanden, dass es für die Zeit vom 01.06. bis zum 31.12.1996 an einer heutigen Maßstäben entsprechenden förmlichen (formalen) Beleihung fehlt. Daher wer-

de das SMWA, ebenso in Abstimmung mit dem SRH, die SAB erneut und entsprechend der erst seit 1999 vorgesehenen gehörigen Form beleihen.

5.2 Die Vorl. VwV zu § 44 SÄHO verlange nicht, die ANBest-P in jedem Fall unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsverhältnisses zu machen. Ausnahmen von Vorl. VwV Nr. 5.1 zu § 44 SÄHO seien nach Nrn. 5.1.1 bis 5.3.10 sowie nach Nrn. 15.1 und 15.2 der Vorl. VwV zu § 44 SÄHO möglich.

Die Übertragung eines Teils der Förderaufgaben auf die Hausbank (z. B. Überwachung des Mitteleinsatzes, Prüfung der Originalbelege und des Verwendungsnachweises) entspreche der Sondervereinbarung zwischen SMWA und SAB.

5.3 Der Hausbank komme in dem praktizierten Verfahren eine wesentliche Rolle zu. Auf der Basis der bei der SAB eingereichten und der Förderung zugrunde liegenden Investitionsgüterlisten habe die Hausbank sowohl im Zusammenhang mit der Auszahlung als auch der Verwendungsnachweisprüfung die angefallenen Rechnungen zu kontrollieren und die Richtigkeit der Angaben zu bestätigen. Die abschließende Prüfung der vorgelegten Angaben finde in der SAB und nicht bei der Hausbank statt. Die Hausbank habe lediglich eine - wenn auch wichtige - Mitwirkungspflicht.

6 Schlussbemerkung

Die SAB hat die ANBest-P anzuwenden und Originalbelege zu prüfen.

Die RP haben GA-Zuwendungsbaumaßnahmen bewilligt, ohne dass zuvor eine ausreichende Bedarfsplanung vorlag.

Vorgaben oder zumindest Orientierungswerte zu förderfähigen Flächen- und Ausführungsstandards sowie zu förderfähigen flächenbezogenen Gesamtbaukosten fehlten.

Die bewilligten Fördersätze waren zu hoch, um eine kritische Bedarfsprüfung für bauseitiges Kostenmanagement und -controlling zu bewirken. Für kommunale Zuwendungsbaumaßnahmen sollten die Förderhöchstsätze im Regelfall nicht ausgeschöpft werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH prüft seit 1998 gemeinsam mit dem StRPrA Chemnitz schwerpunktmäßig GA-Zuwendungsbaumaßnahmen (u. a. Häuser des Gastes, Technologie- und Gewerbezentren). Im Ergebnis dieser Prüfungen sind infolge unzureichender Antrags- und Bedarfsprüfung sowie fehlender Kriterien zu Flächen- und Ausführungsstandards zu große und zu teure Einrichtungen gefördert worden. Vor diesem Hintergrund wurde die Prüfung von GA-Zuwendungsbaumaßnahmen mit Ganzjahresbädern fortgesetzt und vorläufig abgeschlossen. Diese wurden vom Freistaat Sachsen als Einrichtungen wirtschaftsnaher Fremdenverkehrsinfrastruktur mit Mitteln aus der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gefördert.

Die Prüfungsergebnisse bei den Ganzjahresbädern weisen beispielhaft auf symptomatische Probleme bei der Bewilligung und Durchführung von GA-Zuwendungsbaumaßnahmen hin.

Darüber hinaus ist seit 01.09.2000 eine neue Richtlinie (GA-Infra*) in Kraft getreten. Danach können für öffentliche Basiseinrichtungen des Fremdenverkehrs z. B. Zuwendungen zur Errichtung oder Modernisierung und Erweiterung gewährt werden. Gemäß Nr. 4.2 GA-Infra soll für Frei- und Ganzjahresbäder in Ausnahmefällen die Förderung insbesondere auf Ergänzungs- und Komplettierungsmaßnahmen konzentriert werden.

Dazu können Maßnahmen zur Gestaltung der Standortinfrastruktur, technischen Nachrüstung, Ergänzung und Attraktivitätssteigerung der Wasserflächenbereiche sowie Angebotserweiterung und -spezialisierung zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durchgeführt und dafür weitere Zuwendungen bewilligt werden.

Der SRH hatte bereits 1994 stichprobenweise die Förderverfahren und die Verwendung von GA-Mitteln zur Förderung der Fremdenverkehrsinfrastruktur der Jahre 1991 bis 1994 geprüft und dabei festgestellt, dass bei Schwimmbädern in Fremdenverkehrsorten insbesondere der exklusive Einzugsbereich (Einwohner/Touristen) des jeweiligen Bades berücksichtigt werden muss.

* Förderrichtlinie des SMWA zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Das SMWA hatte dazu mitgeteilt, dass eine Bäderleitplanung erarbeitet wurde. Nach diesen Hinweisen sollten die RP auch die 1993/1994 „bewilligten Bäder“ nochmals überprüfen (s. Jahresbericht 1995 des SRH, Beitrag Nr. 21).

Das StRPrA Chemnitz hat in den Jahren 2000 bis 2002 vier Ganzjahresbäder baufachlich geprüft: Das Freizeitbad Neustadt/Sachsen (Fertigstellung 1995), das Kur- und Feriengastbad Bad Lausick (Fertigstellung 1995) und das Freizeitbad Oschatz (Fertigstellung 1998) sowie die Badegärten Eibenstock (Fertigstellung 1997). Die Prüfungen sind noch nicht abgeschlossen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Antrags- und Bedarfsprüfung

Zwar wurde für jedes Ganzjahresbad zum Zeitpunkt der Antragstellung jeweils eine Einzelstandortprüfung (Einzugsbereiche, Differenzierung des Angebotsprofils) durchgeführt. Inwieweit die prognostizierten Besucherzahlen realistisch waren, wurde aufgrund fehlender Vergleichsdaten seitens der RP nicht geprüft. Gleichzeitig wurden die Effekte weiterer im Antragsprüfverfahren befindlicher Badvorhaben nicht bzw. nicht ausreichend berücksichtigt. Die betriebswirtschaftliche Notwendigkeit exklusiver Einzugsbereiche (Einwohner/Touristen) zur Sicherung hinreichender Einnahmen wurde dementsprechend nicht beachtet.

Zum Zeitpunkt der Bewilligungen gab es in den RP weder eine regionale Bedarfsplanung an Ganzjahresbädern für den jeweiligen Regierungsbezirk noch eine ausreichende Abstimmung der RP untereinander.

Vorgaben für eine raum- und profilbezogene Bäderleitplanung (exklusiver Einzugsbereich bezogen auf Einwohner und Touristen) fehlten. Auch Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gab es nicht.

Vorgaben zu förderfähigen Flächen- und Ausführungsstandards sowie zur Förderfähigkeit flächenbezogener Gesamtbaukosten (GBK) fehlten ebenso.

Die Flächen und flächenbezogenen Kosten stellen sich bei den geprüften Objekten wie folgt dar:

Bad	Nutzfläche (m ²)	Wasserfläche (m ²)	GBK (€)	GBK/m ² Nutzfläche	GBK/m ² Wasserfläche
Eibenstock	3.305	472	9.802.969	2.966	20.769
Bad Lausick	3.889	781	34.222.787	8.800	43.819
Neustadt	4.601	382	9.373.902	2.037	24.539
Oschatz	2.957	773	21.158.488	7.155	27.372

Das mit dem Förderhöchstsatz von 90 % geförderte Ganzjahresbad in Bad Lausick weist danach die höchsten flächenbezogenen GBK auf, während das mit lediglich 72 % geförderte Bad in Neustadt deutlich niedrigere flächenbezogene GBK hat.

Bisher wurden in allen drei Regierungsbezirken insgesamt 22 Ganzjahresbäder (Leipzig drei, Dresden acht und Chemnitz elf) gefördert. Zusätzlich wurden 26 bereits bestehen-

de Hallenbäder mit Mitteln aus den Förderprogrammen Sportstättenförderung und Stadtentwicklung neu gebaut, saniert oder teilweise erweitert.

Die Förderpraxis führte vor allem im Regierungsbezirk Chemnitz zu Überkapazitäten an Ganzjahresbädern.

2.2 Bewilligungsverfahren

Es wurden Fördersätze von 72 % (Neustadt), 85 % (Eibenstock und Oschatz) sowie 90 % (Bad Lausick) festgesetzt. Sie lagen somit zwischen 12 %- und 30 %-Punkten über dem damaligen Grundfördersatz. Als Begründung hierfür wurden lediglich Schlagworte - wie z. B. Maßnahme stellt eine sinnvolle Ergänzung zu bestehenden Fremdenverkehrseinrichtungen dar, Fremdenverkehrsgebiet oder strukturschwache Region - aufgeführt.

Die bewilligten Fördersätze waren viel zu hoch, um auf Seiten der kommunalen Zuwendungsempfänger eine kritische Bedarfsprüfung hinsichtlich Notwendigkeit und Standards zu veranlassen. Anreize für bauseitiges Kostenmanagement und -controlling bestanden ebenso wenig.

2.3 Verwendungsnachweisprüfung

Die Verwendungsnachweise für die Badegärten Eibenstock und das Kur- und Feriengastbad Bad Lausick wurden bisher nur durch die VHBV bautechnisch geprüft. Die verwaltungsmäßige Prüfung dieser beiden Bäder durch die RP steht noch aus. Der Verwendungsnachweis für das Freizeitbad Oschatz liegt zur baufachlichen Prüfung beim VHBA Leipzig.

Beim Kur- und Feriengastbad Bad Lausick wurde die OFD erstmalig drei Monate vor der Eröffnung vom RP baufachlich beteiligt. In Folge konnte keine wirksame Überwachung der Baumaßnahme durch das zuständige VHBA erfolgen. Dieses prüfte den Verwendungsnachweis nach Anforderung durch das RP lediglich auf Plausibilität. Die Kostenentwicklung bei den GBK von ursprünglich rd. 17,28 Mio. € (rd. 33,79 Mio. DM) auf insgesamt rd. 30,45 Mio. € (rd. 59,55 Mio. DM) wurde baufachlich unzureichend geprüft. Zweckwidriger Einsatz von Fördermitteln und Überförderung sind nicht auszuschließen.

Beim Freizeitbad Neustadt war „vergessen“ worden, das VHBA mit der Überwachung der Baumaßnahme zu beauftragen. Auch hier prüfte es den Verwendungsnachweis nur auf Plausibilität.

Dieser Verwendungsnachweis für das Freizeitbad Neustadt wurde vom RP Dresden abschließend geprüft.

3 Folgerungen

3.1 Die GA-Zuwendungsbauprüfungen der vergangenen Jahre zeigen: Folgekostenintensive Zuwendungsbaumaßnahmen dürfen nur bewilligt werden, wenn eine raumbezogene Bedarfsplanung exklusive Einzugsbereiche und damit Einnahmen sichert, die einen späteren wirtschaftlichen Betrieb möglich machen und Überkapazitäten verhindern. Die Staatsregierung hat hierzu Kriterien zu entwickeln.

Die Staatsregierung bleibt aufgefordert, für Zuwendungsbaumaßnahmen zumindest Orientierungswerte zu zuwendungsfähigen Flächen- und Ausführungsstandards sowie zur Zuwendungsfähigkeit flächenbezogene GBK zu erarbeiten und den Bewilligungsbehörden zur Verfügung zu stellen. Gegebenenfalls sollte sich die Staatsregierung hierzu des Sachverständigen eines Beratungsunternehmens bedienen.

3.2 Die gebildete interministerielle Arbeitsgruppe hat Kriterien zur ergänzenden Förderung von bestehenden Bädern zu erarbeiten. Weitere Zuwendungen sollten allenfalls zur Angebotsdifferenzierung und stärkeren Profilbildung hinsichtlich unterschiedlicher Nutzergruppen gewährt werden.

Der SRH sieht angesichts der Überkapazitäten keinen Bedarf für eine Förderung von weiteren Ganzjahresbädern. Dies gilt auch für die Städtebauförderung mit Ausnahme der im Einzelfall notwendigen Ertüchtigung bestehender, dem Schulschwimmen dienender Anlagen.

3.3 Die verwaltungsmäßige Prüfung der Verwendungsnachweise haben die RP schnellstmöglich vorzunehmen.

Rückforderungen sind zu prüfen.

3.4 Fördersätze für GA-Zuwendungsbaumaßnahmen müssen so bemessen sein, dass auf kommunaler Seite Anreize auch zur Nutzung finanzieller Hilfen der Bundesanstalt für Arbeit zur Projektfinanzierung (Vergabe-ABM etc.) verbleiben. Förderhöchstsätze sollten nur in begründeten Einzelfällen ausgeschöpft werden, um beim Zuwendungsempfänger eine kritische Bedarfsprüfung und Anreize zur Kostenkontrolle zu erhalten.

4 Stellungnahmen der Ministerien

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit

Die aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe geförderten Bäder seien als Basiseinrichtungen des Fremdenverkehrs geplant und errichtet worden, die folgende Zweckbestimmungen hätten:

- Sie seien als öffentliche Einrichtungen, die überwiegend dem Fremdenverkehr dienen, von unmittelbarer Bedeutung für die Leistungsfähigkeit und wirtschaftliche Entwicklung von Tourismusbetrieben.
- Insbesondere in den Tourismusregionen werde das Vorhandensein derartiger Einrichtungen als wesentlicher Einflussfaktor für die Gästegewinnung und Verlängerung von deren Verweildauer in der Region angesehen.

Bei der Bedarfsplanung seien 26 bereits bestehende Hallenbäder nicht mit einzubeziehen, da diese Bäder sich an unterschiedliche Benutzergruppen richten, die sich weitgehend gegenseitig ausschließen.

Das SMWA habe im Regierungsbezirk Dresden lediglich sechs Ganzjahresbäder gefördert. Insofern seien nur im Regierungsbezirk Chemnitz Überkapazitäten gefördert worden.

Die Kritik, die prognostizierten Besucherzahlen seien unrealistisch und die Effekte weiterer im Antragsprüfungsverfahren befindlicher Badvorhaben nicht ausreichend berücksichtigt, sei unzutreffend.

Die Feststellung des SRH, die bewilligten Fördersätze seien viel zu hoch, um auf Seiten der kommunalen Zuwendungsempfänger eine kritische Bedarfsprüfung hinsichtlich Notwendigkeit und Standards zu veranlassen und Anreize für bauseitiges Kostenmanagement und Controlling zu schaffen, werde nicht geteilt. Die GBK für derartige Infrastruktureinrichtungen seien so hoch, dass die Gemeinden auch bei einem Eigenanteil von nur 10 % Sparpotenziale ausschöpfen müssten, um ihren Eigenanteil überhaupt aufbringen zu können.

Unabhängig davon werde künftig bei GA-Zuwendungsbaumaßnahmen ein Förderhöchstsatz von 90 % nur noch in begründeten Einzelfällen zur Anwendung kommen. Hierfür werde ein strenger Maßstab angewendet. Die Gründe für eine solche Ausnahmerechtsentscheidung würden künftig sorgfältig dokumentiert.

Der Aufforderung, für Zuwendungsbaumaßnahmen eine raumbezogene Bedarfsplanung sowie Orientierungswerte zu Flächen- und Ausführungsstandards und zu flächenbezogenen GBK zu erarbeiten, könne das SMWA zurzeit nicht folgen, weil dafür notwendige methodische Grundlagen fehlten.

Die Empfehlung des SRH, hierzu externen Sachverstand zu nutzen, werde geprüft. Das SMWA werde sich in dieser Sache mit dem SMF und den kommunalen Landesverbänden beraten und ggf. gemeinsam mit diesen entsprechende Studien in Auftrag geben. Das SMWA werde die Ergebnisse mit dem SRH erörtern.

4.2 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Das SMF will sich der Problematik der Fördersätze für kommunale Zuwendungsbaumaßnahmen annehmen und versuchen, eine den widerstreitenden Interessen möglichst gerecht werdende Lösung zu finden. Dabei sei auch zu bedenken, dass die einzelnen Förderbereiche einer differenzierten Betrachtung ebenso bedürften wie die kommunale Finanzsituation. Ob vor diesem Hintergrund starre Durchschnittsförderhöchstsätze sinnvoll seien, müsse sodann einer abwägenden Betrachtung überlassen werden.

5 Schlussbemerkung

Der SRH begrüßt, dass der Förderhöchstsatz im GA-Zuwendungsbau künftig nur noch in begründeten Einzel- und Ausnahmefällen zur Anwendung kommen soll. Die ergänzenden Hilfen zur Projektfinanzierung arbeitsmarktpolitischer Instrumente sind zu nutzen, auch um GA-Mittel zu schonen.

Zumindest für den Regierungsbezirk Chemnitz wird seitens des SMWA eine GA-Förderung in Überkapazitäten eingeräumt. Der SRH sieht Fortschritte darin, dass für die Zukunft raumbezogene Bedarfsanalysen für förderfähige kostenintensive Infrastruktur sowie Orientierungswerte zu Standards und flächenbezogenen Kosten in Aussicht gestellt werden.

**Einzelplan 08:
Sächsisches Staatsministerium für Soziales**

27

Zuschüsse an freie Träger für Jugendhilfemaßnahmen

Die tatsächliche Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfänger war mit durchschnittlich 4,2 % bei den geprüften Fällen völlig unzureichend.

Das SMS hatte keine ausreichende Übersicht über den tatsächlichen Bedarf und den Erfolg der Maßnahmen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Bewilligung und Verwendung der im Haushaltsplan 1998 veranschlagten Zuschüsse an freie Träger zur Förderung von Maßnahmen der Jugendhilfe (Kap. 0804 Tit. 684 73) geprüft. Für die Förderung von Maßnahmen der Jugendhilfe im Hj. 1998 wurden 8,33 Mio. € (16,3 Mio. DM) veranschlagt. Bewilligungsbehörde ist das Sächsische Landesamt für Familie und Soziales - Landesjugendamt (LJA) -.

Insgesamt wurden 312 Jugendhilfemaßnahmen in Höhe von 8,48 Mio. € (16,58 Mio. DM) gefördert. Die Förderung erfolgte auf Grundlage der Richtlinie des SMS für die Gewährung von Zuwendungen im Bereich der Jugendhilfe vom 10.06.1997.

Das SMS förderte nach der Richtlinie insbesondere folgende Zuwendungsbereiche:

- Förderung der Erziehung in der Familie nach §§ 16 bis 18 und 20 SGB VIII, Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII sowie Erziehungsbeistandschaft nach § 30 SGB VIII,
- Sozialpädagogische Familienhilfe im Sinne von § 31 SGB VIII,
- Sozialpädagogische Angebote für straffällig gewordene junge Menschen (§ 29 SGB VIII i. V. m. § 10 Abs. 1 Satz 3 Nr. 6 Jugendgerichtsgesetz und § 41 Abs. 2 SGB VIII),
- Schaffung von Angeboten im sozialen Umfeld und lokalen Brennpunkt (gemeinwesenorientierte Jugendsozialarbeit, mobile Jugendsozialarbeit, Streetwork u. a.) im Sinne von § 13 SGB VIII,
- Schulsozialarbeit im Sinne von § 13 SGB VIII,
- Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz im Sinne von § 14 SGB VIII.

Die Richtlinie trat am 31.12.2001 außer Kraft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 SMS und LJA hatten im Prüfungszeitraum keine ausreichenden Kenntnisse über den tatsächlichen Zuwendungsbedarf, sodass der notwendige Zuwendungsbedarf nur unzureichend ermittelt werden konnte.

2.2 Die Angemessenheit und Notwendigkeit der Zuwendung konnte das LJA allein anhand der Kosten- und Finanzierungspläne nicht hinreichend beurteilen. So verzichtete das LJA bei einem Zuwendungsempfänger auf eine Eigenbeteiligung, obwohl dieser nach seiner Bilanz über ein Eigenkapital von rd. 0,51 Mio. € (rd. 1 Mio. DM) verfügte.

2.3 Die bisher zur Förderung der Jugendhilfemaßnahmen vom LJA durchgeführten Analysen sind als Erfolgskontrolle nicht ausreichend und nicht hinreichend aussagefähig.

Eine qualitative Auswertung der Förderung hinsichtlich der Zielerreichung, der Wirkung der Förderung und der Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen anhand geeigneter Kriterien erfolgte bisher nicht.

2.4 Eine Kostenkalkulation für die in der Richtlinie festgesetzten Personalkostenfördersätze konnte nicht vorgelegt werden. Als förderfähig wurden rd. 50 % der Personalkosten angesetzt.

2.5 Das LJA stellte kein Einvernehmen mit anderen Zuwendungsgebern über die Finanzierungsart sowie den Verwendungsnachweis und dessen Prüfung her.

So förderte das LJA ein Projekt mit Festbetragsfinanzierung, während dieses Projekt durch das Jugendamt der Stadt Dresden im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung und das Gesundheitsamt der Stadt Dresden im Wege der Anteilsfinanzierung gefördert wurde. Es erfolgte keine Absprache zur Förderung der Maßnahme zwischen LJA und der Stadt Dresden.

2.6 Nach Nr. 4.3 der Richtlinie werden „Zuschüsse für Sachkosten, die bei der Durchführung von Maßnahmen nach Nr. 2 anfallen“, gewährt. Dabei soll der Landesanteil 50 % der zuwendungsfähigen Gesamtkosten betragen.

Da im Vergleich zu dem erwarteten Antragsvolumen 1998 nur ein begrenztes Haushaltsvolumen zur Verfügung stand, verfügte das LJA für die Bearbeitung der Förderanträge entsprechende Maßnahmen. So wurden Sachkostenzuschüsse entgegen der Richtlinie grundsätzlich nicht bewilligt. Als einzige Ausnahme davon hat das LJA Projekte mit ausschließlich ehrenamtlichen Mitarbeitern und einer maximalen Förderhöhe von 2.556 €/Projekt (5.000 DM/Projekt) sowie Maßnahmen nach Nr. 2.10 der Richtlinie, bei denen nur Sach- oder Honorarkosten anfallen, gefördert.

2.7 Die ausgewerteten 33 Maßnahmen mit 1,79 Mio. € (3,5 Mio. DM) wurden durch die bewilligten Zuwendungen mit rd. 42 % der Gesamtfinanzierung durch das Land gefördert.

Die tatsächliche Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfänger betrug entsprechend Verwendungsnachweis durchschnittlich nur 4,2 %. Die Höhe der Eigenbeteiligung soll gem. Nr. 4.1 der Richtlinie mindestens 10 % betragen.

2.8 Wurde der Eigenanteil durch den Zuwendungsempfänger unterschritten, gab das LJA mit Zuwendungsbescheid den Zuwendungsempfängern auf, dies spätestens

mit der ersten Mittelanforderung zu begründen. Nach Aktenlage hat das LJA offensichtlich die Begründungen zur fehlenden Eigenbeteiligung nicht geprüft. So wurden keine weiteren Unterlagen angefordert, wie beispielsweise Jahresabschlüsse.

2.9 Im Zuwendungsbescheid wurde eine Zweckbindungsfrist „entsprechend den festgelegten Abschreibungssätzen des SMF“ bestimmt. Das SMF hat keine Abschreibungssätze festgelegt.

2.10 In den Zuwendungsbescheiden wurde festgelegt, dass bei der Vergabe von Aufträgen bevorzugt sächsische Unternehmen und Produkte zu berücksichtigen sind.

2.11 Das LJA als Bewilligungsbehörde hatte die Verwendungsnachweise 1 ½ Jahre nach Vorlage erst teilweise geprüft. Bis zum Beginn unserer Prüfung beim LJA im September 2000 waren lt. Haushaltsüberwachungsliste des LJA von 312 geförderten Maßnahmen 179 Verwendungsnachweise noch nicht geprüft.

2.12 Für Angebote der Familienfreizeit, Familienerholung und Familienbildung können Teilnahmebeiträge oder Gebühren erhoben werden. Kinder oder Jugendliche und deren Eltern sind bei verschiedenen auch durch die Richtlinie geförderten Angeboten zu den Kosten heranzuziehen (vgl. § 90 i. V. m. § 91 SGB VIII).

In den geprüften Fällen hatte das LJA die Möglichkeit der Erhebung von Teilnahmebeiträgen oder Gebühren gem. § 90 SGB VIII und der Heranziehung zu den Kosten der Kinder, Jugendlichen und deren Eltern nach § 91 SGB VIII nicht geprüft.

3 Folgerungen

3.1 Zur Ermittlung des notwendigen Zuwendungsbedarfs fehlten insbesondere Unterlagen zur Feststellung des Bestandes an Einrichtungen und Diensten sowie zur Ermittlung und Planung der zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben. Die vorliegenden Prioritätenlisten genügen nicht den Anforderungen des § 80 SGB VIII.

3.2 Bei der Bewilligung der Zuwendung wurden das Eigeninteresse und die Leistungskraft der Zuwendungsempfänger sowie die Finanzierungsbeteiligungen Dritter nicht hinreichend beachtet (Vorl. VwV Nr. 2.3 zu § 44 SÄHO). Zur Beurteilung der Angemessenheit und Notwendigkeit der beantragten Zuwendungen muss das LJA bei Bedarf weitere Unterlagen der Zuwendungsempfänger, wie Jahresabschlüsse oder Bilanzen heranziehen.

3.3 Eine Förderung der Jugendhilfe soll gem. § 74 Abs. 1 SGB VIII nur erfolgen, wenn der Träger eine angemessene Eigenleistung erbringt. Dabei sind die unterschiedliche Finanzkraft und die sonstigen Verhältnisse zu berücksichtigen. Darüber hätten dem LJA insbesondere Unterlagen zum Jahresabschluss der Vorjahre Aufschluss geben können.

Entsprechend der wirtschaftlichen Gesamtsituation des Trägers hat das LJA auf die Erbringung einer angemessenen Eigenleistung des Zuwendungsempfängers hinzuwirken.

3.4 Eine qualifizierte Erfolgskontrolle sollte in den folgenden Jahren verstärkt werden. Dazu könnten im Rahmen der Erfolgskontrolle die Sachberichte durch geeignete Kennzahlen zur Bewertung der Maßnahmen untersetzt werden.

Messbare Zielgrößen könnten aus unserer Sicht sein:

- die Anzahl der einbezogenen Jugendlichen je Projekt und Landkreis gesamt,
- der Zeitraum der Durchführung der Projekte im Verhältnis zu den einbezogenen Jugendlichen,
- Mitteleinsatz je Projekt und einbezogenen Jugendlichen,
- Verhältnis der in die Projekte einbezogenen Jugendlichen zu der Gesamtzahl der Jugendlichen im Landkreis,
- Verwaltungsaufwand insgesamt je Haushaltsjahr zur Umsetzung der Richtlinie.

3.5 Nach Vorl. VwV Nr. 1.4 zu § 44 SÄHO ist vor der Bewilligung zwischen den Zuwendungsgebern u. a. mindestens ein Einvernehmen über Finanzierungsart und Höhe der Zuwendung sowie den Verwendungsnachweis und seine Prüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen herzustellen.

Da das LJA kein Einvernehmen über die Finanzierungsart sowie den Verwendungsnachweis und dessen Prüfung mit anderen Zuwendungsgebern herstellte, entstand für den Zuwendungsempfänger ein unnötig hoher Verwaltungsaufwand sowohl bei der Antragstellung als auch der Erstellung des Verwendungsnachweises, der bei der Bewilligung durch nur eine Stelle vermeidbar gewesen wäre. Auch der öffentlichen Hand entstand höherer Aufwand als nötig, da die Verwendungsnachweise nur von einer Stelle hätten geprüft werden können.

3.6 Die Verfahrensweise bei der Bewilligung von Sachkostenzuschüssen durch das LJA entsprach offensichtlich nicht der Intention der Richtlinie.

3.7 Allein bei den vom SRH ausgewerteten 33 Maßnahmen hätte eine Erhöhung der Eigenmittel auf 10 % eine Entlastung des Freistaates Sachsen um rd. 240 T€ (rd. 470 TDM) bedeutet.

3.8 Bei Unterschreiten der gemäß Richtlinie festgeschriebenen Eigenbeteiligung von 10 % war dies durch den Zuwendungsempfänger lt. Zuwendungsbescheid spätestens mit der ersten Mittelanforderung zu begründen.

3.9 Der SRH hat empfohlen, die in den Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide enthaltene Festlegung, dass bei der Vergabe von Aufträgen bevorzugt sächsische Unternehmen und Produkte zu berücksichtigen sind, zu streichen oder ggf. die Nebenbestimmung im Zuwendungsbescheid zu ändern. Die Regelung in den Bescheiden verstößt gegen das Diskriminierungsverbot des § 2 Nr. 2 VOB/A, da eine derartige Einschränkung die Ausschreibung regional begrenzen würde.

3.10 Der SRH hat eine rechtlich zutreffende Festlegung der Zweckbindungsfrist für erworbene Gegenstände gem. Vorl. VwV Nr. 4.2.3 zu § 44 SÄHO empfohlen.

3.11 Der SRH hat empfohlen, die Verwendungsnachweise im Hinblick auf die Rechtssicherheit und die Durchsetzbarkeit von Rückforderungsansprüchen zeitnah zu prüfen.

3.12 Bei der Antragsprüfung muss künftig die Prüfung der Erhebung von Teilnahmebeiträgen nach §§ 90, 91 SGB VIII mit einbezogen werden. Damit könnten zusätzliche Finanzierungsmittel durch den Zuwendungsempfänger erschlossen werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Jedem Förderantrag sei eine jugendhilfeplanerische Stellungnahme des örtlich zuständigen Jugendamtes beizufügen. In dieser würden Aussagen zum aktuellen und mittelfristigen Bedarf des Einzelprojektes und zu weiteren vergleichbaren Projekten getroffen.

Das LJA habe erwarten können, dass die Jugendämter bei der Festlegung der Beteiligung der Kommunen auch eine Prüfung der Kosten- und Finanzierungspläne sowie des Eigenmittelanteils entsprechend der Finanzkraft des Zuwendungsempfängers durchgeführt hätten.

Das SMS werde künftig die Hinweise und Empfehlungen des SRH zur Erfolgskontrolle, zum Zuwendungsverfahren, Zuwendungsbescheid und zur Prüfung der Verwendungsnachweise beachten.

Die Förderung der Sachkosten sei in den neuen Richtlinien zur Jugendhilfe neu geregelt.

Die Erhebung von Gebühren und Teilnehmerbeiträgen liege in kommunaler Zuständigkeit.

5 Schlussbemerkung

Der SRH hält an seinen Folgerungen fest.

Das SLFS hat bisher ohne Rechtsgrundlage sämtliche Personal- und Sachausgaben der Landesstiftung übernommen.

Das SMS bewilligte 1999 der Stiftung als Projektförderung 1,53 Mio. € (3 Mio. DM). Da Zuwendungsbedarf in der Höhe nicht bestand, wurden 0,82 Mio. € (1,6 Mio. DM) dem Stiftungsvermögen zugeführt.

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat Sachsen errichtete 1991 die rechtsfähige Landesstiftung bürgerlichen Rechts „Hilfe für Familien, Mutter und Kind“, die Zuschüsse an Familien und schwangere Frauen in Not gewährt und auch von der öffentlich-rechtlichen Stiftung des Bundes „Mutter und Kind - Schutz des ungeborenen Lebens“ Zuwendungen erhält. Das SMS gewährte der Landesstiftung im Hj. 1999 eine Zuwendung von 1,53 Mio. € (3 Mio. DM). Der SRH hat die Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben des SMS im Hj. 1999, das Bewilligungsverfahren und die zweckentsprechende Verwendung der Mittel des SMS für die Landesstiftung geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Neun Mitarbeiter des Sächsischen Landesamtes für Familie und Soziales (SLFS) verwalteten im Hj. 1999 die Landesstiftung. Der Verwaltung der Landesstiftung obliegen gemäß Geschäftsverteilungsplan umfangreiche Aufgaben, die u. a. von der Verwaltung des Stiftungsvermögens, der Einzelfallbearbeitung der Anträge auf Stiftungsleistungen bis zur Bescheiderteilung und zur Bearbeitung der Widersprüche reichen. Sie bewilligt Schenkungs- oder Darlehensverträge und bearbeitet Einsprüche oder Beschwerden. Die Personal- und Sachausgaben für die Verwaltung der Landesstiftung trug bisher das SLFS. Das SMS stützt die Finanzierung der Personal- und Sachausgaben der Landesstiftung auf § 4 der Stiftungssatzung vom 05.11.1991, wonach für die Verwaltung der Stiftung beim SLFS eine Geschäftsstelle eingerichtet wird. Zur Übernahme der Verwaltungsausgaben durch das SLFS wird in der Satzung keine Regelung getroffen.

2.2 Im Stellenplan 2001/2002 des SLFS wurden die Stellen des SLFS für die Mitarbeit in der Landesstiftung nicht mehr ausgebracht. Dennoch hat das SLFS zumindest bis Ende des Hj. 2001 die Personal- und Sachkosten für die Landesstiftung getragen.

2.3 Das SMS bewilligte der Landesstiftung im Hj. 1999 Mittel in Höhe von insgesamt 1,53 Mio. € (3 Mio. DM) für Leistungen der Landesstiftung im Wege der Projektförderung. Die Höhe der bewilligten Zuwendung wurde am 06.12.1999 nochmals von zunächst 1,23 Mio. € (2,4 Mio. DM) auf 1,53 Mio. € (3 Mio. DM) erhöht. Laut Zuwendungsbescheid sollten nicht verwendete Beträge am Ende des Jahres dem Stiftungsvermögen zufließen. Dementsprechend wurde es am Ende des Hj. 1999 um 0,82 Mio. € (1,6 Mio. DM) erhöht.

Das Stiftungsvermögen betrug lt. Vermögensnachweis der Landesstiftung zum 01.01.1999 rd. 9,2 Mio. € (rd. 18 Mio. DM) und ein Jahr später rd. 10,23 Mio. € (rd. 20 Mio. DM).

2.4 Das SMS verzichtete auf die Vorlage eines schriftlichen Zuwendungsantrages. Dem SMS lag kein Finanzierungsplan vor, aus dem die Vermögenssituation der Landesstiftung hervorgegangen wäre.

3 Folgerungen

3.1 Durch die vollständige Übernahme der Personal- und Sachausgaben der Landesstiftung durch das SLFS und der vollständigen Wahrnehmung nahezu sämtlicher Aufgaben der Landesstiftung durch das SLFS ist die Eigenständigkeit der Stiftung bürgerlichen Rechts nicht gewahrt. Die Wahrnehmung der umfangreichen Stiftungsaufgaben durch das Sachgebiet 42 des SLFS und die enge Anbindung der Stiftung an das SLFS stehen im Widerspruch zum Charakter einer rechtsfähigen Stiftung bürgerlichen Rechts. Eine haushaltsrechtliche Ermächtigung für die Finanzierung der Personal- und Sachausgaben der Landesstiftung durch das SLFS ist nicht ersichtlich.

3.2 Die Bewirtschaftung der Personalausgaben durch das SLFS entsprach im Hj. 2001 nicht dem Stellenplan 2001/2002 des SLFS. Das SLFS war nach § 5 Abs. 1 HG 2001/2002 an den Stellenplan gebunden.

Die Bezahlung von Mitarbeitern der Stiftung aus dem Haushalt des SLFS war unzulässig.

Zur Wahrung der Eigenständigkeit der Landesstiftung als Stiftung bürgerlichen Rechts sollte die Verwaltung der Stiftung aus dem Geschäftsbereich des SMS ausgegliedert werden. Notwendige Personal- und Sachausgaben der Stiftung könnten künftig über Zuwendungen gefördert werden.

3.3 Die Zuwendung zur Finanzierung von Stiftungsleistungen im Jahr 1999 war nicht in Höhe von 1,53 Mio. € (3 Mio. DM) erforderlich. So war es möglich, dem Stiftungsvermögen am Jahresende 0,82 Mio. € (1,6 Mio. DM) zuzuführen.

3.4 Nach Vorl. VwV Nr. 3.1 zu § 44 SäHO bedarf es für die Bewilligung einer Zuwendung grundsätzlich eines schriftlichen Antrages, zu dem auch ein Finanzierungsplan gehört. Anhand des Finanzierungsplans hätte die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung beurteilt werden können.

Vor allem im Hinblick auf die 1999 bewilligte Zuwendung von 1,53 Mio. € (3 Mio. DM) hätte das SMS die Notwendigkeit und das erhebliche staatliche Interesse an der Förderung in dieser Höhe in einem Prüfvermerk nach Vorl. VwV Nr. 3.4 zu § 44 SäHO festhalten müssen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die nicht beanspruchten Mittel der Zuwendung zur Finanzierung von Stiftungsleistungen seien satzungsgemäß dem Stiftungsvermögen zugeführt worden. Dadurch ließen sich Erträge bis zu 50.000 € jährlich erwirtschaften, die künftig verwendbar seien. Dies sei angesichts der prekären Haushaltslage des Staates und der 2003, 2004 erheblich

absinkenden Haushaltsansätze vertretbar. Im Übrigen würden die Hinweise des SRH befolgt.

Ab dem Haushalt 2003/2004 werde u. a. ein Zuschusstitel für die Kosten einer gemeinsamen Geschäftsstelle aller Stiftungen des SMS eingerichtet.

Zur Berechtigung zur Finanzierung der Verwaltungskosten der Stiftung werde auf die Stiftungssatzung und den vom Landtag beschlossenen Haushaltsplan verwiesen.

Maßnahmen, Dienste und Einrichtungen zur Versorgung psychisch Kranker und psychisch Behinderter; psychosoziale Prävention

Sozialversicherungsträger werden in die Finanzierung der Versorgung psychisch Kranker und Behinderter im Rahmen des geförderten Programms bisher nicht hinreichend einbezogen.

Die gesetzlich vorgeschriebene Psychiatrieberaterstattung an das SMS erfolgt bisher nicht.

Bei dem Zuwendungsverfahren wurde wiederholt und z. T. schwerwiegend gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften verstoßen.

1 Prüfungsgegenstand

Für Maßnahmen, Dienste und Einrichtungen zur Versorgung psychisch Kranker und Behinderter und für psychosoziale Prävention wurden 1997 Mittel in Höhe von 9,9 Mio. € (19,5 Mio. DM) ausgegeben. In den folgenden Jahren wurden die geplanten Mittel von 11,24 Mio. € (22 Mio. DM) für 1998 auf 12,78 Mio. € (25 Mio. DM) für 1999 und 2000 erhöht. Der höhere Haushaltsansatz resultiert besonders in den Hj. 1999 und 2000 aus einer Erhöhung der Zuschüsse für Investitionen für Wohnstätten und betreutes Wohnen psychisch Behinderter.

Gefördert wurden Maßnahmen, Dienste und Einrichtungen der freien Träger sowie der Kreisfreien Städte und Landkreise.

Der SRH hat die Bewilligung und Verwendung der im Haushaltsplan 1997 veranschlagten Zuschüsse für die Förderung der Tit.Gr. 52 im Kap. 0807 und das Verwaltungsverfahren bis zum Hj. 2001 geprüft. Prüfungsgegenstand waren die Grundlagen der Förderung, die Angemessenheit und Notwendigkeit der Ausgaben, das Zuwendungsverfahren und die Verwendung der Mittel.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Vom SMS wird keine an Planungsdaten des Freistaates Sachsen orientierte nachvollziehbare Bedarfsermittlung durchgeführt. Grundlage bilden lediglich Untersuchungen in verschiedenen Bereichen der Stadt Leipzig, der Stadt Dresden und vergleichbare europäische Studien. Eine Prognose über den Bedarf an weiteren Plätzen ist nach Angaben des SMS nach vorliegender Datenlage schwer möglich.

2.2 Die gem. § 7 Abs. 2 SächsPsychKG (Sächsisches Gesetz über die Hilfen und die Unterbringung bei psychischen Krankheiten) vorgeschriebene Psychiatrieberaterstattung an das SMS erfolgte bisher nicht. Das SMS hat nicht die im Gesetz geforderte Form der Berichterstattung geregelt.

2.3 Den RP liegen Berichte über die Förderung vor, eine Auswertung durch das SMS erfolgte wegen mangelnder Vergleichbarkeit nicht. Über Ergebnisse der Förderung wird das SMS durch die Bewilligungsbehörden nicht unterrichtet. Es erfolgt bisher

nur eine Meldung des finanziellen Förderumfangs. Die Auswirkungen der erfolgten Förderungen werden nicht ausgewertet. Ein Berichtswesen existiert nicht.

2.4 Es erfolgt keine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Kriterien für Erfolgskontrollen sind nicht vorhanden. Die Kontrollen sind jedoch erforderlich, um z. B. zu beurteilen, inwieweit das mit der Zuwendung beabsichtigte Förderziel erreicht wird. Es liegen keine ausgewerteten Statistiken vor, um zu beurteilen, wie der Zuwendungszweck durch die Fördermittel erreicht wurde.

2.5 Die Finanzkraft der freien Träger wurde bei der Veranschlagung der Mittel nicht ausreichend geprüft. Weder die Bewilligungsbehörden (RP) noch das SMS hatten Kenntnis von der wirtschaftlichen Gesamtsituation der Zuwendungsempfänger. Jahresabschlüsse, Gewinn- und Verlustrechnungen oder Bilanzen lagen nicht vor. Eine Einschätzung, ob und inwieweit der jeweilige Zuwendungszweck durch geringeren Einsatz von Fördermitteln hätte erreicht werden können, war somit nicht möglich.

2.6 Sozialversicherungsträger werden in die Finanzierung der Versorgung psychisch Kranker und Behinderter im Rahmen des geförderten Programms bisher nicht hinreichend einbezogen. Die Krankenkassen zahlen ausschließlich für die Heilbehandlung im engeren Sinne. Weitere Zahlungen erfolgen nicht. Auch Rentenversicherungsträger, wie Landesversicherungsanstalt und Bundesanstalt für Arbeit, beteiligen sich grundsätzlich nicht an den Ausgaben.

2.7 Das SMS hat bisher keine hinreichenden Aktivitäten mit dem Ziel unternommen, dass Versorgungsverträge zwischen Krankenkassen und Trägern zur Beteiligung an den Ausgaben der in Rede stehenden Programme abgeschlossen werden. Auch Verhandlungen mit dem Ziel, Vereinbarungen mit den Rentenversicherungsträgern an der Beteiligung der Ausgaben abzuschließen, sind nicht vom SMS initiiert worden.

2.8 Der Gesetzgeber hat die verschiedenen Leistungsträger verpflichtet, zur Absicherung eines nahtlosen und aufeinander abgestimmten Versorgungskonzeptes zwischen stationärem und ambulantem Bereich bei der Durchführung ihrer Aufgaben eng zusammenzuarbeiten (§§ 86 ff. und 95 SGB X, § 10 Abs. 2 und 3 Bundessozialhilfegesetz). Eine Zusammenarbeit auf Landesebene im Hinblick auf die geprüften Maßnahmen konnte von uns nicht festgestellt werden.

2.9 Für die Förderung der Versorgung von psychisch Kranken und Behinderten lag bis 1999 für den gesamten Bereich der ambulanten Versorgung (Krisendienste, psychosoziale Kontakt- und Beratungsstellen, Tagesstätten), betreutes Wohnen und berufliche Arbeit keine Richtlinie des SMS vor. Damit wurde die Arbeit der Bewilligungsbehörden erheblich erschwert.

2.10 Das „Bewertungssystem zur Erfassung der Versorgungsdichte und Versorgungsqualität des gemeindepsychiatrischen Verbundes“ - Arbeitshilfen - Psychiatrie und Suchthilfen des SMS, Februar 1999 - umfasst nur Maßnahmen der ambulanten Versorgung. Das sind hinsichtlich der Versorgung psychisch Kranker und Behinderter psychosoziale Arbeitsgemeinschaften (Vertreter von Betroffenen- und Angehörigenvereinigungen), Sozialpsychiatrischer Dienst und niederschwellige Angebote (Begegnung, Beratung und Tagesstrukturierung, wie Teestuben, psychosoziale Kontakt- und Beratungsstellen oder Tagesstätten). Zum gemeindepsychiatrischen Verbund gehören jedoch nach dem Landespsychiatrieplan auch die stationäre Versorgung, die betreuten Wohnformen, die berufliche Rehabilitation und Arbeit für psychisch Kranke.

2.11 Die Förderung von Personalkosten und Sachkosten der ambulanten Versorgung psychisch Kranker und Behinderter ist nach der Richtlinie des SMS zur Förderung sozialpsychiatrischer Hilfen, der Suchtprävention und Suchtkrankenhilfe vom 11.06.1999 (RL-PsySu) durch das Bewertungssystem (Punktesystem) und ggf. durch den Abschluss von Versorgungsverträgen (Sächsischer Musterversorgungsvertrag) bei Maßnahmen freier Träger mit der Kommune geregelt.

Die Förderung von Kosten gem. Nr. 2.2 der Richtlinie für die Errichtung, Instandsetzung, Ausstattung von Räumen der gemeindepsychiatrischen Verbunde und für Maßnahmen gem. Nr. 2.3 der Richtlinie u. a. zur Schaffung und zum Erhalt von Arbeitsplätzen für psychisch Kranke, zur Wahrnehmung überregionaler Aufgaben, zur Beratung der Landkreise/Kreisfreien Städte und der freien Träger und zur Verbesserung des Gesamtsystems unterliegt bisher keinem Bewertungssystem. Gleiches gilt für den Neu- oder Umbau von Wohnstätten, deren Instandsetzung und Ausstattung.

2.12 Eine Verwaltungskostenumlage wurde gefördert, obwohl in den Förderrichtlinien entsprechende Regelungen nicht getroffen sind. Sie lag bei bis zu 23 % der Gesamtausgaben (z. B. 25.053 € [49.000 DM] Verwaltungskostenumlage bei Gesamtausgaben von 109.416 € [214.000 DM]).

2.13 Die Fördermittel für psychosoziale Kontakt- und Beratungsstellen wurden vom SMS, da im laufenden Haushaltsjahr weitere Mittel zur Verfügung standen, mit Schreiben vom 18.04.1997 auf 5.113 € (10.000 DM) für Sachkosten und 3.835 € (7.500 DM) für Personalkosten je Fachkraft erhöht. Die Maßnahmeträger hatten in den meisten Fällen bereits weit geringere Mittel beantragt. Somit konnten die Zuwendungsempfänger Eigenmittel einsparen. Dies führte im Regierungsbezirk Chemnitz z. B. dazu, dass die Zuwendungsempfänger Eigenmittel in Höhe von 32.211 € (63.000 DM) einsparen konnten und der Freistaat Sachsen in dieser Höhe zusätzliche Mittel aufbringen musste.

2.14 Beim Zuwendungsverfahren wurde wiederholt und z. T. schwerwiegend gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften verstoßen.

Weil eine Zuwendung zu früh ausgezahlt wurde, konnte ein Zuwendungsempfänger beim Bau einer sozialtherapeutischen Wohnstätte Zinsen in Höhe von 38.858 € (76.000 DM) erwirtschaften. Sie wurden dem Zuwendungsempfänger belassen. Der Bau einer sozialtherapeutischen Wohnstätte erfolgte ohne Einsatz von Eigenmitteln, obwohl anfänglich 133.447 € (261.000 DM) bei Gesamtkosten von 2,15 Mio. € (4,2 Mio. DM) im Zuwendungsbescheid vorgesehen waren.

Im Rahmen der geförderten Projekte wurden teilweise in erheblichem Umfang Leistungen für Dritte erbracht, so z. B. Bauhilfsarbeiten, Verkauf von selbst hergestellten Produkten. Die Einnahmen aus diesen Tätigkeiten, die bis zu 199.403 € (390.000 DM) im Einzelfall betragen haben, wurden nur z. T. im Verwendungsnachweis angegeben. In einem Fall wurden 83.340 € (163.000 DM) eingenommen und nur 3.067 € (6.000 DM) als Eigenmittel im Verwendungsnachweis angegeben. Die Sachberichte der Verwendungsnachweise waren in der Regel mangelhaft. Ergebnisse und Erfolge der Landesförderung wurden nicht beschrieben. Prüfvermerke zu den Anträgen und Verwendungsnachweisen wurden kaum gefertigt. Teilweise wurden Maßnahmen vor der Bewilligung durchgeführt oder begonnen, obwohl ein vorzeitiger Beginn nicht genehmigt worden war. Bei Verminderung von Fördermitteln im Zuwendungsbescheid gegenüber dem Antrag auf Förderung wurde teilweise keine überarbeitete angepasste Gesamtfinanzierung vorgelegt. So wurden bei beantragten Mitteln in Höhe von 375.288 € (734.000 DM) nur 344.610 € (674.000 DM) bewilligt.

Reinigungskräfte, Säuglings- und Kinderkrankenschwestern und Krankenschwestern für Geschwulsterkrankungen wurden entgegen Nr. 4.2 der Richtlinie über die Förderung von Sozialpsychiatrischen Diensten und des Landespsychiatrieplanes gefördert.

3 Folgerungen

3.1 Es ist eine an Planungsdaten orientierte messbare und nachvollziehbare Bedarfsermittlung durchzuführen.

Über die Leistungen der Dienste und Einrichtungen lagen z. B. den RP von den Trägern Berichte vor, die vom SMS als wichtige Planungsunterlage ausgewertet werden müssen.

Eine vom SMS geplante Basisdokumentation soll künftig Ergebnisse über die Versorgungsleistungen der Einrichtungen liefern, Angaben zur Versorgungsplanung und zur Psychiatrieberichterstattung bereitstellen und die Transparenz der Hilfen ermöglichen. So sollen u. a. Auswertungsroutinen, Jahresberichte und die Nutzung von Angeboten zur Verfügung stehen. Hiermit soll die Pflicht zur jährlichen Berichterstattung umgesetzt werden. Ferner ist die Universität Dresden mit einer Erhebung für statistische Auswertungen über psychisch Kranke, die vom Sozialpsychiatrischen Dienst außerhalb von Krankenhäusern betreut werden, befasst.

Der SRH begrüßt die vom SMS eingeleiteten Schritte und erwartet eine alsbaldige Umsetzung.

3.2 Es sind Erfolgskontrollen durchzuführen und eine Förderbilanz zu erstellen.

Mögliche Parameter könnten sein:

- ob in den einzelnen Betreuungsfällen das Erreichen des Betreuungsziels dokumentiert wird,
- ob Betreuungszeiten in Abhängigkeit vom Betreuungsergebnis, Klientenzahlen oder Kontakte sich erhöhen oder rückläufig sind,
- ob Aktivitäten, Beschäftigungen oder Arbeit wieder aufgenommen werden können,
- ob und wann durch bestimmte Maßnahmen die Einzelbetreuung in eine Gruppenbetreuung übergegangen ist (und somit der Aufwand reduziert wird).

Ferner könnte mit der Förderbilanz durch einen Soll-Ist-Vergleich ermittelt werden, was mit welchen Mitteln, wann, wie und mit welchem Aufwand erreicht wurde. Dadurch würden Leistungen und Angebote der Träger transparenter.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die gesetzlich vorgeschriebene Pflicht des § 7 Abs. 2 SächsPsychKG über die Psychiatrieberichterstattung (vgl. Pkt. 2.2). Zu beanstanden ist, dass das SMS bisher nicht die Form der Psychiatrieberichterstattung geregelt hat, obwohl dies das Gesetz im § 7 Abs. 2 Satz 2 SächsPsychKG vorschreibt.

3.3 Im Hinblick auf den Psychiatriebericht und eine Psychiatrieberaterstattung ist Folgendes festzustellen:

Erfolgskontrollen müssen künftig anhand des Berichtes nach § 7 Abs. 2 SächsPsychKG und einer „Psychiatrieberaterstattung“ durchgeführt werden können. Derzeit kann kein genauer Handlungsbedarf für die Zukunft festgestellt werden.

Ein künftiger Psychiatriebericht sollte eine Bestandsaufnahme und Analyse sowie Vorschläge zur Weiterentwicklung der Förderung enthalten. Bereits im Ersten Sächsischen Landespsychiatrieplan 1993 wird davon gesprochen, dass eine entscheidende Voraussetzung für Planung(-skorrekturen), Weiterentwicklung, Evaluation und Qualitätssicherung ein zuverlässiges und für versorgungsbezogene Zwecke dienliches, übersichtliches, zu Vergleichszwecken geeignetes und fortlaufendes Informationssystem (Psychiatrieberaterstattung) ist.

Wichtige Kontrollinstrumente sind ein Berichtswesen und eine Förderbilanz. Mit Hilfe des Berichtswesens sollte das SMS mindestens einmal jährlich über den Erfolg der Förderung berichten. Einheitliche zielbezogene und überprüfbare Kriterien sind für die Entwicklung von Kennzahlen erforderlich.

Nach einer bestimmten Laufzeit der Förderung von maximal fünf Jahren sollten die Bewilligungsbehörden prüfen, ob die Bewilligung von Zuwendungen für bestimmte Projekte im Allgemeinen und im Einzelfall weiter erforderlich sind.

3.4 Gemäß § 6 SächsPsychKG sind die Landkreise und Kreisfreien Städte im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit für die Gewährung der Hilfen im Sinne von § 5 und deren Koordinierung zuständig. Sie richten Sozialpsychiatrische Dienste ein und wirken darauf hin, dass weitere erforderliche komplementäre psychiatrische Einrichtungen eingerichtet werden. Das Land fördert die Maßnahmen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel durch Zuwendungen (§ 23 i. V. m. § 44 SÄHO).

Die bestehenden Kostenregelungen, vor allem im komplementären und rehabilitativen Bereich, sind nicht befriedigend. Die Sozialversicherungsträger, insbesondere die Krankenkassen und Rentenversicherungsträger aber auch die Bundesanstalt für Arbeit (berufliche Rehabilitation) beteiligen sich nach unseren Erhebungen grundsätzlich nicht an den Ausgaben, soweit z. B. bei den Krankenkassen Ausgaben über die unmittelbare Heilbehandlung hinausgehen. Das Ministerium sollte deshalb Rahmenvereinbarungen mit den Kosten- und Leistungsträgern anstreben, um der Verbesserung der Finanzierung und einer Weiterentwicklung fachlicher Zuständigkeitsabgrenzungen Rechnung zu tragen.

Damit einher ginge eine Entlastung des Freistaates Sachsen, der Kreise und Kreisfreien Städte.

In Baden-Württemberg werden beispielsweise die Sozialpsychiatrischen Dienste sowohl vom Land als auch von den Stadt- und Landkreisen und den Krankenkassen gefördert. Die Gesamtkosten der Sozialpsychiatrischen Dienste werden zu 20 % von den Krankenkassen erbracht. Entsprechend einer Vereinbarung zwischen dem Land und den Krankenkassen werden mit den Bescheiden des Landes sowohl die Landeszuwendungen als auch die Zuwendungen der Krankenkassen an die Träger der Sozialpsychiatrischen Dienste bewilligt.

3.5 Gemäß § 40 ff. SGB V haben Krankenkassen grundsätzlich zumindest Anteile der Betreuungskosten in betreuten Wohneinrichtungen der Eingliederungshilfe zu über-

nehmen, wenn der Landesverband der Krankenkassen und die Verbände der Ersatzkassen mit den Einrichtungen Versorgungsverträge gem. § 111 Abs. 2 SGB V abgeschlossen haben. Vor Abschluss eines Versorgungsvertrages müssen die Einrichtungen, die in § 107 Abs. 2 genannten Bedingungen erfüllen.

Nach der genannten Vorschrift sind somit auch die Krankenkassen für die Finanzierung der in Frage stehenden Projekte, zumindest für die in § 40 SGB V genannten Einrichtungen zuständig. Der Freistaat, die Kreise und Kreisfreien Städte finanzieren in erheblicher Höhe Projekte, die den Krankenkassen (aber auch den anderen Sozialversicherungsträgern) zugute kommen. Bisher sind keine entsprechenden Versorgungsverträge mit den Krankenkassen nach § 111 SGB V abgeschlossen worden.

Wir schlagen daher vor, entsprechende Initiativen zu ergreifen, um Vereinbarungen im Rahmen des § 111 SGB V abzuschließen.

Gemäß § 27 Abs. 1 Satz 3 SGB V ist bei der Krankenbehandlung den besonderen Bedürfnissen psychisch Kranker Rechnung zu tragen, insbesondere u. a. bei der medizinischen Rehabilitation. Die Krankenkassen müssen sich bemühen, ihren psychisch kranken Mitgliedern Möglichkeiten der ambulanten und stationären Rehabilitation nachzuweisen.

Im Hinblick auf die psychosozialen Dienste müssen daher insoweit auch die Krankenkassen im Freistaat Sachsen in die Pflicht genommen werden. In Berlin haben z. B. für 1999 die Krankenkassen eine Beteiligung an der ambulanten Versorgung in Höhe von 1,585 Mio. € (3,1 Mio. DM) zugesagt.

Wir schlagen auch insoweit vor, mit den Krankenkassen und den übrigen Spitzenverbänden der Sozialversicherungsträger über entsprechende Beteiligungen auf Landesebene zu verhandeln und daraufhin zu wirken, dass sich die Sozialversicherungsträger, insbesondere die Krankenkassen an den entsprechenden Kosten beteiligen.

3.6 Der Prozess einer engen Zusammenarbeit der verschiedenen Leistungsträger zur Absicherung eines nahtlosen und aufeinander abgestimmten Versorgungskonzepts (vgl. Pkt. 2.8) sollte vom Freistaat in Gang gesetzt werden und durch den Einsatz von Koordinatoren unterstützt werden.

3.7 Das Bewertungssystem zur Erfassung der Versorgungsdichte und Versorgungsqualität des gemeindepsychiatrischen Verbundes (vgl. Pkt. 2.10) gilt nur eingeschränkt und nicht für den gesamten Bereich des gemeindepsychiatrischen Verbundes. Insoweit bedarf es einer Ergänzung.

3.8 Durch eine Förderung über Pauschalen (vgl. Pkt. 2.11) könnte in den genannten Fällen der Verwaltungsaufwand wesentlich reduziert werden. Fördermittel könnten anhand eines Schlüssels vergeben werden, der im Rahmen des gemeindepsychiatrischen Verbundes zu ermitteln ist und bei dem je nach Angebot, Kapazität und auch Bedarf an Leistungen und Diensten in dem jeweiligen Gebiet bzw. der jeweiligen Einrichtung bestimmte Punktezahlen bei der Vergabe von Fördermitteln zu berücksichtigen sind.

Eine verstärkte Einführung pauschalierter Festbeträge in den aufgezeigten Bereichen würde zu weiterer Vereinfachung führen, wenn zugleich angemessene Erleichterungen bei Antragstellung, Antragprüfung, Erstellung der Verwendungsnachweise und deren Prüfung festgelegt werden.

Die Pauschalierung könnte in einer Modellphase erprobt werden.

Pauschalierte Festbeträge kommen aber auch in Betracht bei der Personalkostenförderung und bei der Fort- und Weiterbildung sowie bei Sachkostenzuschüssen. Bei der Pauschalierung der zuwendungsfähigen Ausgaben für Baumaßnahmen könnten diese auch pauschal gefördert werden.

3.9 Erst mit der Richtlinie des SMS zur Förderung sozialpsychiatrischer Hilfen, der Suchtprävention und Suchtkrankenhilfe vom 11.06.1999 wurde eine Fördergrundlage für alle Maßnahmen, Dienste und Einrichtungen zur Versorgung psychisch Kranker und Behinderter geschaffen.

3.10 Über die Förderwürdigkeit und ggf. über die Förderhöhe von Verwaltungskosten sind Regelungen zu treffen.

3.11 Der Grundsatz der Subsidiarität wird verletzt, wenn der Freistaat Zuwendungsempfängern Mittel anbietet, die höher als die beantragten sind.

3.12 Das SMS und die RP haben die Förderrichtlinien und die zuwendungsrechtlichen Vorschriften zu beachten.

Insbesondere sind erwirtschaftete Zinsen, die durch vorfristige Zahlung der Zuwendungen erfolgen, in der Regel nach Prüfung der Ermessensentscheidung, dem Freistaat zurückzuführen. Eine nachträgliche Genehmigung der Verwendung entspricht in der Regel nicht § 7 SÄHO, dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Umgang mit Haushaltsmitteln.

Die Zuwendungsempfänger haben im Verwendungsnachweis alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen, auch Einnahmen aus Leistungen Dritter, aufzuführen. Diese Einnahmen Dritter, die im Rahmen des Projektes anfallen, sind als Deckungsmittel für Ausgaben bei den geförderten Maßnahmen zu berücksichtigen. Die Höhe der Eigenmittel und die durch das Projekt erzielten Einnahmen müssen bei der Bemessung der Höhe der Zuwendung berücksichtigt werden. Es sind ggf. Rückforderungen und Zinsansprüche zu prüfen.

Ferner ist bei der Bewilligung von Zuwendungen auf angemessene Eigenbeteiligung zu achten, auch wenn sich nach Ablauf der Maßnahme ergibt, dass nach Auffassung der Zuwendungsempfänger zur Finanzierung Eigenmittel nicht mehr benötigt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Der Landespsychiatrieplan werde überarbeitet. Der erste Entwurf solle bis Ende 2003 vorliegen. Das SMS orientiere sich bei der Förderung auch an den Bevölkerungszahlen der Landkreise und kreisfreien Städte, den im Ersten Sächsischen Landespsychiatrieplan festgelegten Planzahlen und am „Netzplan Sozialtherapeutische Wohnstätten“.

Mit der Richtlinie Psychiatrie und Suchthilfe 1999 sei ein Bewertungssystem für Maßnahmen der ambulanten Versorgung eingeführt worden. Seitdem würden bei der Antragstellung Leistungsparameter erhoben und berücksichtigt.

Zu Beginn des Jahres 2002 sei das in Zusammenarbeit mit den Universitäten Dresden und Leipzig entwickelte Basisdokumentationssystem (BADO-K) eingeführt worden. Damit würden Leistungsdaten der komplementären psychiatrischen Versorgung in einer einheitlichen und vergleichbaren Form erhoben. Eine erste Datenauswertung

sei zum Stand 30.06.2002 geplant. Mit Hilfe der BADO-K solle auch die nach § 7 Abs. 2 SächsPsychKG vorgesehene Berichterstattung durchgeführt werden.

Nach Einführung der Fördermitteldatenbank „FÖMISAX“ könnten nunmehr Förderbilanzen erstellt werden.

Eine Erfolgskontrolle in der vom SRH gewünschten Form sei nicht möglich. Anhand der Entwicklung der psychiatrischen Versorgungsstrukturen im Freistaat Sachsen ließen sich Erfolge nachweisen.

Eine Förderung erfolge nur, wenn ein Eigenmittelanteil erbracht werde. Die Finanzkraft der freien Träger sei somit berücksichtigt.

Eine Beteiligung der Krankenkassen an der Finanzierung sei nur im Einvernehmen möglich. Dahingehende Bemühungen seien bisher gescheitert. Bei Rentenversicherungsträgern sei die Situation ähnlich. Eine Zusammenarbeit von verschiedenen Leistungsträgern, ihren Verbänden sowie den im Sozialgesetzbuch genannten öffentlich-rechtlichen Vereinigungen finde jedoch die ausdrückliche Zustimmung des SMS.

Das SMS sei jedoch kein Leistungsträger im Sinne des Gesetzes. Ein Anspruch auf Mitarbeit in diesen Gremien könne daher nicht erhoben werden. Für den Einsatz von Koordinatoren sei das SMS nicht zuständig. Der Vorschlag des SRH werde jedoch befürwortet und der Sachverhalt geprüft.

Die Sachdarstellung zu Nr. 2.10 zur Bewertung zur Erfassung der Versorgungsdichte sei zutreffend. Es sei zurzeit jedoch nicht beabsichtigt, das Bewertungssystem zu erweitern.

Die Feststellungen des SRH hinsichtlich des Zuwendungsverfahrens treffen nach Auffassung des SMS grundsätzlich zu. Die Hinweise des SRH würden beachtet. Die Verwendungsnachweisprüfung sei teilweise jedoch noch nicht abgeschlossen. Die Beschäftigung von Fachkrankenschwestern/-pflegern werde in der Förderrichtlinie lediglich empfohlen. Deshalb sei es zulässig, auch Fachkräfte mit relevanten Grundberufen (z. B. Krankenschwestern) sowie zwei Jahre praktischer Erfahrung in der Psychiatrie zu fördern.

Das Landesjugendamt förderte im Hj. 2000 den Neubau eines Jugendzentrums auf Weisung des SMS mit 233,66 T€ (457 TDM), obwohl die Gesamtfinanzierung in Höhe von 335,41 T€ (656 TDM) nicht gesichert war.

Das Landratsamt als örtlicher Träger der Jugendhilfe bestätigte den Bedarf für dieses Jugendzentrum nicht.

Mittel in Höhe von 233,66 T€ (457 TDM) wurden im Dezember 2000 ausgezahlt, obwohl die Baugenehmigung nicht vorlag und mit dem Bau erst im Juni 2001 begonnen wurde. Bei Erlass des Zuwendungsbescheides war dies bekannt.

Das RP Leipzig förderte ebenfalls den Neubau des Jugendzentrums, ohne dass eine Abstimmung über die Fördermaßnahmen, zuwendungsfähigen Ausgaben und zum Verwendungsnachweis erfolgte.

1 Prüfungsgegenstand

Das Landesjugendamt förderte im Hj. 2000 den Neubau eines Jugendzentrums durch einen freien Träger mit 233.747 € (457.170 DM) aus Mitteln des SMS. Der SRH hat gemeinsam mit dem StRPrA Leipzig die Zuwendung geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausweislich des Förderantrags vom 21.07.2000 beabsichtigte der Träger eine Aufteilung des Bauvorhabens für das Jugendzentrum in zwei Bauabschnitte, deren Gesamtausgaben 845.165 € (1.653.000 DM) betragen sollten. Die Ausgaben für das Untergeschoss (Bauabschnitt A) sollten 333.925 € (653.100 DM) betragen, die Ausgaben für das Obergeschoss (Bauabschnitt B) 511.292 € (1 Mio. DM). Über Eigenmittel, Drittmittel und Eigenleistungen konnte der Träger keine Nachweise vorlegen. Die Gesamtfinanzierung des Projekts war in Höhe von 335.372 € (655.930 DM) nicht gesichert.

2.2 Das Kreisjugendamt prüfte den Förderantrag und konnte den Bedarf für ein Freizeithaus in der geplanten Größenordnung „nicht absehen“. Ferner stellte das Kreisjugendamt fest, dass es eine Vielzahl von Vereinen und Verbänden gebe, die sich der offenen Jugendarbeit widmen, sodass den vielseitigen Interessen und Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen durch bestehende Angebote entsprochen werde. Das Landratsamt als zuständiger örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe beteiligte sich nicht finanziell an der Baumaßnahme.

2.3 Das Landesjugendamt schlug gegenüber dem SMS am 04.12.2000 vor, die Baumaßnahme nicht zu fördern und begründete den Vorschlag u. a. wie folgt:

- Die Gesamtfinanzierung des Vorhabens sei nicht gesichert.
- Der Landkreis als örtlicher Träger beteilige sich nicht finanziell an dem Vorhaben.

- Die Stadt sehe sich nicht in der Lage, Projektrisiken auch nur anteilig durch die Bereitstellung kommunaler Mittel abzudecken.
- Bewilligung und zugleich Auszahlung des Zuwendungsbetrages sei auf der Grundlage der haushaltsrechtlichen Bestimmungen im Hj. 2000 nicht mehr möglich.

Dennoch wies das SMS bereits am 05.12.2000 das Landesjugendamt ohne Begründung an, das Projekt noch für das Hj. 2000 in die Förderung aufzunehmen. Der Zuwendungsbescheid des Landesjugendamtes vom 07.12.2000 für das Hj. 2000 über die Förderung des Bauabschnitts A mit 233.747 € (457.170 DM) erging auf Weisung des SMS.

2.4 Bei Erlass des Zuwendungsbescheides am 07.12.2000 war bereits absehbar, dass mit dem Bau erst im Hj. 2001 begonnen werden konnte. Die Baugenehmigung wurde erst im März 2001 erteilt. Tatsächlich erfolgte der Baubeginn erst im Juni 2001. Dem Landesjugendamt war aus den Antragsunterlagen bekannt, dass die Baumaßnahme erst im Hj. 2001 durchgeführt werden konnte. Dennoch bewilligte das Landesjugendamt mit dem Zuwendungsbescheid vom 07.12.2000 eine Zuwendung für den Zeitraum bis 31.12.2000. Durch weitere Bescheide wurde der Bewilligungszeitraum bis zum 30.06.2001 verlängert.

2.5 Das RP Leipzig bewilligte bereits am 07.12.1999 eine Zuwendung für den Neubau des Jugendzentrums mit Mitteln aus dem Förderprogramm Städtebauliche Erneuerung des SMI. Zwischen SMI und SMS, RP und dem Landesjugendamt erfolgte keine Abstimmung über die zu fördernden Maßnahmen. Vor Bewilligung der Zuwendungen haben RP und Landesjugendamt kein Einvernehmen z. B. über die zuwendungsfähigen Ausgaben, zum Verwendungsnachweis und dessen Prüfung herbeigeführt.

2.6 Die Zuwendung des Landesjugendamtes wurde am 18.12.2000 ausgezahlt, obwohl mit dem Auszahlungsantrag die Verwendung der Zuwendung innerhalb von zwei Monaten nicht erklärt worden war. Der Zuwendungsempfänger versäumte dem Landesjugendamt mitzuteilen, dass die Mittel nicht innerhalb von zwei Monaten verbraucht werden konnten.

2.7 Der Träger legte dem Landesjugendamt bis zum 30.04.2001 keinen Zwischennachweis vor.

2.8 Der Träger konnte die Fördermittel seit der Auszahlung im Dezember 2000 bis zum Baubeginn im Juni 2001 zinsbringend anlegen.

3 Folgerungen

3.1 Die Anfinanzierung des Bauvorhabens, dessen Gesamtfinanzierung nicht hinreichend gesichert war, war nach Vorl. VwV Nr. 1.2 zu § 44 SÄHO nicht zulässig.

3.2 Es ist unklar, warum das SMS das Bauvorhaben förderte, obwohl das zuständige Landratsamt als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe den Bedarf für ein Freizeithaus nicht bestätigen konnte und sich ebenso wie die Stadt an der Finanzierung nicht beteiligte. Nach §§ 69 Abs. 1 und 85 Abs. 1 SGB VIII sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sachlich zuständig für die Gewährung von Leistungen, die den örtlichen Bedarf betreffen.

3.3 Die Weisung des SMS an das Landesjugendamt zum Erlass des Zuwendungsbescheides ohne Angabe von Gründen ist nicht vertretbar und sachlich nicht nachvollziehbar. Die investive Förderung des freien Trägers für den Neubau eines Jugendzentrums hätte Ende des Hj. 2000 nicht erfolgen dürfen. Der Erlass des Zuwendungsbescheides auf Weisung des SMS ohne Sicherung der Gesamtfinanzierung widerspricht Vorl. VwV Nr. 1.2 zu § 44 SäHO.

3.4 Dem Landesjugendamt war wegen fehlender Baugenehmigung bereits bei Erlass des Zuwendungsbescheides im Dezember 2000 bekannt, dass die Zuwendung nicht bis Jahresende 2000 zweckentsprechend verwendet werden würde. Im Zuwendungsbescheid hätte daher der Bewilligungszeitraum nicht auf das Hj. 2000 beschränkt werden dürfen. Das Landesjugendamt bzw. das SMS hätten beim SMF rechtzeitig einen Antrag auf Übertragung der Mittel für Investitionen nach § 19 SäHO stellen sollen. Unnötiger Verwaltungsaufwand durch die Verlängerung des Bewilligungszeitraums hätte ggf. vermieden werden können.

3.5 Die Ministerien und Bewilligungsbehörden sollten - soweit noch nicht geschehen - nach Vorl. VwV Nr. 1.4 zu § 44 SäHO Einvernehmen über die Fördermaßnahmen, die zuwendungsfähigen Ausgaben sowie zur Führung und Prüfung der Verwendungsnachweise erzielen.

3.6 Bereits zum Zeitpunkt der Auszahlung am 18.12.2000 war vorhersehbar, dass die Mittel entgegen Vorl. VwV Nr. 7.1 zu § 44 SäHO nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung benötigt werden. Der Verein verletzte seine Mitteilungspflicht gem. Nr. 5.4 ANBest-P, da dem Landesjugendamt nicht unverzüglich angezeigt wurde, dass die ausgezahlten Mittel nicht innerhalb von zwei Monaten verbraucht werden können.

3.7 Der freie Träger hätte dem Landesjugendamt nach Nr. 6.1 ANBest-P innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Hj. 2000 einen Zwischennachweis vorlegen müssen, da der Zuwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Hj. 2000 erfüllt war.

3.8 Dem Freistaat ist ein Schaden in Höhe der Zinsen für die vorfristige Zahlung der Zuwendung entstanden. Ein Anspruch auf Ausgleich dieses Schadens muss geprüft werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Gesamtfinanzierung des Bauabschnitts A, der mit Mitteln des SMS gefördert wurde, sei durch Nachweis der Eigenmittel bis auf einen Betrag von unter 511 € (1.000 DM) gesichert gewesen. Die vom SRH genannte Stellungnahme des Landratsamtes sei widersprüchlich. Der Bedarf für das Jugendzentrum ergebe sich aus dem Jugendhilfeplan des Landratsamtes von Mai 1999. Die Nichtbeteiligung des Landratsamtes sei der knappen Haushaltslage geschuldet. Vor dem Bescheiderlass habe es Abstimmungen zwischen SMI und SMS gegeben. Das Einvernehmen zwischen mehreren Zuwendungsgebern werde künftig deutlicher dokumentiert.

Das SMS teilt die Auffassung des SRH hinsichtlich der weiteren Feststellungen und Folgerungen.

5 Schlussbemerkungen

Auch für den Nachweis der Gesamtfinanzierung des Bauabschnitts A konnten dem Landesjugendamt und dem SRH keine Nachweise zur Deckung der Ausgaben z. B. durch Eigenmittel vorgelegt werden. Entgegen der Darstellung des SMS ist der Jugendhilfeplan des Landratsamtes von Mai 1999 auf allgemeine Aussagen und auf eine Analyse bestehender Einrichtungen und Angebote beschränkt. Der Bedarf für das geförderte Jugendzentrum wurde nicht ausgewiesen.

**Einzelplan 09:
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft**

31

Deutsches Landwirtschaftsmuseum Markkleeberg

Das SMUL hat ohne vorausgehende Bedarfsanalyse mit hohem finanziellen Aufwand ein Museum errichten und betreiben lassen.

Das Finanzierungs- und Betreiberkonzept war unzureichend, die Kontrolle des SMUL äußerst mangelhaft.

Nach Insolvenz des Geschäftsbesorgers und Schließung des Museums wird zu entscheiden sein, ob der Museumsbetrieb weitergeführt werden soll.

1 Prüfungsgegenstand

Das SMUL hat seit 1992 die Errichtung und später die Betreuung des Deutschen Landwirtschaftsmuseums (DLM) Markkleeberg über Zuschüsse und ab 1998 über die Vergütung der Geschäftsbesorgung durch einen Verein finanziert. Insgesamt hat das SMUL im Zeitraum 1992 bis 2000 Ausgaben in Höhe von rd. 3,17 Mio. € (6,2 Mio. DM) geleistet.

Das seit 01.10.2001 geschlossene Museum diente bis dahin dazu, die agrar- und forst-historische Sammlung der ehemaligen Landwirtschaftsausstellung der DDR unterzubringen und der Öffentlichkeit zu präsentieren. Eigentümer der Sammlung ist der Freistaat Sachsen. Eigentümer der Ausstellungsflächen und Gebäude sind die Städte Leipzig und Markkleeberg.

Der SRH hat das Entscheidungsverfahren zur Errichtung sowie das Museums-, Betreiber- und Standortkonzept und die Finanzierung des Museums durch das SMUL geprüft.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Errichtung des Museums

2.1.1 Das SMUL hat nach eigenen Angaben seit 1992 Initiativen entwickelt, den Sammlungsbestand der agrar- und forsthistorischen Sammlung der ehemaligen Landwirtschaftsausstellung der DDR am bisherigen Standort Leipzig/Markkleeberg fortzuführen und in einem Museum der breiten Öffentlichkeit wieder zugänglich zu machen. Die Grundsteinlegung für einen Museumsneubau fand bereits 1994 statt.

Die Standortwahl hat das SMUL mit den seit den 60er Jahren auf diesem Gelände stattfindenden agrar- und forsthistorischen Ausstellungen begründet. Darüber hinausgehende Untersuchungen oder Entscheidungsgrundlagen waren dazu in den vom SMUL vorgelegten Unterlagen nicht erkennbar.

Eine Analyse darüber, ob es überhaupt einen Bedarf für eine museale Präsentation gab, wie groß dieser Bedarf z. B. gemessen am potenziellen jährlichen Besucheraufkommen ggf. war und ob dieser es rechtfertigte, solch ein Museum zu errichten und zu betreiben, hat der SRH nicht vorgefunden. Eine Museumskonzeption existiert seit März 1998. Danach sollte das DLM Markkleeberg die Agrargeschichte der ehemaligen DDR von 1945 bis 1989 veranschaulichen. Die Konzeption enthält unzulängliche Festlegungen zur inhaltlichen Aussage der Ausstellung und zu den Gestaltungsvorgaben.

Eine Bedarfsanalyse und eine schlüssige Museumskonzeption wären unabdingbare Voraussetzungen für eine sachgerechte Entscheidung über eine Museumsgründung und insbesondere über den Museumsneubau gewesen.

2.1.2 Das Kabinett wurde 1996 mit der vorgesehenen Errichtung des DLM Markkleeberg befasst. Wesentlicher Bestandteil der Ministervorlage des SMUL war der Vorschlag, mit dem Land Baden-Württemberg eine Vereinbarung über die Gründung eines DLM mit den Standorten Hohenheim und Markkleeberg abzuschließen. Diese wurde als „Voraussetzung für eine kooperative Zusammenarbeit beider Museumsteile unter einer einheitlichen wissenschaftlichen Leitung“ eingestuft.

Mit Kabinettsbeschluss vom November 1996 hat die Staatsregierung „dem Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Land Baden-Württemberg über die Bildung eines gesamtstaatlichen repräsentativen DLM an den Standorten Hohenheim und Markkleeberg“ zugestimmt. Es hat darüber hinaus das SMUL mit der vertraglichen Bindung eines geeigneten Trägers beauftragt.

Die „Vereinbarung zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Sachsen zur Bildung eines gesamtstaatlichen repräsentativen Deutschen Landwirtschaftsmuseums Hohenheim-Markkleeberg“ wurde erst im Mai 1999 geschlossen, obwohl das Museum in Markkleeberg bereits im Juli 1998 eröffnet worden war. Die Vereinbarung geht für beide Museumsteile u. a. von getrennten und eigenständigen Konzeptionen, Museumsleitungen und Trägerschaften aus. Lediglich die Museumskonzeptionen beider Museumsteile sollten abgestimmt und ein hierzu notwendiges Organ gebildet werden. Die Vereinbarung enthält keine Aussage zur wissenschaftlich-fachlichen Koordination der Museumsteile bzw. zu einer einheitlichen wissenschaftlichen Leitung. Ein gemeinsames Organ wurde nicht gebildet.

Das SMUL hat die Festlegungen des Kabinettsbeschlusses vom November 1996 weder bei Museumseröffnung und -betrieb noch beim Abschluss der Verwaltungsvereinbarung mit dem Land Baden-Württemberg eingehalten. Zu einer Zusammenarbeit zwischen den Museen Hohenheim und Markkleeberg oder gar zu einer wissenschaftlich-fachlichen Koordination und einheitlichen wissenschaftlichen Leitung ist es nicht gekommen. Ein DLM mit gesamtstaatlicher Repräsentanz ist nie errichtet und betrieben worden.

2.2 Geschäftsbesorgung

2.2.1 Geschäftsbesorger

Das SMUL hat in der Kabinettsvorlage einen bestimmten Verein als Betreiber des Museums vorgeschlagen. Das SMUL begründete den Vorschlag damit, dass der Verein u. a. Kultur- und Umweltprojekte für die Städte Leipzig und Markkleeberg übernommen und das Ausstellungsgut bereits betreut habe. Das SMUL hat in seiner Kabinettsvorlage alternativ zwar einen anderen möglichen Betreiber erwähnt, weitere Überlegungen zu

dieser Alternative oder auch dazu, das Eigentum des Freistaates in eigener Verantwortung zu verwalten und museal zu präsentieren, sind nicht aktenkundig.

Der Geschäftsbesorgungsvertrag mit dem Verein wurde im Juni 1998 ohne vorherige Ausschreibung geschlossen.

Das SMUL hat es versäumt, vor der Beauftragung des Vereins ausreichend zu prüfen, ob dieser geeignet war, ein Museum fachgerecht zu betreiben. Insbesondere der in der Satzung des Vereins bestimmte Zweck, Arbeitslosen mit schlechten Eingangsvoraussetzungen Arbeit anzubieten, um ihnen so eine Weitervermittlung auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen, stand im Widerspruch zu den Besonderheiten einer auf Dauer angelegten musealen Präsentation der agrar- und forsthistorischen Sammlung und einer wissenschaftlichen Aufarbeitung der Entwicklung der Landwirtschaft.

2.2.2 Geschäftsbesorgungsvertrag

Nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag hatte das SMUL den Verein mit der Verwaltung und Sicherung des Sammlungsbestandes, dessen musealer Präsentation und der Darstellung der Entwicklung der Landwirtschaft im östlichen Teil Deutschlands beauftragt.

Das SMUL hat im Geschäftsbesorgungsvertrag umfangreiche Pflichten des Vereins bestimmt. Eine Vielzahl von Zustimmungsvorbehalten und Auflagen des SMUL sowie Vorlage- und Berichtspflichten des Vereins gegenüber dem SMUL bzw. der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft wurden geregelt. Die für den Vollzug des Museumsbetriebes dem Verein auferlegte Vielzahl von Einzelverpflichtungen hat zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei den befassten Behörden geführt, ohne dass das SMUL offenbar den notwendigen Überblick über die Geschäftsbesorgung erhielt. Vor-Ort-Kontrollen, wie sie im Geschäftsbesorgungsvertrag vorgesehen waren, hat das SMUL hingegen nicht vorgenommen oder vornehmen lassen. Darüber hinaus ist es nach Aktenlage zwischen dem SMUL und dem Verein zu z. T. erheblichen Differenzen insbesondere zur musealen Präsentation gekommen.

Die vom SMUL gewählte Vertragsgestaltung stand einer dauerhaft erfolgreichen Museumstätigkeit entgegen. Das SMUL hat es versäumt, die vertraglich vereinbarten Kontrollen vor Ort wahrzunehmen. Es war deshalb nicht in der Lage, die Geschäftsbesorgung sachgerecht beurteilen zu können.

2.2.3 Mietverhältnisse

Nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag war der Verein verpflichtet, mit den Städten Leipzig und Markkleeberg als Eigentümern der für das DLM Markkleeberg genutzten Grundstücke und Gebäude „Nutzungsverträge“ abzuschließen. Diese vertraglichen Regelungen hat der Verein verspätet getroffen, sodass bei der Eröffnung des DLM Markkleeberg im Juli 1998 erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Nutzung der notwendigen Flächen bestand.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum das SMUL die Anmietung der Grundstücke und Gebäude zur Unterbringung der im Eigentum des Freistaates Sachsen stehenden Sammlung dem Verein überließ und nicht selbst tätig wurde.

Für den Museumsneubau, der im Eigentum der Stadt Markkleeberg steht, wurden Fördermittel des Bundes und des Freistaates Sachsen in erheblichem Umfang gewährt. Ob die Mietzahlungen an die Stadt Markkleeberg aufgrund dieser Sachlage der Höhe nach überhaupt gerechtfertigt waren, hat das SMUL nach Aktenlage zu keiner Zeit geprüft.

2.2.4 Personaleinsatz, Besucherzahlen

Nach der Ministervorlage vom November 1996 ging das SMUL von einem Personalstamm von drei Stellen und dem zusätzlichen Einsatz von ABM-Kräften aus.

Bis 1998 war bereits ein Personalaufwuchs auf acht Stammkräfte zu verzeichnen. Laut einer Aufstellung des Vereins beschäftigte dieser beispielsweise im Mai 2000 insgesamt 22 Personen im DLM Markkleeberg (einschließlich anderweitig finanzierter Hilfskräfte).

Nach einer Bestandsaufnahme des Vereins vom Juli 2001 wurden von diesem Personal rd. 5.600 m² Ausstellungsflächen bewirtschaftet. Die jährlichen Besucherzahlen lagen bei etwas mehr als 10.000 (1999), knapp 8.000 (2000) und rd. 5.000 (1. Halbjahr 2001).

Das DLM Hohenheim hatte bei einer Ausstellungsfläche von rd. 4.500 m² mit drei Ausstellungshallen im Jahr 2000 rd. 29.500 Besucher. Dafür standen vier Stellen und zeitweise eine Bürokraft zur Verfügung.

Das SMUL hat den Personalaufwuchs von ursprünglich drei auf acht Stammkräfte und den Einsatz anderweitig finanzierter Hilfskräfte hingenommen, ohne weitere Überlegungen über die Notwendigkeit und Angemessenheit dieses Personaleinsatzes anzustellen.

Die geringen Besucherzahlen hätten dem SMUL Anlass sein müssen, das Museumskonzept und ggf. die Attraktivität der Präsentation zu überprüfen. Dabei hätte auch die grundlegende Frage nach dem Bedarf für ein solches Museum gestellt werden müssen.

2.3 Finanzierung

Das SMUL legte seiner Kalkulation Personalausgaben von 102.258 € (200.000 DM) und Betriebs-/Sachausgaben von 204.516 € (400.000 DM), insgesamt also Ausgaben von 306.774 € (600.000 DM) pro Jahr zugrunde.

Der Geschäftsbesorgungsvertrag sah ab 1998 eine jährliche Vergütung des Vereins von bis zu 306.775 € (600 TDM) vor, die auch tatsächlich in voller Höhe an den Verein gezahlt wurde. Der Verein hat darüber hinaus jeweils in den Abrechnungszeiträumen Einnahmen aus dem Museumsbetrieb erzielt und zum Jahresende nicht benötigte Mittel ausgewiesen. Der Verein verfügte deshalb zur Erfüllung der Geschäftsbesorgung über folgende Finanzmittel:

	nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag vorgesehene Vergütung	zur Verfügung stehendes Gesamtvolumen
2. Halbjahr 1998	153.387 € (300 TDM)	257.691 € (504 TDM)
1999	306.775 € (600 TDM)	344.099 € (673 TDM)
2000	306.775 € (600 TDM)	372.220 € (728 TDM)

Die mit dem Vollzug beauftragte Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft hat das SMUL darüber zeitnah in Kenntnis gesetzt und Entscheidungen zu den Einnahmen bzw. nicht verbrauchten Mitteln eingefordert. Das SMUL hat entgegen seinen eigenen Vertragsbedingungen zunächst geduldet und dann im Juli 2000 genehmigt, dass die Einnahmen und Jahresendbestände aus 1998/1999 beim Verein verblieben. Erstmals wurden die in 2000 nicht verbrauchten Ausgabemittel vom Verein zurückgefordert.

Hätte sich das SMUL an die von ihm selbst vorgegebenen vertraglichen Regelungen gehalten, wären beim Verein keine Überschüsse entstanden. Es wäre vielmehr zu prüfen gewesen, ob die jährliche Zahlung des Höchstbetrages der Vergütung notwendig und gerechtfertigt war.

Gegenüber der ursprünglichen Kalkulation des SMUL zur Kabinettsvorlage 1996 ist es innerhalb der festgelegten Gesamtvergütung zu starken Verschiebungen zwischen den Positionen Personal- sowie Betriebs-/Sachausgaben gekommen. Dem Verein wurden, wie bereits dargestellt, entgegen der ursprünglichen Kalkulation (102.258 € [200 TDM] für drei Personalstellen) ab 1998 Personalausgaben für acht Beschäftigte und darüber hinaus eine anteilige Geschäftsführervergütung sowie Honorarzahungen zur Bindung wissenschaftlichen Sachverständigen anerkannt. Die dem Verein bestätigten Ausgaben für Personal stiegen bis 2001 auf insgesamt rd. 165.658 € (324 TDM).

Allein die Personalausgabenmehrung ließ eine Ausgabenverschiebung und einen finanziellen Mehrbedarf des Vereins erkennen. Dies hätte für das SMUL Anlass sein müssen, das Wirtschaftsgebaren des Vereins näher zu überprüfen.

2.4 Folgen der Insolvenz des Betreibers

Auf Antrag des Vereins hat das Amtsgericht Leipzig im Juli 2001 die vorläufige Insolvenzverwaltung über das Vermögen des Vereins angeordnet und zur Sicherung der künftigen Insolvenzmasse einen Insolvenzverwalter bestellt.

Das SMUL hat mit dem Insolvenzverwalter eine Vereinbarung geschlossen. Danach wurde die Schließung des DLM Markkleeberg zum 01.10.2001 und das Erlöschen des Geschäftsbesorgungsvertrages zum 31.12.2001 festgestellt. Für die Kosten der Schließung des Museums und die Fundussicherung sollte das SMUL für September bis Dezember 2001 insgesamt 102.258 € (200 TDM) zahlen. Der Insolvenzverwalter hatte die Mietverträge mit den Städten Markkleeberg und Leipzig zum 31.12.2001 zu kündigen.

Nach Mitteilung des SMUL stehen für die 2002 im Rahmen der Fundussicherung anfallenden Ausgaben die im Haushalt 2002 zur Geschäftsbesorgung eingestellten 306.775 € (600 TDM) zur Verfügung. Verträge zur Fundussicherung und neue Mietverträge mit den Städten Markkleeberg und Leipzig konnte das SMUL Ende Januar 2002 noch nicht vorlegen.

Das SMUL hat mitgeteilt, dass es „die Verantwortung im Rahmen des noch geltenden Betreibervertrages (Fundussicherung)“ bzw. für noch abzuschließende Verträge übernehme. Darüber hinaus solle von einer Arbeitsgruppe bis Ende 2002 eine überarbeitete Konzeption fertig gestellt und über die Zukunft des DLM entschieden werden. Mit dem SMWK sei abgestimmt, dass dieses künftig für die Einordnung des DLM Markkleeberg in die sonstigen Maßnahmen für Museen sowie das neue Konzept des DLM Markkleeberg zuständig sei. Ein formeller Beschluss hierzu bzw. zur künftigen Zuständigkeit innerhalb der Staatsregierung sei noch nicht gefasst.

Das SMUL hat in seinem Haushaltsvoranschlag für die Aufstellung des Doppelhaushaltes 2003/2004 in Kap. 0902 Tit. 671 02 erneut zur Erfüllung der Geschäftsbesorgung je 255 T€ eingestellt. Darüber hinaus wird ab dem Hj. 2003 Finanzbedarf für unbedingt erforderliche Ersatzinvestitionen in unbekannter Höhe angemeldet.

3 Folgerungen

Der SRH hat aus haushaltsrechtlicher Sicht starke Bedenken gegen den Betrieb eines Museums in der bisher vom SMUL praktizierten Form. Eine gesamtstaatliche Repräsentanz wurde bisher nicht erreicht. Auch konnte die notwendige wissenschaftliche Betreuung nicht nachgewiesen werden. Darüber hinaus zeigen die Besucherzahlen, dass das Museumskonzept nicht geeignet war, das für einen erfolgreichen Museumsbetrieb notwendige Interesse des Fachpublikums zu wecken und eine interessierte breite Öffentlichkeit zu gewinnen. Angesichts knapper werdender Haushaltsmittel bedarf die weitere finanzielle Unterstützung des Museums durch den Freistaat Sachsen aus der Sicht des SRH deshalb einer besonders überzeugenden Begründung.

Das Entscheidungsverfahren hierzu sollte beschleunigt werden. Dabei sollte auch die Möglichkeit einbezogen werden, eine eigenständige museale Präsentation aufzugeben und die Sammlung z. B. durch Angliederung an eine landwirtschaftliche Fakultät einer künftigen Verwendung zuzuführen. Damit könnte auch die wissenschaftliche Betreuung und Auswertung der Sammlung im notwendigen Umfang gesichert werden.

Sollte die Staatsregierung aufgrund einer zeitnahen Bedarfsanalyse und einer an den Erfordernissen und Bedürfnissen orientierten Konzeption zu der Entscheidung gelangen, die derzeit eingelagerten Vermögenswerte des Freistaates im Rahmen eines sächsischen Museums erneut der Öffentlichkeit zu präsentieren und wissenschaftlich betreuen zu lassen, empfiehlt der SRH, den Anspruch einer gesamtstaatlichen Repräsentanz aufzugeben und die Verwaltung der Vermögenswerte und ggf. deren künftige Präsentation dem für das Museumswesen zuständigen SMWK zuzuordnen und die notwendigen Haushaltsmittel im Kap. 12 zu veranschlagen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Die Liegenschaften sowie der Bestand der agrar- und forsthistorischen Sammlung seien 1990 von Volkseigentum in Bundeseigentum (Treuhand) übergegangen.

Die Entscheidung zur Errichtung eines gesamtstaatlichen repräsentativen DLM am Standort Markkleeberg als gleichberechtigter Teil neben dem DLM Hohenheim sei auf Initiative des seinerzeitigen Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen und des seinerzeitigen Bundeslandwirtschaftsministers sowie auf Empfehlung der gesamtdeutschen Agrarministerkonferenz getroffen worden.

Der Bundesminister der Finanzen habe zur Realisierung des Vorhabens die Sammlung dem Freistaat Sachsen mit der Maßgabe der späteren Präsentation kostenlos überlassen. Die geplante Präsentation habe „nach den Vorstellungen des Bundes und des Freistaates eine Ergänzung zum Haus der deutschen Geschichte Bonn bzw. zum Zeitgeschichtlichen Forum Leipzig darstellen“ sollen.

Zwecks Präsentation der Sammlung habe der Bund der Stadt Markkleeberg den Erwerb des ehemaligen agra-Geländes ermöglicht, welches beim landwirtschaftlich interessierten Publikum bestens eingeführt gewesen sei.

Aufgrund dieser Vorgaben und des seinerzeitigen erheblichen Handlungsdrucks habe sich die Frage, ob und wo die vorhandene Sammlung in musealer Form präsentiert werden solle, seinerzeit nicht gestellt. Die Vorentscheidung für diesen Standort und in einem noch näher zu bestimmenden Verband mit dem DLM Hohenheim seien für das damalige SML verbindlich und daher nicht zu überprüfen gewesen.

4.2 Die Verzögerung in der Unterzeichnung der Ländervereinbarung sei auf die Zurückhaltung des Landes Baden-Württemberg zurückzuführen und nicht vom SMUL zu vertreten.

4.3 Das DLM Hohenheim habe sowohl im Rahmen der Eröffnung des Museumsneubaus als auch bei der späteren konzeptionellen Beratung neben dem Bund mitgewirkt. Diese Mitwirkung sei jedoch stark eingeschränkt gewesen, da das DLM Hohenheim zur spezifischen Thematik des DLM Markkleeberg keinen wissenschaftlichen oder agrarhistorischen Beitrag leisten können. Die Tatsache, dass die Vereinbarung nach nur dreijähriger Laufzeit noch nicht mit Leben erfüllt werden konnte, sei gleichwohl kein Anlass, sie als gescheitert anzusehen.

4.4 Nach den ordnungspolitischen Vorstellungen der Staatsregierung sei eine private Geschäftsbesorgung dann vorzugswürdig, wenn sie bei gleicher Qualität kostengünstiger sei.

4.5 Aufgrund der Spezifik und Einmaligkeit der Aufgabe sei eine Ausschreibung der Geschäftsbesorgung nicht erforderlich gewesen. Der beauftragte Verein habe zudem seit 1990 Pflege, Erhaltung und Präsentation der Sammlung ausgeübt und damit den Nachweis seiner Eignung erbracht.

4.6 Das SMUL habe umfangreiche Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt oder veranlasst. Zu jedem Zeitpunkt habe Klarheit über die Situation im Verein hinsichtlich des Museumsbetriebes bestanden. Es seien sogar mehrfach personelle Veränderungen im Vorstand des Vereins vorgenommen und disziplinarische Maßnahmen eingeleitet worden.

4.7 Die Nutzungsverträge mit den Städten Leipzig und Markkleeberg seien tatsächlich verspätet abgeschlossen worden. Rechtsunsicherheit habe jedoch nicht bestanden, da die beiden Kommunen das Projekt „unterstützt“ hätten. Die Verträge selbst abzuschließen, sei für das SMUL nicht in Betracht gekommen, da man die private Geschäftsbesorgung als vorzugswürdig angesehen habe. Im Übrigen sehe das SMUL keinen Zusammenhang zwischen der Gewährung von Fördermitteln für den Museumsneubau an die Stadt Markkleeberg und „der späteren Vermietung“ durch die Stadt.

4.8 Eine personelle Mindestausstattung mit fünf ständigen Mitarbeitern sei erforderlich geworden, nachdem eine gemeinsame Leitung und Buchführung mit dem DLM Hohenheim nicht zu realisieren gewesen sei.

4.9 Der vom SRH zwischen den Standorten Markkleeberg und Hohenheim gezogene Vergleich berücksichtige nicht die bestehenden unterschiedlichen Bedingungen und Voraussetzungen der jeweiligen Museumsstandorte.

4.10 Die Haushaltsführung des Vereins sei kontinuierlich geprüft worden. Für das SMUL habe es keinen Anlass gegeben, das Wirtschaftsgebaren des Vereins näher zu untersuchen, zumal das im StHpl. vorgegebene Limit von 306.775 € (600.000 DM) in keinem Fall überschritten worden sei.

4.11 Zur Verwaltung des Fundus sei als Zwischenlösung ab 01.03.2002 ein bis 31.12.2002 befristeter Vertrag mit dem Landkreis Leipziger Land geschlossen worden. Da der Landkreis jedoch nicht zum Abschluss von Miet- und Pachtverträgen bereit gewesen sei, müsse das Staatliche Vermögens- und Hochbauamt Leipzig tätig werden.

4.12 Im Auftrag des SMWK würden derzeit durch die Sächsische Landesanstalt für Museumswesen die Konzeption überarbeitet und mögliche Betreiberformen geprüft. Die Ergebnisse würden noch 2002 der Staatsregierung zur Entscheidung vorgelegt.

5 Schlussbemerkung

Der SRH sieht sich durch die Stellungnahme des SMUL im Wesentlichen bestätigt. Insbesondere die Ausführungen des SMUL zur bundesweiten Bedeutung des DLM Markkleeberg und dessen beabsichtigter Einbindung in die gesamtstaatliche Museumslandschaft zeigen, dass das SMUL die bundes- und landespolitischen Vorgaben völlig unzureichend umgesetzt hat.

Der SRH erwartet, dass die nunmehr anstehenden Entscheidungen über die Nutzung des Fundus und des Museumsgebäudes zügig getroffen werden, wobei die Förderung des Museumsneubaus mit staatlichen Mitteln zu berücksichtigen sein wird.

Das SMUL ist den vom SRH bereits 1999 erhobenen Forderungen bisher nicht im gebotenen Umfang nachgekommen.

Noch immer führt eine unzureichende Sachbearbeitung zu finanziellen Nachteilen für den Freistaat Sachsen in Millionenhöhe.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in seinem Jahresbericht 1999, Beitrag Nr. 27, die Prüfungsergebnisse zur Erhebung der Abwasserabgabe für die Veranlagungsjahre 1993 bis 1996 mit Stand 31.12.1997 dargestellt. Die zur Sachbearbeitung der RP festgestellten Mängel und die damit verbundenen Mindereinnahmen für den Freistaat Sachsen waren erheblich.

Der Haushalts- und Finanzausschuss des LT hat in seiner Beschlussempfehlung und Bericht zu diesem Jahresbericht (vgl. LT-DS 3/2132) zur Kenntnis genommen, dass in den Jahren 1998 und 1999 wesentlich verstärkte Festsetzungen und Beitreibungen der Abwasserabgabe festgestellt werden konnten, dennoch aber erhebliche Rückstände aus den genannten Veranlagungsjahren verblieben waren. Der SRH hat den Stand der Erhebung der Abwasserabgabe für diese Jahre weiterverfolgt und in seinem Jahresbericht 2001, Beitrag Nr. 51, festgestellt, dass bei der Festsetzung und Beitreibung der Abwasserabgabe für diesen Zeitraum weitere Fortschritte erreicht wurden.

Die seinerzeitigen Mängel und die Mindereinnahmen des Freistaates waren Anlass, wesentliche Punkte des Vollzugs des Abwasserabgabenrechts nun für die Veranlagungsjahre 1997 bis 2000 durch das StRPrA Dresden prüfen zu lassen.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Fehlende Festsetzungen

Aus den Veranlagungsjahren 1997 bis 2000 waren am 31.12.2001 durch die RP Abwasserabgaben in insgesamt 8.529 Fälle noch nicht festgesetzt.

Im Einzelnen waren das:

	RP Chemnitz	RP Dresden	RP Leipzig	Gesamt
	3.780	2.851	1.898	8.529
davon aus den Veranlagungsjahren				
1997	450	768	58	1.276
1998	668	813	363	1.844
1999	948	769	526	2.243
2000	1.714	501	951	3.166

Nach der gegenwärtigen Fassung des § 10 Abs. 2 Satz 3 Abwasserabgabengesetz des Freistaates Sachsen (SAbwaG) endet die Regelfrist zur Festsetzung der Abwasserab-

gabe „mit Ablauf des auf die Einleitung folgenden Kalenderjahres“. Danach waren die aus Regelfällen des Veranlagungsjahres 2000 bestehenden Forderungen bis zum 31.12.2001 festzusetzen.

Auch auf die Veranlagungsjahre 1997 bis 1999 bezogen ist davon auszugehen, dass nach der gegenwärtigen Rechtslage in einem großen Teil der nicht festgesetzten 5.363 Veranlagungsfälle die Ansprüche des Freistaates nicht mehr durchsetzbar sind. Davon ausgenommen sind nur die in § 10 SAbwaG genannten Sonderfälle wie bei Überschreitung der Frist für die Abgabe der Erklärung durch den Abgabepflichtigen.

Das SMUL beabsichtigt seit mindestens Anfang 1999 eine Novellierung des SAbwaG. Insbesondere soll die Jahresfrist in Regelfällen, die ggf. zu kurz gefasst und deshalb von den RP nicht zu realisieren ist, den Erfordernissen angepasst und bestehende Rechtsunsicherheiten zu den Festsetzungsfristen beseitigt werden. Die Novellierung steht bis heute aus.

2.2 Rückständige Forderungen

Zu den zum 31.12.2001 von den RP festgesetzten Abwasserabgaben und Gebühren der Veranlagungsjahre 1997 bis 2000 wurden Bescheide in Höhe von rd. 123,5 Mio. € (241,5 Mio. DM) bisher noch nicht abschließend bearbeitet. Darin enthalten sind Bescheide von rd. 95,2 Mio. € (186,3 Mio. DM), die von den RP wegen vorliegender Anträge der Abgabepflichtigen auf Verrechnung ihrer Aufwendungen für die Errichtung oder Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen zur Zahlung ausgesetzt worden sind.

Somit verbleiben rückständige Forderungen von:

	RP Chemnitz	RP Dresden	RP Leipzig	Gesamt
Rückständige Forderungen zum 31.12.2001	11.719 T€ (22.920 TDM)	12.122 T€ (23.709 TDM)	4.376 T€ (8.559 TDM)	28.217 T€ (55.188 TDM)

Von diesen rd. 28,2 Mio. € (55,2 Mio. DM) Forderungen sind Rückstände von rd. 11,8 Mio. € (23,2 Mio. DM) auf Aussetzung der Erhebung bzw. Vollstreckung wegen Widersprüchen, Klagen, Stundungen und Konkursen zurückzuführen. Zu den restlichen Forderungen von rd. 16,4 Mio. € (32 Mio. DM) sind keine Gründe erkennbar, die einer Vereinnahmung entgegenstünden.

Das Erhebungs- und Vollstreckungsverfahren wird in den RP nicht einheitlich durchgeführt. Die daraus resultierende unterschiedliche Dokumentierung des Verwaltungshandelns lässt gegenwärtig nur schwer Ergebnisse zu, die den Stand und darüber hinaus Vergleiche zwischen den RP zum Vollzug des Abwasserabgabenrechts ermöglichen. Die Prüfung des StRPrA Dresden und die Wertung seiner Feststellungen durch den SRH wurden dadurch erheblich erschwert. Ähnlichen Schwierigkeiten steht auch das SMUL als zuständige Fachaufsichtsbehörde gegenüber.

2.3 Personaleinsatz

Bis 1997 verfügten die RP zum Vollzug des Abwasserabgabenrechts über je eine Stelle. Bis zum Jahr 2000 wurden die Umweltabteilungen der RP personell auf bis zu 2,7 Stellen je RP, z. T. über befristete Abordnungen, verstärkt.

Erst Ende 2001 wiesen die RP zum Vollzug des Abwasserabgabenrechts eine deutliche Steigerung des in diesem Bereich eingesetzten Personals aus:

RP	Unbefristete Stellen	Befristete Stellen (länger als sechs Monate)	Für sechs Monate befristete Abordnungen aus den StUFÄ	Vom Arbeitsamt befristet für sechs Monate	Gesamt
Chemnitz	2,4	1,0	2,0	3,0	8,4
Dresden	1,0	4,0			5,0
Leipzig	1,7	2,0			3,7
Gesamt	5,1	7,0	2,0	3,0	17,1

Die Aufstellung verdeutlicht, dass den RP für das Ende 2001 im Vollzug des Abwasserabgabenrechts eingesetzte Personal nur zu rund einem Drittel unbefristete Stellen zur Verfügung standen. Rund zwei Drittel des Personals konnte nur befristet mit diesen Aufgaben betraut werden. Davon waren wiederum zehn Beschäftigte für jeweils nur sechs Monate von den StUFÄ an die RP abgeordnet oder vom Arbeitsamt vermittelt. Die überwiegende Befristung der Stellen und die z. T. sehr kurze Verweildauer von nur sechs Monaten des ansonsten nicht mit diesen Aufgaben betrauten Personals oder sogar bisher nicht in der Umweltverwaltung tätiger Personen haben nach Aussage der geprüften Stellen dazu geführt, dass nur punktuelle Arbeit durchgeführt werden konnte. Vorrangig sei dabei wegen drohender Verjährung zunächst die Festsetzung der Abgaben betrieben worden.

3 Folgerungen

3.1 Der SRH hat erneut hohe Fallzahlen an nicht festgesetzten Abwasserabgaben festgestellt. Auch wenn für die Veranlagungsjahre 1997 bis 2000 die Höhe der nicht festgesetzten Abwasserabgaben nicht ermittelt werden konnte, ist aus den Fallzahlen zu schließen, dass erneut Forderungen in erheblicher Höhe nicht festgesetzt und damit die daraus resultierenden Leistungsansprüche des Freistaates nicht begründet wurden. Offenbar ging die Abarbeitung der Rückstände aus dem Zeitraum 1993 bis 1996 zu Lasten einer zeitnahen Bearbeitung für die Folgejahre.

3.2 Die verzögerte Festsetzung der Abwasserabgabe kann dazu geführt haben, dass Ansprüche des Freistaates Sachsen auf diese Abgabe zumindest in den Regelverfahren in unbekannter Größenordnung bei ihrer Festsetzung bereits erloschen waren oder im Ergebnis gegenwärtig anhängiger Verwaltungs- und Klageverfahren Verjährung festgestellt werden wird. Das SMUL sollte dringend die bereits seit 1999 angekündigte Novellierung insbesondere des § 10 SAbwaG im Gesetzgebungsverfahren in die Wege leiten und bei den RP bestehende Rechtsunsicherheiten unverzüglich beseitigen.

Der SRH weist nochmals darauf hin, dass nach § 34 Abs. 1 SäHO alle Einnahmen vollständig und rechtzeitig zu erheben sind.

3.3 Die auch nach den Hinweisen des SRH im Jahresbericht 1999 erneut festgestellten hohen offenen Forderungen zeigen, dass die bis 31.12.2001 eingeleiteten Maßnahmen zum Abbau der Rückstände nicht ausreichen. Der SRH hält es für unerlässlich, dass das SMUL die RP im Wege der Fachaufsicht durch geeignete Maßnahmen veranlasst, das Erhebungs- und Vollstreckungsverfahren nach den geltenden Vorschriften, vor allem aber zeitnah und effektiv durchzuführen.

Darüber hinaus sollte das SMUL die Verwaltungsverfahren zum Vollzug des Abwasserabgabenrechts in den RP weitestgehend vereinheitlichen. Die bisher sehr unterschiedlichen Verfahren und Erfassungssysteme der RP erschweren nach wie vor die Kontrolle durch die Fachaufsicht und verursachen hohen Verwaltungsaufwand, wenn vergleichbare Ergebnisse festgestellt werden sollen.

3.4 Die nach wie vor hohen Bearbeitungsrückstände in allen Teilbereichen des Vollzugs des Abwasserabgabenrechts zeigen, dass die bis 31.12.2001 eingeleiteten personellen Maßnahmen unzureichend sind. Das SMUL und das SMI als zuständige Fach- bzw. Dienstaufsichtsbehörden sind den Hinweisen des SRH in seinem Jahresbericht 1999 bisher nur unzureichend nachgekommen. Mit der Bereitstellung von überwiegend befristeten Stellen und dem Einsatz von durch die Arbeitsämter vermittelten Personals für sehr kurze Zeiträume sind die erhöhten Anforderungen, die das Abwasserabgabenrecht als schwierige Rechtsmaterie an die RP stellt, nicht zu erfüllen. Zudem reichten die Anzahl und die Beschäftigungsdauer des zusätzlich eingesetzten Personals wohl weitgehend nur für die Bearbeitung von Rückständen aus den Veranlagungsjahren 1993 bis 1996 aus, nicht aber auch dafür, einen zeitnahen Vollzug der Abwasserabgabe für die Veranlagungsjahre 1997 bis 2000 zu gewährleisten.

Nicht zuletzt durch die Zunahme von Festsetzungen zur Wahrung der Ansprüche des Freistaates wird auch der Arbeitsanfall im Erhebungs- und Vollstreckungsverfahren stark ansteigen. Zum Abbau der Bearbeitungsrückstände und zur zeitnahen Bearbeitung laufender und neuer Fälle muss Personal in der notwendigen Anzahl und mit angemessener fachlicher Kompetenz eingesetzt werden. Wird kein oder unzureichend fachlich qualifiziertes Personal eingesetzt, so kann dies zwar zahlenmäßig zum Abbau von Bearbeitungsrückständen führen, es erhöht sich aber das Risiko berechtigter Widersprüche und Klagen und der damit verbundene Verwaltungsaufwand.

Der SRH hält es daher immer noch für unerlässlich, dass das SMUL umgehend den Personaleinsatz der RP überprüft und notwendige Personalverstärkungen im Benehmen mit dem SMI in der erforderlichen Qualität sichert. Die ggf. notwendigerweise erhöhten Personalausgaben sind aus Sicht des SRH durch die zu erwartenden Einnahmen in beträchtlicher Höhe gerechtfertigt.

4 Stellungnahmen der Ministerien

4.1.1 Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Das SMUL erhebt gegen die Sachdarstellung des SRH keine Einwände. Die Novellierung des SAbwaG solle nunmehr zügig abgeschlossen werden. In Vorbereitung sei auch ein Erlass zur Neuordnung des Berichtswesens.

Eine Verbesserung im Vollzug des Abwasserabgabenrechts und damit der Einnahmesituation sei insbesondere nur durch eine nachhaltige Stabilisierung der Personalsituation bei den RP zu erreichen. Der ggf. dafür entstehende Mehraufwand für Personalausgaben sei aus dem Abgabeaufkommen regelmäßig finanzierbar.

Das SMUL werde auch weiterhin einen verstärkten Personaleinsatz zum Abbau der Bearbeitungsrückstände finanziell unterstützen; es könne aber wegen der bestehenden Kompetenzregelungen nicht anstelle des originär zuständigen Ressorts (SMI) handeln.

4.2 Sächsisches Staatsministerium des Innern

Das SMI teile die Auffassung des SRH, dass zur Abarbeitung der Rückstände sowohl Personal in größerem Umfang als auch mit besserer Qualifikation zur Verfügung stehen müsste. Im Hinblick auf die finanzielle Bedeutung der Angelegenheit seien alle Möglichkeiten ausgeschöpft worden. Die bestehenden enormen Stellenabbauverpflichtungen würden die Personalprobleme verstärken. Zusätzliche Haushaltsmittel seien im Rahmen des Möglichen nicht zur Verfügung gestellt worden. Die Grenze der Leistungsfähigkeit der RP sei erreicht und eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben nur mit zeitlicher Verzögerung möglich.

5 Schlussbemerkung

Die beteiligten Ministerien müssen den tatsächlichen Personalbedarf gemeinsam ermitteln und im Rahmen der Gesamtstellenabbaukonzeption ggf. durch Umschichtung berücksichtigen.

Investive AIV-Beschaffungen in Millionenhöhe wurden als sächliche Verwaltungsausgaben geplant und realisiert.

Bei der Beschaffung von Hard- und Software sind geltende Bestimmungen nicht immer eingehalten worden.

Die Stellenausstattung des Fachbereiches 2 ist unwirtschaftlich. Die Folge sind vermeidbare Personalausgaben von mindestens 160 T€ pro Jahr.

1 Prüfungsgegenstand

Der Fachbereich 2 - Informationstechnik - der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) in Lichtenwalde ist zentraler Dienstleister für AIV im Ressort des SMUL. Er ist für die Entwicklung und den zentralen Betrieb aller wesentlichen AIV-Verfahren im agrar- und forstwirtschaftlichen Bereich des SMUL verantwortlich, administriert und betreut u. a. rd. 100 lokale Netze, rd. 200 Server sowie rd. 2.600 PC-Systeme und Notebooks. Ferner ist er für die AIV-Mittelbewirtschaftung und die Beschaffung von Hard- und Software im Geschäftsbereich des SMUL zuständig.

Im Hj. 2001 waren dem Fachbereich 56 Stellen zugewiesen, von denen zum Zeitpunkt der Prüfung 54 Stellen besetzt waren. Haushaltsmittel in Höhe von rd. 5,71 Mio. € (11,17 Mio. DM) hatte der Fachbereich 2 im Hj. 2001 aus dem Kap. 0902 Tit.Gr. 99 bewirtschaftet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuständigkeiten

Im nachgeordneten Bereich des SMUL sind, außerhalb des Fachbereiches 2 der LfL, weitere 48 Stellen für AIV-Aufgaben im Sächsischen Landesamt für Umwelt und Geologie, in der Sächsischen Landesanstalt für Forsten, in den Ämtern für ländliche Neuordnung, in den Staatlichen Umweltfachämtern und in der Staatlichen Umweltbetriebsgesellschaft eingerichtet.

Im Zuge der Zusammenlegung der beiden Ressorts Umwelt und Landwirtschaft hatte 1998 das Kabinett dem SMUL den Auftrag erteilt, Rationalisierungspotenziale und mögliche Synergieeffekte für den nachgeordneten Bereich zu nutzen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war nicht erkennbar, dass dem Fachbereich 2 im Rahmen seiner Möglichkeiten, außer der Übernahme des Second-Level-Supports, der Mittelbewirtschaftung, der Beschaffung von IT sowie dem Betrieb des InfoHighway, weitere AIV-Aufgaben für den Umweltbereich des SMUL-Ressorts - neu - in nennenswertem Umfang zugewiesen worden waren. Eine Konzeption über das Zusammenlegen der AIV-Bereiche Landwirtschaft, Ernährung, Forsten und Umwelt fehlt. Vergleichbare AIV-Aufgaben, die gegenwärtig in anderen Bereichen des Ressorts geleistet werden, wie

z. B. im Umweltbereich oder im Forstbereich, sollten soweit wie möglich im Fachbereich 2 der LfL gebündelt werden, um mögliche Synergieeffekte zu nutzen.

2.2 Stellen

Das Stellen-Soll für den Fachbereich 2 ist von 1995 bis 2001 um 24 % von 45 auf 56 Stellen erhöht worden. Die Stellenzuführung sollte im Wesentlichen die Entwicklung neuer AIV-Verfahren ermöglichen.

Für die AIV-Verfahrensentwicklung war der projektbezogene Personalbedarf, der über die eigene Personalkapazität des Fachbereiches hinausging, regelmäßig durch neue unbefristete Stellen abgedeckt worden. Dafür befristete Stellen einzurichten, war für den geprüften Zeitraum nicht in Erwägung gezogen worden.

2.3 Personalausstattung

Das Stellen-Soll des Fachbereiches 2 für das Jahr 2001 enthielt nach Laufbahngruppen bzw. vergleichbareren Eingruppierungen für Angestellte 45 % Stellen im höheren Dienst (hD) und 39 % im gehobenen Dienst (gD). In den für die Entwicklung der AIV-Verfahren zuständigen Referaten des Fachbereiches 2 waren 61 % der Stellen mit hD, 33 % mit gD und 6 % mit mittlerem Dienst (mD) besetzt.

Die Eingruppierung der AIV-Referenten im Fachbereich 2, die ausschließlich nach Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) Teil 1 (allgemeiner Teil) der Anlage 1a erfolgte, ist nicht tarifgerecht. Grundsätzlich gilt, dass Angestellte in der Datenverarbeitung nach dem Teil II, Abschnitt B Anlage 1a einzugruppiert sind. Der Abschnitt B berücksichtigt u. a. Angestellte als Leiter von DV-Gruppen - Unterabschnitt I, Angestellte in der DV-Organisation - Unterabschnitt II, Angestellte in der Anwendungsprogrammierung - Unterabschnitt III und Angestellte in der DV-Systemtechnik - Unterabschnitt IV.

Den betreffenden Stellen sind insbesondere

- Projektierung und Programmierung von DV-Anwendungen,
- Entwicklung und Einführung von Datenbanken,
- Entwicklung und Pflege von Programmen und Programmbausteinen sowie
- Planung, Testung, Installation und Aktualisierung von Hardware- und Softwarekomponenten

zugewiesen.

Gemäß § 22 BAT-O ist der Angestellte in der Vergütungsgruppe einzugruppiert, deren Tätigkeitsmerkmal seiner gesamten auszuübenden Tätigkeit entspricht. Nach den Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen entsprechen die Tätigkeiten der Mitarbeiter des Fachbereiches 2 den Tätigkeitsmerkmalen des BAT, Teil II, Abschnitt B der Anlage 1a. Danach sind die Stellen zu bewerten und einzugruppiert.

Den besonders hohen Anteil der Stellen im hD konnte die LfL nicht nachvollziehbar begründen. Die Stellenstruktur des Fachbereiches unterscheidet sich wesentlich von der vergleichbarer Aufgabenträger der sächsischen Verwaltung. Der Stellenanteil für die Laufbahngruppe hD in der Abteilung V beim LfF, EDV-Stelle Staatsfinanzen, beträgt etwa 2 % und der gD-Anteil 86 %. Der Anteil der hD-Stellen in den AIV-Referaten des Statistischen Landesamtes liegt bei 13 % und der der gD-Stellen bei etwa 71 %.

Die Betrachtungsweise des Fachbereiches 2, dass mangels kongruente Aufgaben ein Vergleich mit anderen Aufgabenträgern der sächsischen Verwaltung unzutreffend sei, verbaut den Zugang zum Aufdecken von Rationalisierungspotenzialen. Einschlägige Vergleiche, die mit Sicherheit andere Bewertungen ergeben hätten, waren bisher nicht angestellt worden.

Die 61 %ige hD-Ist-Stellenausstattung der Referate für die Entwicklung der AIV-Verfahren im Fachbereich 2 der LfL ist nicht hinnehmbar. Aufgabenschwerpunkt der Referate ist der Vollzug, d. h. die Projektierung und Programmierung fachlicher Vorgaben anderer Dienststellen des Ressorts. Nach dem BAT sind für diese Aufgaben Vergütungsgruppen vorgesehen, die mit Stellen der Laufbahngruppe gD vergleichbar sind.

Die Istbesetzung mit hD in den für die AIV-Verfahrensentwicklung zuständigen Referaten des Fachbereiches 2 weicht erheblich von der vergleichbarer Organisationseinheiten mit gleichen Aufgaben beim LfF, Statistischen Landesamt oder beim Bayerischen Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten ab. Diese Einrichtungen setzen für die Entwicklung und Pflege von AIV-Verfahren vorwiegend Bedienstete der Laufbahngruppe gD ein.

Durch die Angleichung der Stellenstruktur der betreffenden Referate des Fachbereiches 2 an die des Referates für die Verfahrensentwicklung im Statistischen Landesamt könnten jährlich Personalausgaben in Höhe von mindestens 161,5 T€ haushaltswirksam eingespart werden.

2.4 AIV-Beschaffungen

Die AIV-Verbrauchsmittel werden durch den Fachbereich 2 jährlich über 20 bis 30 Einzelbeschaffungen erworben. Im Hj. 2001 waren dafür rd. 584 T€ (1,14 Mio. DM) eingestellt. Die Einsparmöglichkeit, AIV-Verbrauchsmaterial über Rahmenverträge zu beschaffen, hat der Fachbereich 2 im Gegensatz zu anderen staatlichen Bereichen nicht genutzt.

Der Fachbereich 2 der LfL ist für AIV-Beschaffungen im Ressort des SMUL zuständig. In den Hj. 1997 bis 2001 sind hierfür rd. 17,2 Mio. € (33,7 Mio. DM) verausgabt worden. Nur für rd. 5 % dieser Mittel sind die Leistungen nach öffentlicher Ausschreibung beschafft worden. Nach den gesetzlichen Bestimmungen (§ 55 SÄHO) sind Leistungen in der Regel im Wettbewerb zu vergeben, d. h. die öffentliche Ausschreibung muss stattfinden, soweit nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Die Begründungen des Fachbereiches in den Vergabeunterlagen für das Abweichen von öffentlichen Ausschreibungen konnten nicht überzeugen.

Für die AIV-Beschaffungen im Zeitraum 1997 bis 2001 waren vom Fachbereich keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt worden. So hatte z. B. der Fachbereich sieben AIV-Beschaffungen über 250 T€ mit einem Gesamtvolumen von 5,4 Mio. € (10,6 Mio. DM) ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Nach § 7 Abs. 2 SÄHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Die vom SRH geprüften Leistungsbeschreibungen für die Beschaffung von APC-Systemen enthielten regelmäßig als Vorgabe Markennamen einer bestimmten Herstellerfirma. Nach § 8 Abs. 3 der VOL, Teil A, dürfen Markennamen ausnahmsweise, jedoch nur mit dem Zusatz „oder gleichwertiger Art“, verwendet werden, wenn eine Beschreibung für bestimmte Erzeugnisse oder Verfahren durch hinreichend genaue, allgemeinverständliche Bezeichnungen nicht möglich ist. Diese Bedingung war bei vielen der bean-

standeten Beschaffungen nicht gegeben. Dies ist ein Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz.

2.5 Haushaltsplanung und -vollzug

Den Kauf von Hard- und Software mit einem Preis größer als 5.000 € je Einzelbeschaffung hatte der Fachbereich 2 in den vergangenen Jahren häufig über Titel der HGr. 5 - Sächliche Verwaltungsausgaben - geplant und finanziert. So waren z. B. im Hj. 2000 633 PC für rd. 920 T€ (1,8 Mio. DM) über den Tit. 515 99 und im Hj. 2001 120 Drucker für rd. 199 T€ (390 TDM) aus dem Tit. 511 99 finanziert worden.

Im StHpl. 2001 waren im Epl. 09 02, Tit. 511 99, für die Beschaffung von AIV-Geräten und -Ausstattungen über 640 T€ (1,25 Mio. DM) und im Tit. 534 99 für die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung, Einführung und Betrieb von AIV-Verwaltungs- und -Fachverfahren über 1,7 Mio. € (3,32 Mio. DM) eingestellt worden. Der überwiegende Teil dieser Mittel wurde für investive und nicht für konsumtive Ausgaben verwendet.

Das verstößt gegen die Haushaltsvorschriften des Freistaates Sachsen. Danach sind der Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von sonstigen beweglichen Sachen über 5.000 € für den Einzelfall, d. h. je Stück oder beim Erwerb einer größeren Menge je Kauf, als Investition im Tit. 812 zu veranschlagen und zu verbuchen.

Bei den örtlichen Erhebungen ergab sich, dass Mitarbeiter des Fachbereichs 2 der LfL die Planung und Finanzierung von Investitionen aus Mitteln der sächlichen Verwaltungsausgaben realisierten, weil erfahrungsgemäß die Titel der sächlichen Verwaltungsausgaben, im Gegensatz zu den Titeln für Investitionen, weniger häufig mit Haushaltssperren belegt würden.

3 Folgerungen

AIV-Aufgaben, die gegenwärtig in anderen Bereichen des SMUL-Ressorts geleistet werden, wie z. B. im Umweltbereich oder im Forstbereich, sollten soweit wie möglich im Fachbereich 2 der LfL gebündelt werden, um mögliche Synergieeffekte zu nutzen.

Die Stellenbemessung für den Fachbereich 2 der LfL ist zu überarbeiten und dabei eine wirtschaftlichere Stellenstruktur durchzusetzen. Die Eingruppierung der Bediensteten ist zu überprüfen. Zusätzlicher Personalaufwand für die Entwicklung neuer AIV-Verfahren sollte künftig auch durch befristete Stellen abgedeckt werden.

Für die Entwicklung von AIV-Verfahren, die für die Umsetzung von EU-Verordnungen zu erstellen sind, sollte verstärkt eine Kooperation mit anderen Ländern der Bundesrepublik angestrebt werden, um Kostenvorteile zu erreichen.

Die AIV-Beschaffungen sind entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen durchzuführen. Wettbewerbsbeschränkende Vorgaben in den Leistungsbeschreibungen sind zu unterlassen.

Für regelmäßig wiederkehrende, gleichartige Lieferungen und Leistungen sind Rahmenverträge zu nutzen, um günstiger einzukaufen.

Die geleisteten Ausgaben des Freistaates Sachsen für Investitionen dürfen nicht durch falsche Veranschlagungen verschleiert werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMUL hat der Forderung des SRH, die AIV-Aufgaben des Ressorts so weit wie möglich zu bündeln, grundsätzlich zugestimmt. Es sei dabei zu berücksichtigen, dass die technische Basis der Fachverfahren im Forst- und Umweltbereich teilweise deutlich von der im Fachbereich 2 entwickelten Verfahren abweiche. Der Fachbereich 2 werde weitere zentrale Funktionen übernehmen.

Das Personalsoll des Fachbereiches 2 für den höheren Dienst solle nach Ausführung des SMUL ab StHpl. 2003 auf 29 % abgesenkt werden.

Das SMUL hat die Feststellung des SRH bestätigt, dass die DV-Referenten entsprechend der Tarifautomatik nach dem Teil II, Abschnitt B der Anlage 1a zum BAT einzugruppieren sind. Als Begründung für die davon abweichende Eingruppierung der Referenten nach dem Teil I der Anlage 1a erklärte das SMUL, der Tarifvertrag für die Angestellten in der DV entspreche nicht den heutigen Anforderungen, sei 1983 zuletzt geändert worden und bedürfe dringend einer Anpassung. Die in den Tätigkeitsmerkmalen beschriebenen Anforderungen entsprächen nicht dem Tätigkeitsprofil der Referenten. Der Schwierigkeitsgrad der zu bewältigenden Aufgaben erfordere ein wissenschaftliches Hochschulstudium. Eine einschlägige Fachhochschulausbildung, wie in den Tätigkeitsmerkmalen des Abschnitts B gefordert, genüge nicht.

Das SMUL hat die Einrichtung der unbefristeten Personalstellen mit der Dynamik der Bundes- und Europapolitik auf dem Gebiet der Landwirtschaft begründet, die die ständige Verfügbarkeit von qualifizierten Mitarbeitern erfordere, die das IT-System des Fachbereiches 2 kennen und beherrschen würden. Regelmäßig würde auch der über die vorhandene Kapazität hinaus auftretende Bedarf an Entwicklungskapazitäten durch die Einbindung externer Leistungen abgedeckt.

Die Empfehlung des SRH zum Abschluss von Rahmenverträgen für regelmäßig wiederkehrende gleichartige Lieferungen und Leistungen sei von der LfL inzwischen umgesetzt worden.

Das SMUL hat die Entscheidung für eine bestimmte Herstellerfirma bei der Beschaffung von APC-Systemen gerechtfertigt und diese mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von 1994 begründet. Unabhängig von der damaligen Verfahrensweise seien im Jahre 2001 zur Vorbereitung einer EU-weiten Ausschreibung zur Beschaffung von APC-Systemen Teststellungen weiterer Hersteller durchgeführt worden, dies solle 2002 fortgesetzt werden. Künftig würden auch ggf. Produkte anderer Herstellerfirmen zum Einsatz kommen.

Zur Planung und Finanzierung von Investitionen aus Mitteln der sächlichen Verwaltungsausgaben hat das SMUL erklärt, es habe sich nicht um einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht, sondern um eine schlichte Titelverwechslung gehandelt.

Zu der Anregung des SRH, für die Entwicklung von AIV-Verfahren zur Umsetzung europäischer Rechtsnormen auf dem Gebiet der Landwirtschaft die Zusammenarbeit mit anderen Ländern der Bundesrepublik anzustreben, erklärte das SMUL, diese werde wegen Unterschiede im Verwaltungsaufbau, in den IT-Systemkonfigurationen sowie in der Ausprägung der Förderkonzepte und -programme erschwert. Hinzu käme die Notwendigkeit, Anpassungen und Änderungen der Vollzugsprogramme in kürzester Zeit vornehmen zu müssen. Jede zusätzliche Abstimmung mit Partnern würde das Fertigstellungsrisiko bei den zeitkritischen Entwicklungen erhöhen.

5 Schlussbemerkung

Die Schwierigkeiten, die das SMUL für eine arbeitsteilige Lösung aufzeigt, werden anerkannt. Leistungsfähige Verwaltungen sind jedoch in der Lage, unter dem Gebot des wirtschaftlichen Handelns, sie zu überwinden. Die knappen Finanzen gebieten, dass sich die Verwaltung dieser Aufgabe stellt.

Der Bewertung, dass die Anlage 1a des BAT nicht der Höhe der Zeit entspricht, wird zugestimmt. Dies entbindet jedoch nicht von der Pflicht, tarifgerecht einzugruppieren. Die Tarifparteien sollten sich der Frage der richtigen Bewertung der Tätigkeit annehmen.

**Einzelplan 12:
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst**

**Modellversuch zur Erprobung einer ergebnisorientierten
Selbststeuerung an der Technischen Universität Dresden**

34

Bei Einführung des Modellversuchs waren die gesetzlich geforderten Voraussetzungen nur teilweise gegeben. Eine sich an Ergebnissen orientierende Mittelverteilung ist lediglich in Ansätzen vorhanden. Ein aussagefähiges Berichtswesen wird erst aufgebaut. Das parlamentarische Budgetrecht kann deshalb bisher nur eingeschränkt ausgeübt werden.

1 Prüfungsgegenstand

Nach § 11 Abs. 3 HG 1999/2000 war das SMF mit Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des LT ermächtigt, im Rahmen des Haushaltsvollzuges Behörden Flexibilität in der Mittelbewirtschaftung zu gestatten. Der Haushalts- und Finanzausschuss hat am 07.06.2000 dem Antrag des Staatsministers der Finanzen auf Gestattung des „Modellversuches zur Erprobung einer ergebnisorientierten Selbststeuerung an der TU Dresden“ zugestimmt. Darauf aufbauend haben das SMF und das SMWK am 29.11.2000 - rückwirkend zum 01.01.2000 - eine Ressortvereinbarung gleichen Namens abgeschlossen. Diese wird von einer zeitgleich verabschiedeten Zielvereinbarung zwischen SMWK und Technischen Universität Dresden (TU Dresden) untersetzt.

Ziel des bis 2004 laufenden Modellversuchs ist, „... die bisherige im Wesentlichen outputunabhängige Mittelzuweisung an die Hochschulen zu einem leistungs- und ergebnisorientierten System der Selbststeuerung bei hoher Eigenverantwortung der Hochschulen und ihrer Struktureinheiten weiterzuentwickeln“.¹⁾

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Voraussetzungen

Dem Modellversuch gingen seit 1995 (TU Dresden und HTWS Zittau/Görlitz) bzw. 1996 (Universität Leipzig und HTW Mittweida) Modellversuche zur Haushaltsflexibilisierung voraus. Diese betrafen u. a. die erweiterte Deckungsfähigkeit, Verwendung zusätzlich erwirtschafteter Verwaltungseinnahmen und die Eigenbewirtschaftung der Liegenschaften. Der SRH hat in einem Jahresberichtsbeitrag 1998 die grundsätzliche Richtigkeit dieses Weges bestätigt und eine weitergehende Flexibilisierung empfohlen. Der SRH hat vorgeschlagen, darüber hinaus die Voraussetzungen für die Globalisierung der Hochschulhaushalte (u. a. Kosten- und Leistungsrechnung, leistungsbezogene Mittelzuweisung) zu schaffen.

¹⁾ Ressortvereinbarung SMF/SMWK vom 29.11.2000, Präambel, S. 3.

Der Modellversuch an der TU Dresden fußt auf § 99 SächsHG i. V. m. § 11 HG 1999/2000. Danach ist die Einführung von Modellversuchen insbesondere an folgende Voraussetzungen gebunden:

- Zielvereinbarungen zwischen SMWK und Hochschulen sowie hochschulintern,
- das Vorliegen eines Produkt- und Leistungskatalogs,
- die Einführung einer funktionierenden Kosten- und Leistungsrechnung und
- die Entwicklung eines kennzifferngestützten Berichtssystems.

Hochschulinterne Zielvereinbarungen mit den Fakultäten und Zentralen Dienstleistungseinrichtungen waren nicht abgeschlossen. Am 30.09.2001 lag lediglich das Konzept einer Zielvereinbarung mit der Fakultät Maschinenwesen vor.

Bei den vorliegenden Produkt- und Leistungsgrößen handelte es sich um einen Arbeitsstand. Gemäß der Ressort- und Zielvereinbarung SMWK/TU Dresden wurden der vollständige Ausbau und die weitere Anpassung der Produktsystematik bis Ende 2001 angestrebt.

Einen bis auf Fakultäten und Zentrale Dienstleistungseinrichtungen untergliederten aussagefähigen Kosten- und Leistungsbericht hat die TU Dresden erst im Juni 2001 vorgelegt.

Die TU Dresden ist während der Laufzeit des Modellversuches von Ausgabebeschränkungen im Haushaltsvollzug nicht ausgenommen. So war sie z. B. von der am 28.07.2001 beschlossenen Kürzung der Sachmittel in Höhe von 30 % betroffen.

2.2 Ressort- und Zielvereinbarung

Die Zielvereinbarung SMWK/TU Dresden gibt die Ressortvereinbarung im Wesentlichen wieder und untersetzt sie z. T. Wichtige, inhaltsgleiche Eckpunkte beider Vereinbarungen sind:

- die Produktgruppen sind mit Produktbeschreibungen und Leistungsindikatoren zu untersetzen,
- die TU Dresden erhält jährlich ein Gesamtbudget zugewiesen, aus dem sie die Teilbudgets für die Fakultäten, Professuren und Zentralen Einrichtungen bildet. Der festgelegte Zuschussbedarf ist unter bestimmten Bedingungen (wie z. B. Sparbeschlüssen, Bewirtschaftungsmaßnahmen nach § 41 SÄHO) anzupassen,
- die Bewirtschaftung des Haushalts ist flexibilisiert (erweiterte Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit, Bildung einer Investitionsrücklage, Möglichkeit von Vorgriffen, Überschreitung des Stellensolls A um bis zu 5 %),
- die TU Dresden erstellt einen jährlichen semesterbezogenen Kosten- und Leistungsbericht unter Berücksichtigung von Qualitätskriterien,
- zwischen der TU Dresden und den Fakultäten bzw. zentralen Einrichtungen sind Zielvereinbarungen abzuschließen.

In einigen Punkten hat der SRH Abweichungen zwischen Ressort- und Zielvereinbarung festgestellt:

- Die Erstellung der Produktsystematik sollte nach der Ressortvereinbarung bis Ende 2001 abgeschlossen sein. Laut Zielvereinbarung wird dies bis Ende 2001 lediglich angestrebt.

- Die Ressortvereinbarung sah eine nach Produktgruppen differenzierte Leistungs- und Budgetplanung bis Ende 2001 für die Jahre 2001/2002 vor. Gemäß Zielvereinbarung war dies erst am 31.03.2002 für das Hj. 2002 gefordert.
- In der Zielvereinbarung wurden von der Ressortvereinbarung abweichende Termine für das Berichtswesen festgelegt. Danach unterrichtet das SMWK das SMF nur einmal jährlich (statt zweimal) für das vergangene Studienjahr semesterbezogen (statt haushaltsjahrbezogen).

Die Ressortvereinbarung enthält u. a. Vorgaben für den Abschluss von Zielvereinbarungen. Als Mindestinhalte sollten u. a. fachpolitische Ziele, Projektaufgaben, Qualitätsziele und Aufgaben im Rahmen der Verwaltungsreform formuliert werden.

Ein Projektplan (Anlage der Zielvereinbarung SMWK/TU Dresden) enthält die Terminziele zur Weiterentwicklung des Modellversuchs.

2.3 Produktsystematik

Die TU Dresden hat folgende drei Produktgruppen gebildet:

- Lehre, Studium und Weiterbildung,
- Forschung und wissenschaftliche Dienst- und Transferleistungen,
- Zentrale Dienstleistungen.

In einer tieferen Gliederung können die Kosten einzelnen Produkten, z. B. den rd. 200 Studiengängen oder den etwa 2.000 Forschungsprojekten zugerechnet werden. Zur Gewinnung aussagefähiger Kostenträgerinformationen (z. B. Kosten eines Studienganges) sind zusätzlich quantitative und qualitative Leistungsgrößen und Kennzahlen (als Ergebnis der Bildung von Relationen) festzulegen.

Leistungsgrößen in der Produktgruppe Lehre sind z. B. die Anzahl der Absolventen in der Regelstudienzeit (RSZ), die Lehrnachfrage und das Lehrangebot. Als Kennzahlen dienen u. a. Studierende in der RSZ/Wissenschaftler und durchschnittliche Fachstudierendauer/bundesdurchschnittliche Fachstudierendauer.

Die Universität will die standardisierten Kennzahlen um weitere, geeignete Qualitätsparameter wie Lehrevaluationen, Studentenbefragungen und Berufseinmündungsquantitäten ergänzen.

In der Produktgruppe Forschung hat die TU Dresden neben den Forschungsprojekten (Anzahl, Einnahmen) z. B. die Anzahl der Patente, Promotionen, Habilitationen und Veröffentlichungen als Leistungsgrößen definiert.

Gegenwärtig werden die Leistungsgrößen an der Universität umfassend, vielfach auch kontrovers diskutiert. Zielstellung ist, den Leistungsvergleich durch Beschränkung auf wenige, vergleichbare und aussagekräftige „Pflichtleistungsgrößen“ zu vereinfachen. Durch „Wahlleistungsgrößen“ können die Fakultäten zusätzlich eigene, spezifische Leistungsparameter abbilden, die nicht zwingend zum inneruniversitären Vergleich herangezogen werden.

2.4 Berichtswesen

Die TU Dresden hat alle Fakultäten und Einrichtungen in ihre Kostenrechnung einbezogen. Die Kosten werden möglichst verursachungsgerecht den Kostenstellen (im Bereich Lehre und Forschung den Professuren) zugerechnet. Über die kamerale Haushaltsrechnung hinaus werden kalkulatorische Kosten (nichtausgabengleiche Kosten wie z. B. Abschreibungen) und bisher nicht betrachtete Kosten (Raum- und Gebäudekosten) einbezogen. Die Kosten der Zentralen Einrichtungen werden als Hilfskostenstellen über einen pauschalen Schlüssel auf die Hauptkostenstellen umgelegt.

Kernpunkt der Kostenträgerinformation ist das mit dem Kostenrechnungssystem HISCOB-GX generierte Erfassungsblatt. Auf diesem werden die Arbeitszeitanteile der Professoren und ihrer Mitarbeiter für einzelne Produkte oder Produktgruppen in 5 %-Schritten erfasst. Die erhobenen Zeitanteile beruhen auf rückblickenden Schätzungen eines ganzen Semesters. Viele Leistungen sind durch die enge Verflechtung von Lehre und Forschung nicht eindeutig einer Produktgruppe zuordenbar. Ein arbeitstägliches, stundenbezogener „Aufschrieb“ der Zeitanteile, die auf eine überschaubare Größe von Produkten verteilt werden (wie in Behörden, die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt haben, praktiziert), stößt an den Hochschulen auf Schwierigkeiten (Freiheit von Forschung und Lehre).

Die Universität hat einen ersten Kosten- und Leistungsbericht gemäß Ressort- und Zielvereinbarung im Februar 2001 übergeben. Nach einer kritischen Auswertung in den Fakultäten wurde im Juni 2001 eine überarbeitete und korrigierte Fassung vorgelegt. Für den gemäß Ressortvereinbarung durchzuführenden Soll-Ist-Vergleich fehlte in dieser frühen Phase des Modellversuches die Datenbasis. Neben den quantitativen Kosten- und Leistungsdaten enthält der Bericht Selbstevaluationen der Fakultäten. Diese sollen den Qualitätsaspekt der Leistung sichtbar machen. Zumeist enthalten die Evaluationsberichte detaillierte Beschreibungen der Lehr- und Forschungsleistungen.

2.5 Leistungsvergleich

Kosten- und Leistungsrechnung und ein entscheidungsorientiertes Berichtswesen sollen Teil eines integrierten Gesamtsystems der dezentralen Ressourcen- und Budgetverantwortung sowie einer leistungsorientierten Mittelverteilung werden. Voraussetzung dafür ist ein Leistungsvergleich untereinander im Wettbewerb stehender Struktureinheiten.

Ein kennzahlenbezogener Leistungsvergleich zwischen Instituten und den Professuren einer Fakultät wird von der Universität als notwendig und möglich eingeschätzt. Die Studiengänge und Fachrichtungen einer Fakultät gehören dem gleichen Wissenschaftsgebiet an und sind deshalb im Hinblick auf wesentliche Leistungsparameter vergleichbar.

Der Leistungsvergleich der Fakultäten - Voraussetzung für die Bildung leistungsbezogener Teilbudgets der Fakultäten - wird seitens SMWK und TU Dresden als nicht unproblematisch eingeschätzt. Die - hauptsächlich von den Fakultäten vorgebrachten - Vorbehalte gelten insbesondere dem ungleichen Aufwand für Leistungen und den schwer zu beurteilenden qualitativen Aspekten in unterschiedlichen Wissenschaftsgebieten und Fächerkulturen. Darüber hinaus seien wesentliche Leistungsindikatoren, wie Anzahl der Studienanfänger und Höhe eingeworbener Drittmittel, maßgeblich von äußeren, kaum beeinflussbaren Faktoren bestimmt. Ausschließlich auf Kennzahlen beruhende Vergleiche werden deshalb abgelehnt. Grundlage für die Beurteilung der Leistungen sollen Zeitreihenanalysen und Abrechnungen hochschulinterner Zielvereinba-

rungen unter Einbeziehung von Daten kongruenter Fakultäten anderer Universitäten sein.

Mit der Ausdehnung des Modellversuchs auf weitere Hochschulen wird in einer zweiten Phase der Wettbewerb zwischen den teilnehmenden Einrichtungen um die Mittel des globalen Hochschulbudgets ermöglicht. Grundlage soll der Vergleich fachlich ähnlich strukturierter Lehreinheiten oder Studiengänge sein. Voraussetzungen hierfür sind ein einheitlicher Kostenartenplan und eine einheitliche Definition der zu verwendenden Leistungsgrößen.

2.6 Mittelverteilungssystem

Gemäß der Zielvereinbarung SMWK/TU Dresden werden die Mittel der Titelgruppe Lehre und Forschung bis zur Einführung eines outputorientierten Wettbewerbs- und Budgetierungsmodells zwischen den Universitäten nach dem kennzahlenbezogenen „Verteilungsmodell der Mittel für Lehre und Forschung an die Fakultäten“ aufgeteilt. Die Universität weist den Fakultäten die Sachmittel für Lehre und Forschung, Personalmittel für Lehraufträge und wissenschaftliche/studentische Hilfskräfte und die Mittel für Exkursionen zu. Die Verteilung geht von der - nach Fakultäten unterschiedlich gewichteten - Belastung der Fakultäten und Professuren aus.

Die TU Dresden hat erste Vorstellungen entwickelt, die leistungsbezogene Mittelverteilung weiter auszuprägen. Danach sollen 10 % der Mittel der Titelgruppe Lehre und Forschung (rd. 1 Mio. €) nur den Fakultäten zur Verfügung stehen, die Zielvereinbarungen abgeschlossen haben. Darüber hinaus sollen künftig die Personalausgaben (über die Stellenausstattung) in die Mittelverteilung einbezogen werden.

2.7 Aufwand/Nutzen

Der Modellversuch bindet in mehrjähriger Laufzeit erhebliche, insbesondere personelle Mittel. Insofern ist die Bewertung der Wirtschaftlichkeit von besonderem Interesse. Nach § 7 Abs. 2 der zum Zeitpunkt des Abschlusses der Ressortvereinbarung geltenden SäHO waren für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung Kosten-Nutzen-Untersuchungen anzustellen.

Die TU Dresden hat bereits in der Vorbereitungsphase zum Modellversuch ab 1995 erhebliche Mittel aufgewandt. Seit mehreren Jahren besteht eine Projektgruppe Controlling mit derzeit vier Mitarbeiterinnen. Seit Abschluss der Vereinbarungen Ende 2000 wurden eine Expertengruppe (aus Vertretern des SMWK, der TU Dresden und des SMF) und eine Arbeitsgruppe des Rektoratskollegiums gebildet. Darüber hinaus wurden von allen Fakultäten umfangreiche Zuarbeiten geleistet. Die länderfinanzierte HIS-GmbH ist seit mehreren Jahren mit der Programmierung der Software beschäftigt. Die Erarbeitung und Auswertung der Zielvereinbarungen mit den Fakultäten wird künftig Kräfte in hohem Maße binden. Neben personellem Aufwand entsteht auch Sachaufwand, z. B. für Rechentechnik und Software.

2.8 Parlamentarisches Budgetrecht

Das verfassungsrechtlich garantierte Budgetrecht bezieht sich auf die titelbezogenen Steuerungs- und Kontrollrechte des Parlaments (Grundsatz der Spezialität). Es schließt ein, dass Ausgaben

- nur in der im Haushaltsplan vorgesehenen Höhe,
- nur für den jeweils genannten Zweck und

- ausschließlich innerhalb des Bewilligungszeitraums

getätigt werden dürfen.

Global veranschlagte, flexibilisierte Haushalte schränken das parlamentarische Budgetrecht ein. Das daraus resultierende Informations- und Steuerungsdefizit ist durch vollzugsverbindliche Outputziele und ein effektives Berichtswesen zu kompensieren. Auf diese Weise werden Veranschlagung und Verwendung von Haushaltsmitteln sowohl für die Legislative als auch für die Finanzkontrolle nachvollziehbar gestaltet. Darüber hinaus wird sichergestellt, dass im Interesse einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der Regierung durch die dezentrale Mittelbewirtschaftung nicht eingeengt wird.

Der Haushalt der TU Dresden wird während des Modellversuchs inputorientiert aufgestellt. Das Jahresbudget ist nicht als globaler Ansatz, sondern weiterhin titelbezogen untergliedert mit dem Haushaltsgesetz zu verabschieden.

Nach § 2 der Ressortvereinbarung ist als Ergänzung zum kameralen Haushalt der Produkthaushalt als erläuternde Anlage zum Kap. 1209 „TU Dresden“ darzustellen.

3 Folgerungen

3.1 Voraussetzungen

Die vom Gesetzgeber an die Einführung von Modellversuchen gestellten Voraussetzungen waren bei Beginn des Modellversuchs nur teilweise vorhanden. Sie werden erst im Verlauf des Versuchs schrittweise eingeführt.

Mittelkürzungen erschweren eine ergebnisorientierte Selbststeuerung. Als Ergebnis outputorientierter Steuerung erzielte Einsparungen gehen in angeordneten Minderausgaben auf.

3.2 Ressort- und Zielvereinbarung

Die Ressortvereinbarung SMF/SMWK und die Zielvereinbarung SMWK/TU Dresden sind nicht in allen Punkten identisch. Entgegen der Forderung der Ressortvereinbarung enthält die Zielvereinbarung keine fachlichen und strukturellen Ziele. Verzögerungen bei den in beiden Vereinbarungen festgelegten Terminen sind nicht festzustellen.

3.3 Produktsystematik

Die vorliegende Produktsystematik ermöglicht erste hochschulspezifische, kostenträgerbezogene Aussagen. Die Leistungsgrößen sind weiter zu spezifizieren. Eine Beschränkung auf wenige Pflichtleistungsgrößen schränkt die Möglichkeiten des Leistungsvergleichs zwischen den Fakultäten ein.

Bei der Produktbildung sind neben den die Ergebnisse abbildenden Produkten (z. B. Absolventen) weitere, die Akteure der Hochschule ökonomisch sinnvoll steuernde Aspekte zu berücksichtigen.

3.4 Berichtswesen

Der Kosten- und Leistungsbericht der TU Dresden ist insbesondere wegen der nicht vollständigen Produktsystematik und des nicht vorhandenen Soll-Ist-Vergleichs lediglich als ein erster Schritt anzusehen.

Die Evaluationsberichte enthalten nicht die in der Ressortvereinbarung festgelegten Qualitätsaussagen einschließlich steuerungsrelevanter Kennzahlen. Die Berichte der Fakultäten sind künftig systematisch aufzubauen, um beurteilende und vergleichende Betrachtungen zu ermöglichen.

Insoweit ist auch noch zu diskutieren und festzulegen, welche Bestandteile eine endgültige aussagefähige Kostenrechnung enthalten muss.

3.5 Leistungsvergleich

Bei einem Leistungsvergleich zwischen Fakultäten sind äußere Rahmenbedingungen, hochschulpolitische Zielsetzungen und fakultätsspezifische Besonderheiten zu beachten. Im Unterschied zur TU Dresden entwickeln Hochschulen anderer Bundesländer Kennzahlen zum inneruniversitären Leistungsvergleich. Dabei wird z. B. von einer unterschiedlichen Gewichtung der Wissenschaftsgebiete (Geistes-, Natur-, Ingenieurwissenschaften) ausgegangen. Die TU Dresden sollte den inneruniversitären Entscheidungsprozess zu diesem wichtigen Teil des Modellversuchs voranbringen. Hierbei können erste Erfahrungen aus anderen Bundesländern hilfreich sein.

Die Entwicklung eines funktionsfähigen Wettbewerbsmodells zwischen den Hochschulen erfordert einen angemessenen Zeitraum. Die Einführung kann nur schrittweise erfolgen. Anregungen können auch hier die Ansätze anderer Bundesländer geben.

3.6 Mittelverteilungssystem

Mit dem Mittelverteilungsmodell der TU Dresden wird gegenwärtig nur ein geringer Anteil der Haushaltsmittel (etwa 7 % der im Haushaltsplan 2000 veranschlagten Mittel) verteilt. Die Zuordnung erfolgt belastungs-, noch nicht leistungsorientiert. Die Universität sollte entsprechend ihrer Verpflichtung zur Bildung von ergebnisbezogenen Teilbudgets die beabsichtigten Änderungen sukzessive umsetzen.

3.7 Aufwand/Nutzen

Eine Kosten-Nutzen-Untersuchung vor Beginn des Modellversuchs erfolgte nicht. Die Universität kann die Kosten, die bislang im Rahmen des Modellversuchs und in seinem Vorfeld angefallen sind, nicht beziffern. Künftig sind diese Kosten zu ermitteln. Auch über die voraussichtlichen laufenden Kosten des Verfahrens der ergebnisorientierten Steuerung der Mittel kann die TU Dresden derzeit keine Aussage machen.

Ein monetärer Nutzen ist bisher nicht nachweisbar. Die Vorteile des Modellprojekts ergeben sich für die Universität gegenwärtig vor allem aus der flexibilisierten Haushaltsführung. Darüber hinaus wird der Nutzen nach Aussage der TU Dresden insbesondere durch ein aus der Kostentransparenz resultierendes höheres Kostenbewusstsein deutlich.

Eine abschließende Nutzenermittlung ist erst nach vollständiger Einführung und mindestens einjährigem Lauf des Versuchs an allen Fakultäten möglich. Erste Erkenntnisse soll die in der Zielvereinbarung per 31.12.2002 vorgesehene Evaluierung liefern.

3.8 Parlamentarisches Budgetrecht

Die titelbezogene Haushaltsaufstellung entspricht dem Grundsatz der Spezialität. Allerdings werden durch die weitreichenden Deckungs-, Verstärkungs- und Übertragungsvermerke die Möglichkeiten einer parlamentarischen Detailsteuerung im Haushaltsjahr beschränkt. Vollzugsverbindliche Outputziele sind nicht definiert. Ein Produkthaushalt ist dem Haushaltsplan 2001/2002 nicht beigefügt. Dieser wird, ebenso wie ein aussagefähiges Berichtswesen, erst schrittweise aufgebaut. Die sich auf die Leistungen erstreckenden Steuerungsmöglichkeiten können somit noch nicht ausgeübt werden.

In der gegenwärtigen (ersten) Phase des Modellversuchs kann das Parlament sein Budgetrecht nur eingeschränkt ausüben. Die Controllingbausteine sind zügig weiterzuentwickeln, um das aus dem flexibilisierten Haushalt resultierende Informations- und Steuerungsdefizit der Legislative auszugleichen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK führt aus, dass staatlicherseits noch keine weitgehenden, inhaltlich konkreten Gestaltungsregeln für das „Neue Steuerungsmodell“ an Hochschulen existieren. Inzwischen sei das SMF mit der Erarbeitung einer Rahmenrichtlinie für die „Koordinierte Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in die Sächsische Staatsverwaltung“ befasst.

Die Formulierung fachlicher und struktureller Ziele hänge von verschiedenen Faktoren ab. Das SMWK verweist u. a. auf die im Zusammenhang mit den Beratungen zum Hochschulkonsens vorzulegenden Strukturkonzepte.

Die Erfahrungen hätten gezeigt, dass beim Leistungsvergleich oft zu viele, regelmäßig quantitative Leistungsgrößen herangezogen würden. Dem SMWK erscheine es günstig, auf wenige, aussagekräftige Leistungsgrößen abzustellen, um einerseits ein empfängerorientiertes Berichtswesen zu gestalten und auf der anderen Seite eine Vergleichbarkeit von universitären Leistungen zu ermöglichen. Beim inneruniversitären Leistungsvergleich zwischen Fakultäten und Studiengängen sei zu differenzieren. Die TU Dresden unterhalte unterschiedlichste Lehr- und Forschungsdisziplinen, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Spezifika (Lehrmethoden, Forschungsverfahren, Leistungskriterien usw.) nicht nach einheitlichen Maßstäben beurteilt werden könnten.

Bei den Universitäten Dresden und Leipzig liegen allein im Hausmeisterbereich erhebliche Einsparpotenziale.

Der Privatisierung der Hausmeisterdienste an der Technischen Universität Dresden gingen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voraus. Bei Neuausschreibung der Leistungen sind hohe Einsparungen zu erwarten.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in einer Querschnittsprüfung die Hausmeisterdienste der Technischen Universität Dresden (TUD), der Universität Leipzig (UL), der Technischen Universität Chemnitz (TUC) und der Technischen Universität Bergakademie Freiberg (TU BAF) untersucht.

Schwerpunkte der Prüfung waren:

- Aufgabenverteilung und Organisation,
- Personaleinsatz und Leistung,
- Ergebnisse der Privatisierung der Hausmeisterdienste an der TUD.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Organisation und Personaleinsatz

Die Universitäten vergeben in unterschiedlichem Umfang Hausmeisteraufgaben an Dritte.

Die TU BAF, die TUC und die UL führen Hausmeistertätigkeiten fast ausschließlich mit eigenem Personal durch. Die TUD hat ihre Hausmeisterdienste seit dem 01.11.1997 - mit Ausnahme von 3,9 Vollzeitkräften (VK) - privatisiert.

Um die Leistungen vergleichen zu können, hat der SRH die Arbeitsaufgaben der Hausmeister detailliert analysiert und eine Leistungsdefinition erarbeitet. Auf dieser Grundlage wurde durch Hinzurechnen von Zeitanteilen für Hausmeistertätigkeiten weiterer Mitarbeiter und Abzug der Zeitanteile, die Hausmeister für andere Tätigkeiten aufwenden, eine für alle Universitäten gleiche Berechnungsbasis geschaffen. Leistungen, die überwiegend fremd vergeben sind (wie Winterdienst und Grünflächenpflege) wurden nicht in die Rechnung einbezogen.

Der Personaleinsatz für Hausmeisterdienste stellt sich wie folgt dar:

	TU BAF	TUC	UL	TUD
Personal auf Stellen bzw. lt. Vertrag	8,00	8,16	39,50	48,00
+ Zeitanteile sonstiges Personal	1,84	0,20	2,20	4,65
- Zeitanteile für andere Tätigkeiten	1,34	0,70	7,72	4,83
Personaleinsatz	8,50	7,66	33,98	47,82

Die TU BAF hat in den Jahren 1999/2000 Hausmeisterstellen abgebaut. Als Ausgleich wurden insgesamt 29 Mitarbeitern wissenschaftlicher Werkstätten der Fakultäten Hausmeisterdienste übertragen. Nach deren Tätigkeitsbeschreibungen werden dafür 1,84 VK in Anspruch genommen.

2.2 Ausgaben

Die Universitäten haben für die Hausmeisterdienste im Hj. 2000 rd. 2,8 Mio. € (5,4 Mio. DM) ausgegeben. Darüber hinaus sind bei der TUD im Rahmen der Privatisierung der Leistungen Personalüberleitungskosten in Höhe von 0,6 Mio. € (1,1 Mio. DM) angefallen.

Der SRH hat die Ausgaben der TU BAF, der TUC und der UL für Hausmeisterdienste auf der Basis des unter Pkt. 2.1 ausgewiesenen Personaleinsatzes ermittelt. Für die Leitung und Allgemeine Verwaltung wurde gemäß VwV Kostenfestlegung vom 18.12.1997 ein pauschaler Zuschlag in Höhe von 15 % hinzugerechnet.

Bei der TUD wurden die Ausgaben für Fremdfirmen und Personalüberleitung zugrunde gelegt. Vertraglich gebundene Leistungen, die nicht im Sinne der Definition zu den Hausmeisterdiensten zählen, gingen entsprechend ihrem Zeitanteil nicht in die Rechnung ein. Darüber hinaus wurden Ausgaben für Leistungen des universitätseigenen Personals (3,9 VK) sowie Leitungs- und Koordinierungstätigkeit (0,75 VK) einbezogen.

Der SRH hat die Ausgaben für die Hausmeisterdienste im Jahr 2000 in Relation zur betreuten Gebäudeinnenfläche und den Hochschulmitgliedern (künftig als Nutzer bezeichnet)¹⁾ verglichen (Werte in €):

	TU BAF	TUC	UL	TUD ²⁾	
Gebäudeinnenfläche	198.112 m ²	138.618 m ²	339.786 m ²	339.396 m ²	
Anzahl der Nutzer	4.513	8.987	23.788	27.922	
Ausgaben gesamt	265.206	215.661	938.964	1.913.308	(1.331.459)
Ausgaben/Nutzer	58,76	24,00	39,47	68,52	(47,68)
Ausgaben/m²	1,34	1,56	2,76	5,64	(3,92)

2.3 Privatisierung der Hausmeisterdienste an der Technischen Universität Dresden

Die Universität hat nach Abschluss der Verträge mit den Fremdfirmen eine „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bezogen auf das Basisjahr 1997 einschließlich der Aussage zur aktuellen Bilanz nach Auslaufen des Personalüberleitungsvertrages ab 01.11.2000“ erstellt. Diese lässt Wesentliches unberücksichtigt. So wurde nicht geprüft, welcher Personaleinsatz für die erforderlichen Leistungen künftig notwendig ist. Ausgaben für das an der Universität verbliebene Personal mit Hausmeisteraufgaben wurden in die Rechnung nicht einbezogen.

Bedingung für die Fremdvergabe der Leistungen war die Übernahme der Arbeitskräfte der Universität durch die Auftragnehmer. Um diese sozial verträglich zu gestalten, wurden zwischen Universität und Auftragnehmern Überleitungsverträge geschlossen. Darin

¹⁾ Personen (inkl. Drittmittelpersonal) an sächsischen Universitäten am 01.12.2000 ohne Medizin (Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen) und Studierende im Wintersemester 2000/2001 (ohne Medizinische Fakultäten) inkl. Beurlaubte, Studienkolleg, Nebenhörer (Quelle: Bericht der Hochschulentwicklungskommission).

²⁾ Angaben einschließlich Personalüberleitungskosten, Klammerwerte ohne Personalüberleitungskosten.

hat die TUD Besitzstandswahrung gem. § 613a BGB vereinbart. Insgesamt zahlte die Universität für die Personalüberleitung rd. 2,3 Mio. € (4,4 Mio. DM).

Die Verträge wurden befristet zum 31.10.2000 geschlossen. Eine Verlängerung auf weitere zwei Jahre „... unter der Voraussetzung, dass die Leistung weiterhin erforderlich ist und dass der Leistungsumfang einschließlich der Vergütung neu verhandelt wird“, wurde vereinbart.

Zum 01.11.2000 hat die TUD die Verträge zu nahezu gleichen Bedingungen neu geschlossen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen einer Erfolgskontrolle, Feststellungen zur Entwicklung des Leistungsbedarfes und Nachweise über Neuverhandlungen mit den Auftragnehmern konnte die Universität nicht vorlegen.

2.4 Anmietungen

Die TUD und die UL haben Flächen von 29.743 m² (TUD) bzw. 51.688 m² (UL) angemietet. Für die Hausmeisterdienste in den entsprechenden Objekten zahlen die Universitäten anteilig Betriebskosten. An der TUD ist deren Höhe aus den Mietverträgen nicht ersichtlich. Bei der UL liegen die Betriebskostenanteile zwischen 0,09 € (0,18 DM) und 0,53 € (1,03 DM) je m² monatlich. Unter Annahme eines durchschnittlichen monatlichen Anteils von 0,15 € (0,30 DM) je m² entstehen der TUD Ausgaben von rd. 55 T€ (107 TDM) und der UL von rd. 95 T€ (186 TDM). Diese Ausgaben entsprechen bei Anwendung der Personalkostenpauschale der Lohngruppe 5 MTArb-O rd. 1,9 VK bzw. rd. 3,3 VK.

Zusätzlich beschäftigen die UL eigenes Personal, die TUD Personal ihrer Dienstleistungsfirmen in den Mietobjekten. Die TUD hat das Leistungsverzeichnis für in Mietobjekten beschäftigte Hausmeister erheblich reduziert. An der UL sind keine Unterschiede zwischen dem Leistungsumfang der Hausmeister in universitätseigenen und angemieteten Objekten erkennbar. Aus den Mietverträgen sind Aufgabenüberschneidungen zwischen Hausmeisterdiensten der Vermieter und eigenem Personal ersichtlich.

2.5 Vermietungen

Die UL vermietet Flächen an Dritte. Die Fremdnutzer nehmen ausnahmslos Hausmeisterdienste der Universität in Anspruch. Diese erhebt in Abhängigkeit vom Leistungsumfang zwischen 0,015 € (0,03 DM) und 0,07 € (0,14 DM) je m² monatlich. Der benötigte Zeitaufwand wurde von den in den Objekten beschäftigten Hausmeistern geschätzt. Die Universität hat den zu verrechnenden Hausmeisterleistungen 8,18 € (16 DM) je Stunde zugrunde gelegt.

2.6 Leistungsvergleich

2.6.1 Gebäudeinnenfläche

Die Hausmeister betreuen alle Flächen der Gebäude einschließlich Neben- und Verkehrsflächen. In geringem Umfang nehmen sie Tätigkeiten auf Außenflächen wahr. Die Arbeitsaufgaben unterscheiden sich in Abhängigkeit von folgenden Faktoren:

- Art der betreuten Flächen (Lehrgebäude, Versuchshallen, Bürogebäude),
- baulicher Zustand der Gebäude, Räume und Versorgungsanlagen,
- Entfernung zwischen den Gebäuden,
- Umfang betreuter Außenflächen.

Der SRH hat anhand der erhobenen Daten keinen signifikanten Zusammenhang zwischen diesen Faktoren und den Zeitanteilen für einzelne Aufgabenbereiche festgestellt. Die räumlichen Bedingungen und der bauliche Zustand der Gebäude unterscheiden sich an den Universitäten nicht in einem Maße, das den zusätzlichen Aufwand der Erhebung nach unterschiedlichen Kriterien gerechtfertigt hätte. Außenflächen spielen im Rahmen von Hausmeistertätigkeiten eine untergeordnete Rolle. Die zweckmäßigste Bezugsgröße zur Bemessung des Arbeitsaufwandes der Hausmeister ist deshalb die Gebäudeinnenfläche.

Der Rechnungshof Baden-Württemberg ist in einer vergleichbaren Studie zum selben Ergebnis gekommen. Er hat eine Betreuungsrelation von 16.300 m² Gebäudeinnenfläche je VK empfohlen. Unter Berücksichtigung der hiesigen Gegebenheiten (längere Arbeitszeit) ist eine Relation von 17.000 m² je VK angemessen.

Die Betreuungsrelationen an den vier sächsischen Universitäten stellen sich wie folgt dar:

	TU BAF	TUC	UL	TUD
Personaleinsatz (VK)	8,50	7,66	33,98	47,82
Gebäudeinnenfläche (m ²)	198.112	138.618	339.786	339.396
Betreute Fläche/VK (m²)	23.307	18.096	10.000	7.097

An der TU BAF betreuen die hauptamtlichen Hausmeister nur jeweils rd. 8.158 m² Gebäudeinnenfläche. Für die in den wissenschaftlichen Werkstätten mit Hausmeisterdiensten befassten Mitarbeiter ergibt sich ein Verhältnis von 48.610 m² je VK.

2.6.2 Nutzer

Einige Arbeitsaufgaben der Hausmeister werden durch die Anzahl der Gebäudenutzer beeinflusst. Dazu gehören Reparaturleistungen, die Bereitstellung von Material sowie Reinigungs- und Entsorgungsleistungen.

Der SRH hat diese ergänzende Betrachtung vorgenommen, weil an sächsischen Universitäten das Verhältnis von Gebäudefläche zu -nutzern erheblich voneinander abweicht. Während an der TUD einem Nutzer durchschnittlich 12,2 m² Gebäudeinnenfläche zur Verfügung stehen, sind es an der TU BAF 43,9 m². Für die UL wurden 13,5 m², für die TUC 15,4 m² je Nutzer ermittelt. Die geringere Anzahl zu betreuender Mitarbeiter und Studenten an der TU BAF erfordert weniger Arbeitsaufwand.

Die folgende Übersicht zeigt die nutzerbezogenen Betreuungsrelationen:

	TU BAF	TUC	UL	TUD
Personaleinsatz (VK)	8,50	7,66	33,98	47,82
Nutzer	4.513	8.987	23.788	27.922
Nutzer/VK	531	1.173	700	584

3 Folgerungen

3.1 Organisation und Personaleinsatz

Die Übertragung von Hausmeisterdiensten auf Mitarbeiter wissenschaftlicher Werkstätten ist unzweckmäßig und unwirtschaftlich. Angesichts des Vorrangs ihrer eigentlichen Tätigkeit, ihrer Qualifikation und der unverhältnismäßig großen zu betreuenden Fläche können - sowohl im Hinblick auf den Umfang als auch die Qualität - keine ausreichenden Leistungen erbracht werden. Außerdem sind die als „Arbeiter in Lehr- und Forschungseinrichtungen“ eingesetzten Mitarbeiter im Durchschnitt zwei Lohngruppen höher eingestuft und damit um etwa 10 % höher vergütet als Hausmeister. Der SRH hat der TU BAF empfohlen, die Fakultätsmitarbeiter von ihren Pflichten zu entbinden und durchgängig hauptamtliche Hausmeister einzusetzen.

3.2 Ausgaben

Die Unterschiede zwischen den Universitäten bei den Ausgaben je m² Gebäudeinnenfläche sind erheblich. Die Bandbreite reicht von 1,34 € (2,62 DM) in Freiberg bis 5,64 € (11,03 DM) an der TUD. Auch ohne Personalüberleitungskosten hat die TUD mit 3,92 € (7,67 DM) die höchsten Ausgaben je m² aller Universitäten. Die UL gibt 2,76 € (5,40 DM) aus. Die günstigste Relation an der TU BAF ist wegen des erheblichen Flächenüberhangs der Universität mit Vorbehalten zu bewerten. Das zeigt sich auch in der vergleichsweise schlechten Relation der Ausgaben zu den Nutzern. Als Orientierungsgröße sollten deshalb die Ausgaben der TUC dienen. Sie betragen 1,56 € (3,04 DM) je m² Gebäudeinnenfläche.

3.3 Privatisierung der Hausmeisterdienste an der Technischen Universität Dresden

Die Privatisierung war unzureichend vorbereitet. Sie hat bisher nicht zur Einsparung von Haushaltsmitteln geführt.

Nach § 7 Abs. 2 SÄHO sind für alle finanziell wirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nach Vorl. VwV-SÄHO ist dabei die mit Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 31.08.1995 veröffentlichte „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ anzuwenden. Danach müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen u. a. Aussagen zu folgenden Aspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten),
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrolle.

Die Universität hat eine diesen Kriterien entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt.

Der SRH hat vorgeschlagen, die Leistungen unverzüglich neu auszuschreiben.

3.4 Anmietungen

An der TUD ist die Höhe der Kosten für Hausmeisterdienste in angemieteten Objekten aus den Mietverträgen nicht ersichtlich. Die Universität sollte diese ermitteln und bei künftigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beachten.

Die UL sollte prüfen, ob der Einsatz der Hausmeister in Mietobjekten im derzeitigen Umfang notwendig ist und inwieweit auf Hausmeisterdienste der Vermieter verzichtet werden kann. Gegebenenfalls werden Vertragsänderungen bezüglich der Betriebskosten erforderlich.

3.5 Vermietungen

Der von der UL berücksichtigte Stundensatz ist zu gering. Der Pauschsatz für eine Arbeitsstunde gemäß VwV Kostenfestlegung beträgt für den einfachen Dienst 17,89 € (35 DM). Die Universität hätte Mehreinnahmen von rd. 6.314 € (12.350 DM) erzielen können. Künftig sind für Hausmeisterdienste in vermieteten Räumen kostendeckende Entgelte zu erheben.

3.6 Betreuungsrelationen

Für die Bemessung des Personalbedarfs ist die Gebäudeinnenfläche die maßgebliche Bezugsgröße. Danach weist die TU BAF mit 23.307 m² je VK das beste Verhältnis aus. Wegen der an der TU BAF vorhandenen Sonderbedingungen kann dieses Ergebnis jedoch nicht als Bestwert berücksichtigt werden. Deshalb sollte die TUC mit dem zweitbesten Ergebnis als Orientierung für die übrigen Universitäten dienen. Hier ist ein Hausmeister durchschnittlich für 18.096 m² Gebäudeinnenfläche zuständig. Zudem weist die Universität auch im Hinblick auf die zu betreuenden Nutzer mit 1.173 den Bestwert aus.

Der nachfolgenden Übersicht zur Ermittlung des Einsparpotenzials wurde eine anzustrebende Betreuungsrelation 17.000 m² Gebäudeinnenfläche je VK zugrunde gelegt. Diese Größe weicht nur unwesentlich vom Bestwert der TUC ab.

	TU BAF	TUC	UL	TUD	Bestwert
Gebäudeinnenfläche (m ²)	198.112	138.618	339.786	339.396	
Personaleinsatz (VK)	8,50	7,66	33,98	47,82	
Betreute Fläche/VK (m ²)	23.307	18.096	10.000	7.097	17.000
Personalbedarf nach Bestwert (VK)	11,65	8,15	19,99	19,96	
Einsparpotenzial (VK)	-3,15	-0,49	13,99	27,86	

Bezogen auf die Nutzer ergibt sich folgendes Bild:

	TU BAF	TUC	UL	TUD	Bestwert
Anzahl der Nutzer	4.513	8.987	23.788	27.922	
Personaleinsatz (VK)	8,50	7,66	33,98	47,82	
Nutzer/VK	531	1.173	700	584	1.173
Personalbedarf nach Bestwert	3,85	7,66	20,28	23,80	
Einsparpotenzial (VK)	4,65	-	13,70	24,02	

Daraus ergibt sich folgender Personalbedarf an Hausmeistern in den Universitäten:

Der Personalbestand der TUC ist angemessen.

Der UL wird mittelfristig die Einsparung von rd. 14 Vollzeitstellen vorgeschlagen. Das entspricht einer Reduzierung der Personalausgaben um rd. 400 T€ jährlich.

Die TUD kann nach den Ermittlungen des SRH die Hausmeisterdienste mit weniger als der Hälfte des gegenwärtigen Personalbestandes sicherstellen. Unsere Berechnungen sollten bei der Bewertung von Angeboten im Rahmen künftiger Ausschreibungen Berücksichtigung finden. Damit wären Einsparungen von voraussichtlich 500 T€ jährlich verbunden.

Der SRH hat der TU BAF die Schaffung von bis zu zwei Hausmeisterstellen durch Umsetzung innerhalb der zentralen Universitätsverwaltung empfohlen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK erhebt keine grundsätzlichen Einwendungen. Es stellt allerdings fest, dass nach der Bilanz der TUD ab dem vierten Jahr nach Privatisierung der Hausmeisterdienste Kostensenkungen wirksam würden. Die TUD werde der Empfehlung des SRH folgen und die Hausmeisterdienste neu ausschreiben.

Die Methode des Benchmarkings für Hausmeisterdienste sei insofern zu hinterfragen, als sie allein von einer linearen Abhängigkeit der untersuchten Bezugsgrößen von der Personalstärke ausgehe und keinen Sockelbedarf an Personal für die entsprechende Aufgabe voraussetze. Außerdem werde über die Qualität der Aufgabenerfüllung keine Aussage getroffen.

Das Ministerium teilt mit, dass an der UL bereits Personal im Hausmeisterbereich eingespart worden sei. Im Übrigen werde sich das vom SRH errechnete Einsparpotenzial aufgrund steigender Studentenzahlen verringern.

5 Schlussbemerkungen

Die sog. Wirtschaftlichkeitsberechnung der TUD überzeugt nicht. Ausgaben für acht nicht übergeleitete, inzwischen schrittweise abgebaute Hausmeisterstellen sowie für Vertragspflege und Leistungs koordinierung blieben dabei unberücksichtigt.

Bei fast allen Arbeitsaufgaben besteht ein linearer Zusammenhang zwischen zu betreuender Gebäudefläche und Arbeitsanfall der Hausmeister. Der Umfang einiger weniger Aufgaben wird zusätzlich durch die Anzahl der Nutzer beeinflusst. Wegen deren geringem Zeitanteil an den Hausmeisteraufgaben kann diese Kennzahl jedoch vernachlässigt werden.

Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst an zwei An-Institute

Die angestrebten Förderziele wurden bisher nicht erreicht. Trotz externer Evaluation fand eine echte Erfolgskontrolle nicht statt. Das SMWK hat die Verwendung der Zuwendungen nur unzureichend geprüft.

1 Prüfungsgegenstand

Nach § 105 des SächsHG vom 11.06.1999 kann eine rechtlich selbstständige Einrichtung von einer Hochschule als An-Institut anerkannt werden, wenn sie u. a.

- ihre Tätigkeit im Rahmen der Aufgaben der Hochschule und in Zusammenarbeit mit dieser vollzieht,
- in der Regel überwiegend aus Mitteln Dritter finanziert wird,
- nicht ausschließlich wissenschaftliche Aufgaben wahrnimmt.

Die Anerkennung ist zeitlich zu befristen und kann nach Überprüfung verlängert werden. Kooperationsvereinbarungen der Hochschule über eine nicht nur kurzfristige Zusammenarbeit mit den An-Instituten bedürfen der Genehmigung durch das SMWK. An-Institute können u. a. als gemeinnützige eingetragene Vereine (e. V.) oder als gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung (gGmbH) tätig werden.

Der SRH hat die Förderung zweier An-Institute geprüft, die im Rahmen einer Anschubfinanzierung Mittel für den Grundbedarf und für notwendige Investitionen erhalten haben. Dabei handelte es sich um einen gemeinnützigen e. V. an einer Fachhochschule und eine gGmbH an einer Universität.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Verflechtungen mit den Hochschulen

An-Institute sind Forschungseinrichtungen außerhalb von Hochschulen. Die Zusammenarbeit zwischen Hochschule und An-Institut ist in Kooperationsvereinbarungen geregelt. Beide Einrichtungen bezogen sich in ihren Vereinbarungen noch auf das Sächsische Hochschulgesetz von 1993. Dieses wurde 1999 novelliert.

Das Verhältnis von An-Institut und Hochschule stellt sich wie folgt dar:

a) Verein

Das Forschungsinstitut an der Fachhochschule wird nahezu wie eine hochschuleigene (interne) Einrichtung geführt. Die Fachhochschule bewirtschaftet einen Teil der Vereinsmittel im (staatlichen) Hochschulhaushalt. Der Austausch der Ressourcen erfolgt einseitig zu Lasten der Hochschule. Mitarbeiterbüros und Forschungsbereiche des Instituts befinden sich in hochschuleigenen Räumen und werden unentgeltlich genutzt. Mitarbeiter des Instituts übernehmen in Nebentätigkeit Lehraufgaben an der Hochschule und erhalten dafür eine Lehrvergütung.

b) gGmbH

Die (vorwiegend aus dem Haushalt finanzierte) Forschung der Universität und die (überwiegend durch Zuwendungen und Drittmittel) finanzierte außeruniversitäre Forschung des An-Instituts sind strikt getrennt. Das Institut ist in eigenen Räumlichkeiten untergebracht. Personelle, organisatorische und finanzielle Verflechtungen existieren zwischen gGmbH und Universität nicht. Eine Ausnahme besteht nur insoweit, als der Direktor des Instituts gleichzeitig Lehrstuhlinhaber an der Universität ist.

2.2 Verwendungsnachweise

Das SMWK hat die An-Institute bisher auf der Grundlage der eingereichten Wirtschaftspläne institutionell gefördert. Für Investitionen wurden zusätzlich Zuwendungen im Wege der Projektförderung bewilligt. Zum Zeitpunkt der Prüfung (2001) lagen dem SMWK Verwendungsnachweise für die Jahre 1997 bis 2000 vor, die noch nicht abschließend geprüft waren.

a) Verein

Das SMWK hat in den Zuwendungsbescheiden die Bildung von Ausgaberesten nicht ausdrücklich zugelassen. Trotzdem hat das Institut regelmäßig erhebliche Guthaben in Folgejahren übertragen. Das SMWK hat dies bisher nicht beanstandet.

An einem vom Freistaat Sachsen bezuschussten Vorhaben beteiligte sich die Fachhochschule finanziell. Der Verein wies den (staatlichen) Anteil der Hochschule an der Gesamtfinanzierung des Projektes erst im Verwendungsnachweis aus. Das SMWK kürzte die Zuwendung nicht anteilig. Obwohl der Verein Antragsteller und Zuwendungsempfänger war, wurde das Projekt von der Fachhochschule durchgeführt. Diese löste für das Vorhaben bereits vor Bewilligung der Zuwendung an den Verein Beschaffungen aus.

In den Verwendungsnachweisen für das SMWK hat das Institut neben den Mitteln auf dem Vereinskonto auch die von der Hochschule bewirtschafteten Gelder dargestellt. Dagegen wurden in den Erklärungen gegenüber dem Finanzamt lediglich die Mittel des Vereinskontos ausgewiesen.

Der Verwendungsnachweis für das Jahr 2000 stellte nicht die wirkliche Finanzlage des Vereins dar. Zum Jahresende auf dem Vereinskonto verfügbare Bewirtschaftungsreserven wurden nicht in voller Höhe, im Haushalt der Hochschule für den Verein gebildete Haushaltsreste überhaupt nicht offen gelegt. Der Nachweis war falsch.

b) gGmbH

Neben dem kaufmännischen Jahresabschluss mit Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung erstellt das Institut auch einen Verwendungsnachweis über Einnahmen und Ausgaben. Zusätzlich wird aus der Gewinn- und Verlustrechnung eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben angefertigt.

Die Zahlenangaben der verschiedenen Abschlüsse stimmen bei gleichartigen Ausgabe- und Einnahmepositionen nicht überein. Der Verwendungsnachweis lässt sich auch nicht unmittelbar aus der Buchführung ableiten. Das SMWK hat die unterschiedlichen Zahlenwerke bisher nicht beanstandet.

Die Ausgaben für die freiwilligen Jahresabschlussprüfungen der gGmbH wurden über Zuwendungen finanziert.

Das Institut hat in den vergangenen Jahren Gewinne ausgewiesen. Die Zuwendungen waren nur zur Deckung des jeweiligen Fehlbedarfs gewährt worden.

2.3 Erfolgskontrolle

Das SMWK hat in den Zuwendungsbescheiden die Ziele der Förderung formuliert. Danach sollen An-Institute mit ihren Forschungs- und Entwicklungsergebnissen dazu beitragen, anwendungsbereite Produkte, Verfahren und Technologien umzusetzen und strukturelle Defizite in Sachsen abzubauen. Über Aufträge aus der Wirtschaft sollen sie sich auf dem Markt etablieren und zunehmend wirtschaftliche Selbstständigkeit erreichen. Nach einer Anlaufphase von bis zu fünf Jahren sei eine Drittelfinanzierung aus staatlicher Grundfinanzierung, Projektmitteln öffentlicher Geldgeber und Auftragsentgelten der Wirtschaft anzustreben.

Das SMWK hat eine Gesellschaft mit der Evaluation der An-Institute beauftragt. Nach deren Gutachten vom Mai 2001 sei die Aufbauphase, die vor allem der Anschubfinanzierung der Institute bis zu deren Etablierung dienen sollte, abgeschlossen. Dem Verein wird eine vorbildliche Organisation und Projektsteuerung bescheinigt. Er erwirtschaftete drei Viertel seines Budgets über Projektmittel und Industrieaufträge. Die gGmbH an der TU habe die angestrebte Drittelfinanzierung noch nicht erreicht.

Im Übrigen beschränken sich die Feststellungen der Gutachter auf die Beschreibung des Sollzustandes und der rechtlichen Rahmenbedingungen.

3 Folgerungen

3.1 Verflechtungen mit den Hochschulen

Die Kooperationsvereinbarungen sind an die geänderte Rechtslage anzupassen.

Dabei sollte das SMWK auch auf einheitliche Vertragsbeziehungen zwischen Hochschulen und An-Instituten hinwirken. Weder die vom SRH festgestellte „Vereinnahmung“ eines Instituts durch die Hochschule noch die vollständige „Auslagerung“ der Forschung wird den Bedürfnissen und gesetzgeberischen Intentionen gerecht.

Die unentgeltliche Überlassung von hochschuleigenen Einrichtungen an An-Institute führt regelmäßig zu einer indirekten Subventionierung aus Haushaltsmitteln. Dies ist künftig auszuschließen.

Auf der Grundlage einer aussagekräftigen Kostenrechnung sind die Forschungsaufträge kostendeckend zu kalkulieren.

3.2 Verwendungsnachweise

Das SMWK hat die Prüfung der Verwendungsnachweise zu verbessern. Im Interesse der Zuwendungsempfänger sollten diese Prüfungen so zeitnah wie möglich erfolgen, um Unsicherheiten hinsichtlich der Finanzierung vergangener oder künftiger Vorhaben zu vermeiden.

Die Ergebnisse der Jahresabschlüsse sind unter zuwendungsrechtlichen Gesichtspunkten auszuwerten. In den Zuwendungsbescheiden hat das SMWK Festlegungen zu treffen, in welcher Höhe und für welche Zwecke Betriebsmittelreserven zur Sicherung der Liquidität gebildet werden dürfen, wie diese nachzuweisen und auf die Förderung des Folgejahres anzurechnen sind.

Ausgaben für freiwillige Jahresabschlussprüfungen sind nur in Ausnahmefällen zu fördern.

3.3 Erfolgskontrolle

Die externe Evaluation war keine auf die Förderziele bezogene Erfolgskontrolle. Insbesondere fehlten Untersuchungen zur Zielerreichung (Soll-Ist-Vergleich). Evaluationen sollten auch Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen einschließen, die Gutachtenaufträge diesbezüglich konkreter formuliert werden.

Entgegen der gutachterlichen Einschätzung sind Organisation und Projektsteuerung bei dem Verein verbesserungsbedürftig.

Das SMWK sollte mit der gGmbH eine auf drei Jahre befristete Zielvereinbarung abschließen. Im Ergebnis der Erfolgskontrolle der Vereinbarung (Soll-Ist-Vergleich) ist über die weitere Förderung zu entscheiden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK hat keine grundsätzlichen Einwendungen.

Die in Pkt. 2.1 unter a) getroffene Feststellung, wonach der Austausch der Ressourcen „einseitig zu Lasten der Hochschule“ erfolgt, sei aus Sicht des SMWK nicht haltbar. Dieser könne nicht allein auf die unentgeltliche Nutzung von Räumen und Lehrvergütungen beschränkt werden.

Bei dem unter Pkt. 2.2 a) aufgeführten Vorhaben habe das Institut bereits im Antrag einen Finanzierungsanteil der Hochschule an den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben ausgewiesen.

Ein Soll-Ist-Vergleich gem. Pkt. 3.4 sei anhand der im Evaluationsbericht enthaltenen Angaben zur Finanzierung für jedes einzelne An-Institut möglich und auch vorgenommen worden.

5 Schlussbemerkungen

Der Ressourcenaustausch zwischen Hochschule und Institut wurde nicht nur anhand der unentgeltlichen Nutzung von Räumen und Lehrvergütungen bewertet. Der SRH hat jedoch keine Fälle feststellen können, in denen das Institut der Hochschule Ressourcen überlässt.

Die vom SRH unter Pkt. 3.4 angemahnte Erfolgskontrolle soll wesentlich über die im Evaluationsbericht enthaltenen Angaben hinausgehen.

Nach Beendigung der Aufbauphase ist die Förderung ohnehin einzustellen.

Die Hochschule arbeitet nicht wirtschaftlich. Eine staatliche Fachhochschule erbringt die vergleichbare Ausbildungsleistung kostengünstiger. Die Evangelische Hochschule muss ihren Personalaufwand vermindern. Auch die Einrichtung weiterer Studiengänge würde die Wirtschaftlichkeit erhöhen.

1 Prüfungsgegenstand

Die Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit Dresden (EHS) wurde 1991 gegründet. Sie ist eine nach § 121 Sächsisches Hochschulgesetz (SächsHG) staatlich anerkannte, vom Freistaat Sachsen und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche finanzierte Hochschule. Träger der EHS ist die Stiftung „Evangelische Fachhochschule für Soziale Arbeit“. Die Hochschule ist ein rechtlich nicht selbstständiger Teil der Stiftung. Die EHS bietet ein grundständiges (direktes) und ein berufsbegleitendes, jeweils 7-semesteriges Studium der Sozialarbeit an. Das SächsHG und die hierzu vom SMWK erlassenen Bestimmungen gelten für die EHS entsprechend.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Vertrag über den Betrieb und die Finanzierung der Evangelischen Hochschule für Soziale Arbeit Dresden

Der Freistaat Sachsen und die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Sachsen haben am 21.10.1993 einen „Vertrag über den Betrieb und die Finanzierung der Evangelischen Fachhochschule für Sozialarbeit Dresden sowie die Bereitstellung von Räumlichkeiten durch den Freistaat Sachsen“ (nachfolgend: Vertrag) geschlossen. Nach § 7 des Vertrages trägt der Freistaat 85 % der Betriebs-, Sach- und Personalkosten. Die Kirche und die Stiftung stellen die Restfinanzierung bereit. Der Zuschuss des Freistaates im Jahr 1999 betrug 1.861.205 € (3.640.200 DM).

2.2 Unterbringung

Der Freistaat stellt der Stiftung gem. § 8 des Vertrages die für den Betrieb der Hochschule benötigten Gebäude und Grundstücke zur unentgeltlichen Nutzung zur Verfügung. Gegenwärtig nutzt die EHS neben einer landeseigenen Villa eine angemietete Immobilie. Die Verträge werden von der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung geführt. Der Freistaat Sachsen zahlt eine Gesamtkaltmiete von 93.542 € (182.952 DM) pro Jahr.

Die vorhandenen Räume entsprechen nur z. T. dem Anforderungsprofil einer Hochschule. Insbesondere fehlt ein großer Hörsaal für übergreifend angebotene Lehrveranstaltungen. Deshalb (und wegen der räumlichen Trennung) lässt sich der Studienbetrieb nicht immer zweckmäßig organisieren.

Seit ihrer Gründung ist die EHS in Zusammenarbeit mit dem SMWK und der Vermögens- und Hochbauverwaltung um eine den Erfordernissen entsprechende Unterbrin-

gung bemüht. Das SMWK hat dabei auch einen Neubau in der Größenordnung von 15 bis 20 Mio. € erwogen. Das SMWK hatte sich seit 1992 um Aufnahme der EHS in das Hochschulverzeichnis zum Hochschulbauförderungsgesetz (HBFVG) bemüht. Durch die daraus resultierende hälftige Finanzierung des Bundes sollte der Aufwand des Freistaates auf 50 % der Gesamtkosten reduziert werden.

Die Arbeitsgruppe „Kirchliche Fachhochschulen“ des Wissenschaftsrates hat die Hochschule 1995 evaluiert. Mit Schreiben vom 16.08.1995 hat der Generalsekretär des Wissenschaftsrates dem SMWK mitgeteilt, „dass der Antrag auf Aufnahme der Evangelischen Fachhochschule Dresden in die Anlage des HBFVG in der gegenwärtigen Form keine Aussicht auf eine erfolgreiche Weiterverfolgung im Wissenschaftsrat verspricht“. Kritisch angemerkt wurde:

- dass die integrierte Ausbildung zum Sozialarbeiter und Diakon ein zu eingeschränktes fachliches Profil hervorbringt, als dass diese Hochschule statt einer staatlichen Fachhochschule den Ausbildungsbedarf im Fach Sozialwesen im Raum Dresden befriedigen könnte,
- die eingeschränkten (nicht den für staatliche Hochschulen entsprechenden) Zugangsvoraussetzungen,
- die fehlende fachliche Breite,
- die zu geringe Kooperation mit anderen Hochschulen in der Region,
- das stark theologisch fundierte Profil.

Abschließend empfahl der Wissenschaftsrat, den Aufnahmeantrag vorerst ruhen zu lassen. Dem ist das SMWK mit Schreiben vom 08.11.1995 mit dem Hinweis gefolgt, den Antrag erst nach Klärung der angesprochenen grundsätzlichen Fragen zu wiederholen. Dies ist bis heute nicht passiert.

2.3 Personal

Nach § 10 Abs. 2 des Vertrages verfügt die EHS über 34 Stellen. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Stellenstruktur der Hochschule:

	Stellen	Stellenbesetzung
Professoren	18	18
Wissenschaftliche Mitarbeiter	6	3
Verwaltungsmitarbeiter	10	13
Gesamt	34	34

Die EHS beschäftigt auf den sechs Stellen für Wissenschaftliche Mitarbeiter insgesamt zehn Personen (2 Vollzeit- und 8 Teilzeitkräfte mit je 0,5 VK). Nur vier der zehn Beschäftigten sind als Wissenschaftliche Mitarbeiter tätig (2 VK + 2 x 0,5 VK = 3 VK). Die übrigen (6 Mitarbeiter x 0,5 VK) erfüllen ausschließlich Verwaltungsaufgaben.

Nach § 10 Abs. 4 des Vertrages werden die Personalkosten der EHS auf Basis der Besoldungsordnungen bzw. der geltenden Tarifverträge zu 85 % vom Freistaat übernommen. Die EHS hat für ihre Angestellten und Arbeiter Tätigkeitsbeschreibungen erstellt und sie nach Vergütungs-/Lohngruppen des BAT-O bzw. MTArb-O eingruppiert. Eine Überprüfung und Genehmigung der Eingruppierung erfolgte nicht.

2.4 Lehre

Die Lehrverpflichtung der EHS ergibt sich aus der Sächsischen Dienstaufgabenverordnung an Hochschulen (DAVOHS) vom 19.10.1994, die die EHS anwendet. Nach § 6 Abs. 3 DAVOHS haben z. B. Professoren an Fachhochschulen 18 Lehrveranstaltungsstunden je Woche des Semesters (LVS) zu leisten. Nach § 7 Abs. 1 DAVOHS sind Rektoren vollständig, Prorektoren zu 75 % von der Lehrverpflichtung befreit. Weitere Ermäßigungen ergeben sich gem. § 7 Abs. 4 DAVOHS für die Wahrnehmung von Forschungs- und Entwicklungsaufgaben (maximal 7 % der Gesamtheit der Lehrverpflichtungen) bzw. nach § 7 Abs. 5 DAVOHS für die Wahrnehmung sonstiger dienstlicher Aufgaben und Funktionen, die ohne Ermäßigung der Lehrverpflichtung zu einer unzumutbaren Belastung führen würde. Die EHS hat am 09.04.1997 Regelungen zum Deputatsnachlass getroffen und wendet sie an.

Im Gegensatz dazu steht die von der EHS durchgeführte Berechnung der Gesamtlehrverpflichtung. Hier wurden weder die o. g. funktions- und forschungsbezogenen Ermäßigungen der Lehrverpflichtung abgesetzt noch berücksichtigt, dass lediglich drei Wissenschaftliche Mitarbeiter mit Lehraufgaben befasst sind. Der SRH hat neben einer die o. g. Ermäßigungen berücksichtigenden Soll- auch eine Istberechnung durchgeföhrt:

	Soll	Ist	Berechnung EHS
Gesamtlehrverpflichtung des Lehrpersonals (LVS)	302,7	280,3	372,0

Die EHS setzt neben Professoren und Wissenschaftlichen Mitarbeitern auch nebenberuflich tätige Lehrkräfte (Lehrbeauftragte) ein. Diese haben folgende Leistungen erbracht:

	Anzahl der Lehraufträge	Lehrveranstaltungsstunden gesamt	Vergütung gesamt
Sommersemester 1999	47	1.376,8	27.254 €
Wintersemester 1999/2000	46	1.342,8	25.367 €

Bezogen auf 18 Semesterwochen ergeben sich je Semesterwoche im Sommersemester 76,5 LVS, im Wintersemester 74,6 LVS, im Durchschnitt 75,5 LVS.

Nach § 10 Abs. 2 des Vertrages soll das zusätzliche Lehrdeputat der Lehrbeauftragten 15 % des Gesamtlehrbedarfs nicht überschreiten. Der Vertrag lässt offen, wie der „Gesamtlehrbedarf“ ermittelt wird. Die EHS geht hierbei von der Lehrverpflichtung der Hochschullehrer aus. Der Lehrbedarf ergibt sich jedoch - ausgehend von § 11 Abs. 1 SächsHG - aus dem nach den Studienordnungen erforderlichen Lehrangebot.

Der SRH hat den Lehrbedarf nach der Kapazitätsverordnung (KapVO) ermittelt. Gemäß § 3 Abs. 2 des Vertrages stehen je Studiengang „bis zu 55 Studienplätze“ zur Verfügung. Somit beträgt die jährliche Aufnahmekapazität 110 Studierende. Daraus ergeben

sich für die genannten drei Varianten folgende Aufnahmekapazitäten (Lehre in LVS je Semesterwoche, Kapazität in Anzahl Studierende):

	Soll	Ist	Berechnung EHS
Lehre des Lehrpersonals	302,7	280,3	372,0
Lehre der Lehrbeauftragten	45,4	75,5	55,8
Lehrangebot gesamt	348,1	355,8	427,8
Jährliche Aufnahmekapazität	114,0	117,0	140,0

Legt man die vorgegebene Aufnahmekapazität von 110 Studierenden zugrunde, ergibt sich ein notwendiges Lehrangebot von 335,5 LVS. Bei stellengemäßer Verwendung des Lehrpersonals (302,7 LVS) entspräche dies einem von Lehrbeauftragten zu leistenden Umfang von etwa 33 LVS.

2.5 Forschungssemester

Hauptberuflich lehrende Professoren können zur Durchführung von Forschungsvorhaben nach § 44 SächsHG in angemessenen Zeitabständen für die Dauer eines Semesters von ihren Verpflichtungen zur Lehre freigestellt werden. Die EHS hat dies in einer ab 01.03.2001 geltenden „Ordnung über Kriterien und Verfahren für die Gewährung von Forschungs-, Fort- und Weiterbildungs- bzw. Praxissemestern“ geregelt.

Freisemester gewährt die Hochschule seit 1995. Dabei wurden die (maximal möglichen) zwei Freistellungen pro Semester stets in Anspruch genommen.

2.6 Haushaltsführung

Die EHS hat mit dem SMWK und der Evangelischen Landeskirche eine monatliche Mittelbereitstellung vereinbart. Sie war damit in der Lage, ihren Finanzbedarf zeitnah und relativ genau zu planen. Tatsächlich hat sie beim SMWK jedoch mehr Mittel abgerufen, als zur Bezahlung fälliger Rechnungen benötigt wurden. Die EHS hat diese als Termin- und Tagesgelder angelegt. So am 02.02.1999 51.129 € (100.000 DM) als Termineinlage. Eine Rückbuchung auf das Geschäftskonto erfolgte am 02.12.1999, allerdings nur in Höhe von 47.041,60 € (92.005,37 DM). Auf dem Tagesgeldkonto hat die EHS im Zeitraum vom 12.03. bis 21.12.1999 Beträge zwischen 76.694 € (150.000 DM) und 357.904 € (700.000 DM) „geparkt“. Daraus wurden Zinsen in Höhe von 2.464,08 € (4.819,33 DM) erwirtschaftet.

Das Kuratorium der Stiftung hat mehrere Beschlüsse zur Bildung von Rücklagen gefasst. Diese wurden aus den Zinserträgen - insbesondere aus denen des Stiftungsvermögens - gebildet. Zum 31.12.1999 bestanden Rücklagen von insgesamt 94.231 € (184.300 DM), darunter eine Liquiditätsrücklage in Höhe von 51.129 € (100.000 DM).

2.7 Vergleich mit staatlichen Fachhochschulen

Der SRH hat Studierendenzahlen und Personaleinsatz der EHS denen der sächsischen Fachhochschulen in vergleichbaren Studienrichtungen gegenübergestellt:

Hochschule	Fachbereich	Studierende im Wintersemester 2000/2001	Stellen für wissenschaftliches Personal 2000		
			Professoren	Mitarbeiter/ Assistenten	Gesamt
EHS Dresden	Sozialwesen	377	18	6	24
HTWK Leipzig	Sozialwesen	331	11	-	11
Hochschule Mittweida	Soziale Arbeit	424	12	-	12
Hochschule Zittau/Görlitz	Sozialwesen	634	18	-	18
West-sächsische Hochschule Zwickau	Gesundheits- und Pflegemanagement ¹⁾	146 ¹⁾	11 ¹⁾	1	12

¹⁾ Neugründung, einschließlich einer Stiftungsprofessur.

3 Folgerungen

3.1 Vertrag über den Betrieb und die Finanzierung der Evangelischen Hochschule für Soziale Arbeit Dresden

Der zwischen dem Freistaat Sachsen und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsen geschlossene Vertrag vom 21.10.1993 ist nicht mehr aktuell. Er bezieht sich u. a. auf das - zwischenzeitlich novellierte - Sächsische Hochschulgesetz von 1993. Hinsichtlich der vom Lehrpersonal zu leistenden Lehrverpflichtung wird auf eine Vereinbarung der Kultusministerkonferenz verwiesen. Hier gilt seit 1994 die - von der EHS auch angewendete - DAVOHS. Seit 1999 lautet der Name nicht mehr „Evangelische Fachhochschule für Sozialarbeit“, sondern „Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit (FH)“.

Der zwischen dem Freistaat Sachsen und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsen geschlossene Vertrag ist fortzuschreiben. In wesentlichen Teilen entspricht er einem Zuwendungsvertrag (ohne diesen als solchen zu bezeichnen). Er wird durch jährliche Bewilligungsbescheide des SMWK im Wege einer institutionellen Förderung konkretisiert. Der SRH hält dies nicht für zweckmäßig und hat den Abschluss eines Zuwendungsvertrages mit der Hochschule empfohlen. Damit könnte auf die gesonderte Bewilligung von Zuwendungen verzichtet werden. Der Zuwendungsvertrag sollte hinsichtlich der Zuschusshöhe fortgeschrieben werden. Zur Vereinfachung des Verfahrens und zur Verminderung des Verwaltungsaufwandes wird eine Festbetragsfinanzierung vorgeschlagen.

3.2 Unterbringung

Die Unterbringung der EHS in angemieteten Räumen verursacht zusätzliche Kosten. Sie ist - vor dem Hintergrund leer stehender Landesliegenschaften - auf Dauer nicht hinnehmbar. Die EHS sollte daher in Abstimmung mit der Vermögens- und Hochbauverwaltung und auf der Grundlage eines mit dem SMWK abgestimmten Raumbedarfskonzeptes schnellstmöglich in eine geeignete Landesliegenschaft umziehen.

Die EHS hat inzwischen einige der vom Wissenschaftsrat aufgezeigten Defizite (Zugangsvoraussetzungen, Kooperation) abgebaut. Noch immer erfüllt die Hochschule jedoch nicht alle „HBFK-Kriterien“.

Die EHS ist eine nach SächsHG staatlich anerkannte und überwiegend staatlich finanzierte Hochschule. Als solche hat sie neben den im § 121 SächsHG formulierten Anforderungen auch die vom Wissenschaftsrat genannten „HBFK-Kriterien“ zu erfüllen. Auf Dauer ist die einseitig beim Freistaat liegende „Baulast“ aus wirtschaftlichen Gründen nicht hinnehmbar. In Abstimmung mit dem SMWK hat die EHS ein den Anforderungen des Wissenschaftsrates entsprechendes Ausbildungs- und Profilierungskonzept zu erarbeiten und dem Wissenschaftsrat vorzulegen.

3.3 Personal

An der EHS ist der Anteil des mit Verwaltungsaufgaben beschäftigten Personals mit 38 % (13 Stellen) zu hoch. An großen Hochschulen wird ein Stellenanteil von 20 bis 25 % für die Verwaltung als notwendig und angemessen angesehen. Kleinere Einrichtungen erfordern einen relativ größeren Verwaltungsaufwand. Der Vertrag trägt dem mit einem Anteil von rd. 29 % (10 Stellen) Rechnung. Die EHS hat die im Vertrag vorgegebene Stellenstruktur einzuhalten.

Die Eingruppierungen der Beschäftigten der EHS sind nicht immer nachvollziehbar. Dies betrifft sowohl die Beschreibung von Arbeitsvorgängen als auch deren Bewertung nach den allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen. Schon nach cursorsicher Prüfung zeigt sich, dass in einigen Fällen ungerechtfertigt hohe Eingruppierungen vorgenommen wurden. Hinzu kommt, dass die EHS auf dieser Grundlage zwischenzeitlich Bewährungsaufstiege vollzogen hat. Gemäß Nr. 1.3 ANBest-I darf der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten finanziell nicht besser stellen als vergleichbare Staatsbedienstete (Besserstellungsverbot).

Der SRH hält eine Überprüfung und Genehmigung der Eingruppierungen wegen der erheblichen Auswirkungen auf die Personalausgaben für erforderlich. Die EHS hat dem SMWK die - ggf. überarbeiteten - Tätigkeitsbeschreibungen und Eingruppierungsfeststellungen vorzulegen. Diese sind vom SMWK zu prüfen und bei Erfordernis zu korrigieren. Nicht tarifgerechte Eingruppierungen von Angestellten hat die EHS im Wege korrigierender Rückgruppierungen umgehend zu berichtigen.

3.4 Lehre

Die EHS hat den gem. § 10 Abs. 2 des Vertrages zulässigen Lehrumfang der Lehrbeauftragten von 45,4 LVS (bis zu 15 % des Gesamtlehrbedarfs) mit 75,5 LVS weit überschritten. Ausgehend von dem nach der Kapazitätsverordnung für 110 Studierende notwendigen Lehrangebot von 335,5 LVS verbleibt bei stellengemäßer Verwendung des Lehrpersonals (302,7 LVS) ein von Lehrbeauftragten zu leistender Umfang von lediglich 33 LVS. Dies sind rd. 44 % des bisherigen Volumens (75,5 LVS). Die EHS hat 1999 insgesamt 66.956 € (53.226 € Honorare, 13.730 € Reisekosten) für Lehrbeauftragte verausgabt. Würden diese auf 44 % reduziert, könnten jährlich etwa 37.500 € eingespart werden.

Die EHS hat den Lehrbedarf nach Studienordnungen zu ermitteln. Soweit dieser nicht durch das eigene Lehrpersonal zu realisieren ist, können Lehrveranstaltungen von Lehrbeauftragten geleistet werden. Bei der Berechnung der Lehrverpflichtung sind künftig nur die tatsächlich als Wissenschaftliche Mitarbeiter Tätigen einzubeziehen und die Ermäßigungstatbestände nach DAVOHS zu berücksichtigen.

3.5 Forschungssemester

Die Bewilligung von Forschungssemestern steht im Gegensatz zu der vom SRH bei Prüfungen der Lehrverpflichtungen an Universitäten und Fachhochschulen festgestellten Praxis. Während sich bei diesen Freisemestern auf Einzelfälle beschränken, gewährt die EHS diese großzügig, quasi automatisch. In der Regel wird jedem Professor nach jeweils 8 oder 9 Semestern ein Forschungssemester gewährt. Dies entspricht einem Lehrverpflichtungsausfall von 36 LVS, rd. 11 % des Lehrdeputats. Darüber hinaus genehmigt die EHS Ermäßigungen für Forschung in Höhe von bis zu 7 % des Lehrdeputats nach § 7 Abs. 4 DAVOHS.

Die EHS sollte ihre Genehmigungspraxis von Freisemestern überprüfen.

3.6 Haushaltsführung

Die EHS hat gegen den Zuwendungsbescheid verstoßen. Zuwendungen sind nach Nr. 1.5 ANBest-I nur insoweit und nicht eher anzufordern, als sie innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen benötigt werden. Die Hochschule hat dies künftig zu beachten.

Stiftungen können gemäß Abgabenordnung Rücklagen bilden. Vor dem Hintergrund der Gemeinnützigkeit (und damit Steuerbegünstigung) hat der Gesetzgeber dem jedoch relativ enge Grenzen gesetzt. Diese beziehen sich u. a. auf eine „satzungsgemäße, zeitnahe Verwendung“ der Rücklagen. Die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit besteht für die EHS nicht. Gemäß Vertrag haben sich beide Zuwendungsgeber verpflichtet, die für den Betrieb der Hochschule erforderlichen Ausgaben anteilig zu finanzieren. Eine Liquiditätsrücklage ist nicht erforderlich. Sie ist weder satzungsgemäß noch in den Jahresabschlüssen begründet.

3.7 Vergleich mit Staatlichen Fachhochschulen

Die Gegenüberstellung mit sächsischen Fachhochschulen verdeutlicht die gute Personalausstattung der EHS. Vorsichtig betrachtet, beansprucht die EHS mindestens 6 Stellen für wissenschaftliches Personal mehr. Zu berücksichtigen ist ferner der zur Betreuung eines einzelnen Fachbereichs an einer staatlichen FH geringere Verwaltungsaufwand. Der SRH hat hierfür (großzügig) 6 Stellen veranschlagt. Dies wären 4 weniger als die an der EHS vorhandenen 10. Insgesamt ergibt sich damit ein Einsparpotenzial an der EHS von mindestens 10 Stellen (6 im höheren und 4 im mittleren Dienst). Anhand der gültigen Personalkostensätze (VwV Kostenfestlegung des SMF vom 18.12.1997) entspricht dies Jahrespersonalausgaben von 496.493 € (971.056 DM).

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK verweist bezüglich des Vergleichs mit den staatlichen Fachhochschulen darauf, dass deren Fachbereiche Sozialwesen neben eigenem Personal auch Lehrleistungen anderer Fachbereiche (z. B. Betriebswirtschaftslehre, Recht, Informationstechnik) in Anspruch nehmen. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass die gesamte Hochschulverwaltung (Dezernate Studentenverwaltung, Personal u. a.) auch Leistungen für den Fachbereich Sozialwesen erbringe.

Zum Vergleich der Personalausstattung hat das SMWK folgende Tabelle beigefügt:

Hochschule	Zahl der Fachbereiche	Studenten Wintersemester 2000/2001	Personal gesamt	Professoren	Studenten	Studenten	Personal gesamt
					Personal gesamt	Professoren	Professoren
EHS Dresden	1	377	34	18	11,1	20,9	1,9
HTWK Leipzig	8	5.105	416	190	12,3	26,8	2,2
Hochschule Mittweida	6	3.727	302	121	12,4	30,9	2,5
Hochschule Zittau/Görlitz	8	3.583	302	131	11,8	27,4	2,3
EHS Dresden (Ausbauziel)	3	mindestens 500	34	18	14,7	27,8	1,9

Insbesondere das Verhältnis Personal/Professoren zeige, dass die Ausstattung der EHS mit Personalstellen von der Stellenausstattung staatlicher Fachhochschulen schon heute nicht in zu beanstandender Weise abweiche.

5 Schlussbemerkungen

Das SMWK räumt die Bedenken des SRH gegen die Personalausstattung der EHS nicht aus. Die Inanspruchnahme der Lehrleistungen anderer Fachbereiche durch die Bereiche Sozialwesen an staatlichen Fachhochschulen wird quantitativ nicht belegt. Offen bleibt auch, in welchem (gegenzurechnenden) Umfang Lehrpersonal der Fachbereiche Sozialwesen Lehre für andere Fachbereiche erbringt.

Das vom SMWK gebildete Verhältnis Personal/Professoren bezieht den - an der EHS mit sechs Stellen gut ausgestatteten - akademischen Mittelbau (Wissenschaftliche Mitarbeiter, Assistenten) nicht ein. Insofern kann diese Betrachtung lediglich ein Teilbild liefern.

Das SMWK lässt offen, wann die in der Personalübersicht genannten Ausbauziele der EHS auf drei Fachbereiche mit mindestens 500 Studenten erreicht werden sollen.

Die Stiftung für das sorbische Volk förderte den Weiterverkauf eines bereits vollständig aus Zuwendungsmitteln bezahlten Busses mit weiteren 24,1 T€ (47,1 TDM).

Die Stiftung umging die Rückzahlung nicht benötigter Fördermittel von 53,7 T€ (105 TDM) durch rechtswidrige Finanzierung über die Jahreswende hinweg.

1 Prüfungsgegenstand

Die Stiftung für das sorbische Volk fördert aus Mitteln, die der Bund, das Land Brandenburg und der Freistaat Sachsen zur Verfügung stellen, Einrichtungen und Projekte, die der Pflege und Förderung der sorbischen Sprache und Kultur als Ausdruck der Identität des sorbischen Volkes dienen sollen. Hierzu gehören das Sorbische National-Ensemble und das Deutsch-Sorbische Volkstheater.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Förderung eines Theaterbusses

Das Sorbische National-Ensemble verkaufte seinen Bus zum Preis von 53,7 T€ (105,7 TDM) im Jahr 2001 an das Deutsch-Sorbische Volkstheater. Diesen Kauf subventionierte die Stiftung dem Deutsch-Sorbischen Volkstheater bereits 2000 mit 24,1 T€ (47,1 TDM). Der Restbetrag in Höhe von 30 T€ (58,6 TDM) war aus den sonstigen Finanzmitteln des Theaters zu bestreiten, von denen die Stiftung lt. Zuwendungsbescheid 26,7 % getragen hat.

Der Bus war vom Sorbischen National-Ensemble 1991 für rd. 231,1 T€ (452 TDM) beschafft und zu 100 % aus hierfür gesondert zur Verfügung gestellten Mitteln des Bundes, Brandenburgs und Sachsens bezahlt worden.

2.2 Zuwendungs- und Finanzierungsverfahren

Für die Förderung des Verkaufs vom Sorbischen National-Ensemble an das Deutsch-Sorbische Volkstheater bewilligte der Direktor der Stiftung dem Deutsch-Sorbischen Volkstheater mit Bescheid vom 06.12.2000 eine Aufstockung der Projektförderung für das Jahr 2000 um 24,1 T€ (47,1 TDM) mit der ausdrücklichen Zweckbestimmung des Erwerbs eines Theaterbusses. Im Bescheid war die Bewilligung auf das Hj. 2000 beschränkt und die Übertragung der Mittel auf das Hj. 2001 ausdrücklich untersagt. Außerdem war der Hinweis enthalten, das Empfangsbekenntnis sei bis spätestens 12.12.2000 unter Verzicht auf Widerspruch zurückzusenden. Am 14.12.2000 zahlte die Stiftung die Zuwendung an das Deutsch-Sorbische Volkstheater aus.

Der Kauf des Busses wurde lt. Rechnung des Sorbischen National-Ensembles an das Deutsch-Sorbische Volkstheater vom 15.01.2001 erst im Januar 2001 abgeschlossen, danach erfolgte die Bezahlung. Die damit erst nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes verbrauchte Zuwendung wurde von der Stiftung nicht zurückgefordert.

2.3 Haushaltsrechtliche Ermächtigung

Die Aufstockung der Zuwendung an das Deutsch-Sorbische Volkstheater erfolgte aus Tit. 653 02 - Zuwendungen an das Deutsch-Sorbische Volkstheater - des Stiftungshaushalts (Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen lt. Haushaltsplan 2000).

Ausgaben für Investitionen waren für andere sorbische Einrichtungen, die sie auch in Anspruch genommen haben, nicht aber für das Deutsch-Sorbische Volkstheater veranschlagt. Für den Erwerb von Fahrzeugen waren keine Fördermittel veranschlagt.

3 Folgerungen

Für den im Jahr 1991 vom Sorbischen National-Ensemble beschafften Theaterbus wurden durch die zweite Förderung insgesamt rd. 255,5 T€ (499,7 TDM) aus Steuermitteln aufgewendet, obwohl er nur 231,4 T€ (452,6 TDM) gekostet hat. Hinzu kommt der Förderanteil am Sorbischen Volkstheater.

Der SRH hat gefordert, die Doppelförderung des Busses rückgängig zu machen und die Zuwendung hierfür zurückzufordern.

Die als Projektförderung zusätzlich ausgereichte Bewilligung war zurückzufordern, da die im Zuwendungsbescheid enthaltene Frist nicht eingehalten war. Ein Ermessen ist dem Zuwendungsgeber in diesem Falle nicht eingeräumt (s. auch Vorl. VwV Nr. 8.2.1 zu § 44 SÄHO).

Auch die Zuwendungsgeber der Stiftung hatten ihrerseits die Bewilligung auf das Hj. 2000 befristet und eine Übertragung in das Hj. 2001 nicht zugelassen.

Der gesamte Sachverhalt und die schriftlichen und mündlichen Äußerungen der Beteiligten lassen allerdings den Schluss zu, dass für 2000 nicht mehr benötigte Haushaltsmittel der Stiftung vor einer Rückgabe an die Zuwendungsgeber gerettet werden sollten. So wurde die Aufstockung der Projektförderung an das Deutsch-Sorbische Volkstheater im Hj. 2000 und die vollständige Begleichung der Rechnung für den Bus erst im Hj. 2001 - also einschließlich des Eigenanteils in Höhe von 30 T€ (58,6 TDM) - aus Zuwendungsmitteln des Jahres 2000 in Einnahmen des Sorbischen National-Ensembles für 2001 transferiert. Diese Verfahrensweise stellt einen gravierenden Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip dar.

Der SRH hat gefordert, die Übertragung der Haushaltsmittel von 2000 nach 2001 rückgängig zu machen und die entsprechenden Mittel an die Zuwendungsgeber Bund, Sachsen und Brandenburg zurückzugeben.

Bei dem Erwerb des Busses zum Verkehrswert von 54 T€ (105,7 TDM) handelte es sich um eine Investitionsmaßnahme. Demnach hätten nur Haushaltsmittel für eine Zuwendung in Anspruch genommen werden dürfen, die bei entsprechenden Titeln der OGr. 89 - Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche - veranschlagt sind. Diese gab es nicht.

4 Stellungnahmen

4.1 Der Direktor der Stiftung begründete die zweifache Förderung des Theaterbusses mit der Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung des Spielbetriebes bei besonderer Berücksichtigung sorbischer Abstechervorstellungen, über die sich ein ganz wesentlicher Teil des sorbischen professionellen Theaters realisiere. So betrachtet, handele es sich im eigentlichen Sinne weniger um den Erwerb eines Dienstfahrzeuges, der von der Deckungsfähigkeit im Haushaltsplan ausgenommen sei, als um eine alternativlose und dringend benötigte Sachinvestition.

4.2 Die Stiftung ist der Auffassung, es handele sich nicht um eine zweifache Förderung.

Der Kaufpreis „von 100,0 TDM“ schlage bei den Einnahmen des Sorbischen National-Ensembles in voller Höhe zu Buche und vermindere damit dessen Zuwendungsbedarf für 2001. Hierfür stelle die Stiftung dem Deutsch-Sorbischen Volkstheater nur Mittel in Höhe von 24,1 T€ (47,1 TDM) zur Verfügung, also weniger als 50 % des Kaufpreises. „Die restlichen 52,9 TDM“ steuere das Deutsch-Sorbische Volkstheater aus eigenen Mitteln bei. In Höhe dieser „100,0 TDM“ würden dem Zuwendungsgeber so Steuermittel zur Finanzierung des Sorbischen National-Ensembles erspart, die sonst zur Finanzierung hätten aufgebracht werden müssen. Bei dieser Sachlage könne im Ergebnis nicht von einer Doppelfinanzierung aus Steuermitteln gesprochen werden. Sie sei auch nicht erkennbar.

Es liege auch kein Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip vor. Mit dem Zuwendungsbescheid vom 06.12.2000 sei dem Deutsch-Sorbischen Volkstheater ein Festbetrag in Höhe von 24,1 T€ (47,1 TDM) zum Ankauf des Theaterbusses bewilligt worden. Im Haushalt des Deutsch-Sorbischen Volkstheaters für 2001 seien die ergänzenden Mittel veranschlagt worden. Es habe somit der erkennbare Wille des Zuwendungsgebers bestanden, Anfang 2001 den Kauf des Busses abzuwickeln. Dies sei durch den Kaufvertrag vom 06.01.2001 erfolgt. Damit habe der Zuwendungsbescheid den zulässigen Inhalt einer überjährigen Projektförderung erhalten.

Die Stiftung weist weiter in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Zuwendungen des Bundes, des Landes Brandenburg und des Freistaates Sachsen im Jahre 2000 als Festbetragsfinanzierung ausgereicht worden seien. Da die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben der Stiftung im Istergebnis weder mit noch ohne besagte Aufstockung der Zuwendung an das Deutsch-Sorbische Volkstheater die Summe der Zuwendungen der drei Zuwendungsgeber unterschritten hätten, wäre eine Rückgabe von nicht verbrauchten Mitteln nicht notwendig gewesen. Alle Restmittel des Jahres 2000 hätten der Stiftung in 2001 ohnehin zugestanden.

Die Stiftung habe im Ergebnis sachgerecht und im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen gehandelt. Der gegenteiligen Ansicht des SRH werde widersprochen.

Ergänzend werde darauf hingewiesen, dass die von der Stiftung legitimierte Verfahrensweise bei der Beschaffung des Theaterbusses von dem ihr eingeräumten Ermessensspielraum, der sich an den Notwendigkeiten einer sachgerechten Verwaltungspraxis zu orientieren habe, gedeckt gewesen sei und damit ohne Konsequenzen bleiben müsse. Dies gelte auch im Rahmen der Rechnungsprüfung.

4.3 Das SMWK bestätigt den dargestellten Sachverhalt und erklärt, die vom SRH vertretene Rechtsauffassung werde grundsätzlich geteilt. Bei Beurteilung der Frage der „Doppelförderung“ sei aber noch zu prüfen, inwieweit bei der Veräußerung des Busses im Jahre 2001 die Zweckbindung des 1992 im Geschäftsbereich der SK aus Zuwendungen beschafften und 1996 in die Sorbische National-Ensemble GmbH eingebrachten Busses noch verbindlich war.

Die Vermutung des SRH, dass für 2000 nicht mehr benötigte Haushaltsmittel der Stiftung vor einer Rückgabe an die Zuwendungsgeber gerettet werden sollten, treffe nicht zu. Einerseits sei der Verkauf des Busses bereits länger geplant gewesen, zumal damit durch Abbau von zwei Stellen für Busfahrer der Wirtschaftsbetrieb effektiver gestaltet werden sollte. Andererseits habe die Aufstockung der Zuwendung im Rahmen der lt. Haushaltsplan für 2000 vorgesehenen Gesamtzuwendung für das Deutsch-Sorbische Volkstheater in Höhe von 1.613 € (3.154,7 TDM) gelegen.

5 Schlussbemerkungen

Die Stellungnahme der Stiftung bestätigt letztlich eindeutig die Beanstandungen des SRH, beharrt allerdings auf der nicht nachvollziehbaren Auffassung, es handele sich bei der doppelten Förderung um eine sachgerechte und rechtmäßige Maßnahme.

Die Einlassungen der Stiftung zur Rückzahlungsverpflichtung nicht verbrauchter Zuwendungsmittel aus der Festbetragsfinanzierung des Jahres 2000 entsprechen nicht den Tatsachen und dem von der Stiftung selbst festgestellten und in den Verwendungsnachweis übernommenen Jahresabschluss. Ihr sind hiernach im Hj. 2000 Zuwendungen des Bundes, des Landes Brandenburg und des Freistaates Sachsen in einer Gesamthöhe von 16.683 T€ (32.629,5 TDM) zugeflossen und Gesamtausgaben in Höhe von 16.554 T€ (32.377,1 TDM) entstanden. Damit haben die Gesamtausgaben die Gesamtzusammenfassungen der drei Zuwendungsgeber - ungeachtet der beanstandeten 53,7 T€ (105 TDM) - mit 129,05 T€ (252,4 TDM) unterschritten. Dieser Betrag ist nach dem Haushaltsrecht aller drei Zuwendungsgeber auch bei einer Festbetragsfinanzierung - zusätzlich zu der beanstandeten Summe von 53,7 T€ (105 TDM) - zurückzuzahlen.

Hinsichtlich der festgestellten Doppelförderung ist die Frage, ob die Zweckbindung für den 1992 beschafften Bus abgelaufen oder noch verbindlich war, völlig bedeutungslos. Die Zweckbindung bestimmt lediglich den Zeitraum, für den mit Zuwendungsmitteln beschaffte Gegenstände für den Verwendungszweck gebunden sind.

Nach Ablauf der Zweckbindung oder auch bereits bei Wegfall des Bedarfs während der zeitlichen Bindung konnte der Bus, da zu 100 % aus Zuwendungsmitteln beschafft, ohne Wertausgleich dem weiteren Zuwendungsempfänger Deutsch-Sorbisches Volkstheater bei entsprechendem Bedarf übereignet werden. Die Zahlung eines Wertausgleichs an das Sorbische National-Ensemble und die erneute Förderung dieses Ausgleichs war jedenfalls unzulässig.

Zum Teil stark veraltete IuK-Technik und Organisationsdefizite verhindern eine effiziente wissenschaftliche Arbeit sowie einen optimalen Personal- und Mitteleinsatz.

SMWK und Generaldirektion haben für ein zukunftsorientiertes Management mit den dazugehörigen Steuerungsinstrumenten zu sorgen, um die hohen ideellen und materiellen Werte effizient zu verwalten und angemessen zu präsentieren.

1 Prüfungsgegenstand

Die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden sind der Verbund von elf, ehemals in kurfürstlichem Besitz befindlichen, kunst- und kulturhistorisch orientierten Museen in Dresden. Dazu gehören die Gemäldegalerie Alte Meister, die Galerie Neue Meister, das Grüne Gewölbe, das Kunstgewerbemuseum, das Kupferstich-Kabinett, der Mathematisch-Physikalische Salon, das Münzkabinett, das Museum für Sächsische Volkskunst mit Puppentheatersammlung, die Porzellansammlung, die Rüstkammer, die Skulpturensammlung und die Kunstbibliothek. Mit ihren Ausstellungen, Werkstätten und Depots sind die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden an mehr als zehn Standorten innerhalb und außerhalb Dresdens untergebracht. Die Leitung der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden obliegt der Generaldirektion, die Dienst- und Fachaufsicht übt das SMWK aus.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Betriebsform und Bewirtschaftung

Für den Museumsbetrieb, Sonderausstellungen, den Erwerb von Sammlungsgegenständen und die Wiedereinrichtung des Dresdner Schlosses sind in Kap. 1285 besondere Titelgruppen eingerichtet, die umfängliche Deckungs- und Kopplungsvermerke enthalten. Eine Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach den Museen ist nicht vorgesehen, die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Museen oder Ausstellungen ist nicht erkennbar.

In den einzelnen Museen und in der Generaldirektion waren nur rudimentäre Ansätze zur Steuerung und Kontrolle von kostenwirksamen Maßnahmen sowie zur Erarbeitung eines Gesamtkonzepts für die staatlichen Kunstsammlungen vorhanden.

2.2 Organisation

Ein Geschäftsverteilungsplan, der eine Verbindung zum Organisationsplan hätte herstellen können, indem er die speziellen Aufgabengebiete der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden den bestimmten Organisationseinheiten zuordnet und sie den jeweiligen Beschäftigten zuweist, war nicht vorhanden.

Der Generaldirektion sind als Stabsstellen das Büro des Generaldirektors und der Bereich Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet sowie die Verwaltungsdirektion, elf Museen und die Kunstbibliothek unterstellt.

Im Bereich „Öffentlichkeitsarbeit“ sind insgesamt 17 Mitarbeiter mit den Aufgabenbereichen Informationsdienst und Museumspädagogik beschäftigt.

Für die Porzellansammlung, Gemäldegalerie Alte Meister, Skulpturensammlung und das Grüne Gewölbe werden im Albertinum und im Zwinger saisonunabhängig acht Mitarbeiter/-innen im Garderobendienst eingesetzt.

Die 96 Stellen im Aufsichtsdienst sind jeweils sieben verschiedenen Museen zugeordnet. Darüber hinaus sind saisonunabhängig für das Kunstgewerbemuseum neun Aufsichtsstellen ausgewiesen.

2.3 Bibliotheken der Staatlichen Kunstsammlungen

Die „Kunstbibliothek“ ist eine Präsenzbibliothek mit Lesesaal, in dem die kunst- und kulturhistorischen Buchbestände, die nach den Erläuterungen im Epl. 12 vorrangig der wissenschaftlichen Arbeit der Museen dienen sollen, auch zeitweise öffentlich genutzt werden können. Die Kunstbibliothek verwaltet insgesamt rd. 92.000 Bände. Weitere rd. 124.000 Bände sind in den Diensträumen der zehn Museen in sog. Handbibliotheken aufgestellt und stehen nur im Ausnahmefall für fremde Nutzer zur Verfügung. Regelungen über Umfang, Aufbau und Führung von Handbibliotheken gibt es bei den Staatlichen Kunstsammlungen Dresden nicht.

Die Prüfung ergab zudem, dass in mehreren Handbibliotheken gleiche Fachbücher bzw. Nachschlagewerke vorhanden waren. Zum Beispiel werden seit 1992 für sieben, ab Mitte 2000 für sechs Einrichtungen Fortsetzungsbände des Allgemeinen Künstler-Lexikons für rd. 187 T€ (rd. 365 DM) pro Band bezogen. So wurden bis Ende Oktober 2001 für die Anschaffung von 30 inhaltlich identischen Bänden rd. 38 T€ (rd. 75 TDM) ausgegeben. Die Zahl der noch zu erwartenden Fortsetzungen konnte wegen nicht mehr vorhandener Bestell- bzw. Lieferbedingungen nicht angegeben werden.

Die Buchbestände der Handbibliotheken der einzelnen Museen und der Kunstbibliothek werden nach verschiedenen Methoden - größtenteils noch manuell - erfasst. Eine spezielle Bibliothekssoftware zur Katalogisierung wird seit 1995 nur von der Kunstbibliothek eingesetzt. In mehreren Handbibliotheken fehlte ein systematischer oder alphabetischer Katalog. Wegen einer fehlenden Vernetzung können die Katalogisierungsdaten der Kunstbibliothek weder von den Museen der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden noch von anderweitigen Interessenten online genutzt werden.

2.4 EDV-Ausstattung

Ein Großteil der Museen ist mit stark veralteter IuK-Technik in unterschiedlichen Konfigurationen ausgestattet. Voraussetzungen für den Aufbau eines lokalen bzw. regionalen Netzes sind nur in wenigen Bereichen vorhanden. So sind die technischen Voraussetzungen für den dringend notwendigen elektronischen Datenaustausch der Kunstbibliothek mit dem lokalen Sächsischen bzw. dem überregionalen Südwestdeutschen Bibliotheksverbund (SBV und SWB) und eine Vernetzung mit den elf Museen der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden nicht gegeben.

Überdies mangelte es an einer einheitlichen Software zur Erfassung von Buch- oder Sammlungsbeständen sowie an einer kompetenten EDV-Fachkraft, die für Fragen der konzeptionellen und praktischen Durchführung bei der Einrichtung von IT-Verfahren sowie die Betreuung von Hard- und Software zuständig ist. Eine Konzeption, die alle technischen sowie inhaltlichen DV-Belange der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden berücksichtigt, lag nicht vor.

2.5 Kassenverwaltung

Neben der Zahlstelle ist eine Geldannahmestelle für 13 Eintrittskassen der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden eingerichtet.

In nahezu allen Museen der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden ist eine veraltete Kassentechnik im Einsatz, die einen bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht gestattet und darüber hinaus eine aufwändige manuelle Kassenabrechnung erfordert.

2.6 Publikationsvertrieb

Der Verkauf und Versand von Eigenpublikationen der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden durch den privaten Pächter der Buchshops im Albertinum, Zwinger und Schloss Pillnitz ist, im Vergleich zum Verkauf an den Museumskassen und dem Versand durch die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden selbst, seit 1995 stark rückläufig. Zudem kam der Pächter seit Beginn des Vertragsverhältnisses seinen Zahlungsverpflichtungen nur im Zuge aufwändiger Zahlungsaufforderungen bzw. Mahnungen nach.

Die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden verfügen über einen erheblichen Lagerbestand mit rd. 276.000 Stück nicht verkaufter Publikationen, Jahrbüchern, Kunstpostkarten, Postkartenmappen und Diaserien mit einem ursprünglichen Verkaufspreis von insgesamt rd. 600 T€ (rd. 1,17 Mio. DM).

Aus der Einnahmenentwicklung ist für Foto-, Film- und Reproduktionslizenzen eine wachsende Nachfrage zu erkennen. Jährlich gehen etwa 600 Anträge aus dem In- und Ausland zur Reproduktionsgenehmigung von Kunstwerken des Sammlungsbestandes der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden ein. Die Recherche nach bereits vorhandenen Reproduktionen ist mittels des gegenwärtig handschriftlich geführten Karteikartensystems nur sehr eingeschränkt möglich.

Für den Freistaat Sachsen existiert bislang keine Regelung über Grundsätze für das Fotografieren in Museen/Sammlungen für gewerbliche Zwecke, für die Verwendung von Fotos zur Reproduktion von Kunstwerken und für die Erteilung von Fotografier- oder Filmerlaubnissen an Dritte samt den dazu zu erhebenden Gebühren.

2.7 Vergabe von Lieferungen und Leistungen

Bei der stichprobenartigen Prüfung von Beschaffungsvorgängen aus den Jahren 1998 bis 2000 wurde festgestellt, dass nur in einem Fall eine beschränkte Ausschreibung nach Teilnahmewettbewerb durchgeführt wurde, alle anderen Aufträge wurden freihändig vergeben.

Selbst Aufträge mit erheblichem Auftragswert, wie die Lieferung eines Stellwandsystems für über 64 T€ (125 TDM), von Bibliotheksregalen im Wert von über 25,6 T€ (50 TDM), einer Computeranlage für rd. 15,85 T€ (rd. 31 TDM) und von Archivmöbeln im Gesamtwert von rd. 14 T€ (27 TDM) wurden nicht ausgeschrieben. Die Gründe, wa-

rum von einem förmlichen Ausschreibungsverfahren abgesehen wurde und eine freihändige Vergabe erfolgte, wurden in keinem der geprüften Fälle aktenkundig gemacht.

2.8 Vermögensnachweis

Die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden verwalten erhebliche Vermögenswerte in Form der Sammlungsbestände. Nach den Schätzungen der einzelnen Museen ergibt sich ein Gesamtbestand von fast 1 Mio. Inventarpositionen.

Die Sammlungsbestände werden bei nahezu allen Museen in Inventarbüchern bzw. Zugangsverzeichnissen handschriftlich erfasst, dazu werden in den Museen noch ein separater Standort- oder Sachkatalog oder beide geführt. Einzelne Museen erfassen die Sammlungsobjekte neben der Handkartei auch per PC, wobei hierfür unterschiedliche Softwarelösungen angewandt werden. In der Puppentheatersammlung wurde eine komplette Inventarisierung bislang noch nicht durchgeführt, sodass dort eine exakte Aussage über Anzahl und Inhalt der Sammlungsobjekte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht möglich war.

Es existieren weder von der Fachaufsicht noch von Seiten der Verwaltungsdirektion konkrete Vorgaben über Form und Inhalt von Bestandsverzeichnissen für staatliche Kunstgüter und deren Bewertung.

2.9 Depotbedingungen

Die Lagerungsbedingungen für einen Teil restaurierungsbedürftiger Kunstgüter in den Depots der Galerie Neue Meister, des Kunstgewerbemuseums und der Puppentheatersammlung sind sehr schlecht.

2.10 Zweite Sächsische Landesausstellung

Das SMWK wies die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden an, Sach- und Personalausgaben für die Sächsische Landesausstellung aus einem Titel zu leisten, in dem Zuwendungen im Sinne des § 23 SÄHO veranschlagt und bewilligt sind. Entsprechend dieser Anweisung bucht die Generaldirektion sowohl Personalausgaben als auch Sachausgaben unter diesem Titel.

3 Folgerungen

3.1 Betriebsform und Bewirtschaftung

Die wirtschaftliche Führung einer derart vielschichtigen Einrichtung mit Bibliothek, Museen und Sonderausstellungen, die in erheblichem Umfang publikumswirksam sind und gar Touristenattraktionen darstellen und einen hohen Eigenfinanzierungsanteil aufweisen, in anderen Teilen aber auch wiederum kaum Einnahmen erzielen, ist im kameralistischen System wenig praktikabel und effizient. So fehlt der Generaldirektion die Möglichkeit, mit Hilfe der Kostenrechnung Defizite oder Optimierungsmöglichkeiten in einzelnen Bereichen oder Ausstellungen rechtzeitig zu erkennen und entsprechende Maßnahmen zur Steuerung zu ergreifen.

Die kaufmännische Buchführung und eine hierauf aufbauende, einem Museumsbetrieb adäquate Kosten- und Leistungsrechnung mit entsprechendem Controlling wären durchaus geeignet, den Zuschussbedarf langfristig zumindest zu stabilisieren. Voraussetzung hierfür wäre allerdings eine möglichst rasche und einheitliche EDV-Ausstattung

aller Bereiche der Staatlichen Kunstsammlungen und eine zweckentsprechende Schulung der Mitarbeiter.

Der SRH empfiehlt deshalb, die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden schnellstmöglich in eine Betriebsform zu überführen, die ein Wirtschaften nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermöglicht und eine dem Museumsbetrieb angemessene Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein zweckdienliches Controlling gewährleistet. Hierzu sind ein Geschäftsmodell zu entwickeln und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

3.2 Organisation

Wegen des nicht vorhandenen Geschäftsverteilungsplanes waren weder Vertretungsregelung in der Leitungsebene noch Aufgabenwahrnehmung und Unterstellungsverhältnisse der einzelnen Mitarbeiter nachvollziehbar. Die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden wurden aufgefordert, umgehend einen Geschäftsverteilungsplan zu erstellen.

Die organisatorische Gliederung der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden ist unwirtschaftlich und entspricht teilweise nicht den anerkannten Organisationsgrundsätzen. Die Zusammenfassung einer Vielzahl von Funktionen in einem Leitungsbüro wie auch eine Stabstelle Öffentlichkeitsarbeit, die überwiegend keine Führungs-, sondern Dienstleistungsaufgaben erledigt, ist nicht sinnvoll.

Der SRH empfiehlt eine Straffung der Organisation, die Umgliederung einzelner Aufgaben sowie die Prüfung einer Privatisierung des Garderoben-, Wach-, Haus- und Sicherheitsdienstes und anderer Dienstleistungen. Außerdem sollten der Aufsichtsdienst in einem Pool zusammengefasst und der Personaleinsatz zentral koordiniert werden.

3.3 Bibliotheken der Staatlichen Kunstsammlungen

Nach § 1 Nr. 4 des Statutes der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden obliegt der „Zentralbibliothek“ (seit 1999 „Kunstabibliothek“) die Aufgabe, die Teilbibliotheken der einzelnen Museen zu zentralisieren und deren Beschaffungen zu koordinieren. Diese Aufgabe wurde von der Kunstbibliothek bislang nicht wahrgenommen. So konnte Mehrfachbestellungen nicht entgegengewirkt werden.

Die zehn Museen der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden verfügen in ihren Handbibliotheken über einen beträchtlichen Buchbestand an wissenschaftlicher Literatur. Der Großteil dieser Handbibliotheken wird den Anforderungen einer wissenschaftlichen Bibliothek nicht gerecht, weil sie über keine entsprechende bibliothekarische Betreuung verfügen und außerdem für einen nur eingeschränkten Nutzerkreis zur Verfügung stehen.

Mit dem Ziel, eine effektiv arbeitende Bibliotheksverwaltung aufzubauen und die kunst- bzw. kulturhistorisch bedeutungsvollen Bücher in größerem Umfang der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, müssen die Bestände der Handbibliotheken unverzüglich in die Kunstbibliothek eingegliedert werden.

Obwohl die Kunstbibliothek vorrangig für die wissenschaftliche Arbeit der Museen konzipiert ist, müssen SMWK und Staatliche Kunstsammlungen Dresden ihre Bemühungen verstärkt darauf richten, die hier vorhandene umfangreiche, wissenschaftlich und kulturhistorisch bedeutsame Literatur für einen größeren Nutzerkreis zur Verfügung zu stellen. Durch die Anbindung an die Datenbank des SBV bzw. des SWB wäre ein be-

deutender Schritt dazu getan, zudem können wesentliche Einspareffekte bei der Katalogisierung erzielt werden.

Die Bestände der Handbibliotheken sind nach der Zusammenführung in der Kunstbibliothek in einheitlicher Form elektronisch zu katalogisieren. Die technischen Voraussetzungen zur hard- und softwareseitigen Anbindung an den überregionalen Bibliotheksverbund sind so schnell wie möglich zu schaffen und in der dringend erforderlichen EDV-Konzeption zu berücksichtigen.

3.4 EDV-Ausstattung

Der Mangel an konkreten EDV-Konzepten, aber auch die z. T. veraltete Hardware-Ausstattung verhindern den Einsatz moderner IuK-Technik in den Staatlichen Kunstsammlungen. So ist weder eine effiziente wissenschaftliche Arbeit noch ein optimaler Personal- und Mitteleinsatz möglich. Zudem besteht keine Möglichkeit, Dienstleistungen der Museen und der Kunstbibliothek publikumswirksam im Internet anzubieten.

Für die Bibliotheksverwaltung, die wissenschaftliche Erfassung des Sammlungsgutes und die Kassentechnik muss im gesamten Museumsbereich spezielle Software eingesetzt werden. Dringend ist die Installation eines Verwaltungs- und Wissenschaftsnetzes innerhalb der Staatlichen Kunstsammlungen sowie die Anbindung an regionale und überregionale Netzwerke zu gewährleisten. Der SRH hat daher angeregt, umgehend durch Stellenumschichtung Stellen für einen EDV-Administrator und einen Support zu schaffen und zu besetzen.

3.5 Kassenverwaltung

Die neben der Zahlstelle für die Einnahmen der 13 Eintrittskassen eingerichtete Geldannahmestelle ist unwirtschaftlich und nicht erforderlich. Im Hinblick auf eine effektive Kassenverwaltung sind die Aufgaben der Zahlstelle um die der bisher bestehenden Geldannahmestelle zu erweitern und die Geldannahmestelle aufzulösen.

Für eine effektive und effiziente Kassenabrechnung und -verwaltung, aber auch für einen bediener- und kundenfreundlichen Kartenverkauf, ist die Installation eines modernen elektronisch vernetzten Kassensystems unerlässlich. Die dazu notwendigen technischen Voraussetzungen für alle Museen der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden sind in der EDV-Konzeption zu berücksichtigen, die erforderlichen Investitionsmittel muss das SMWK in den Haushaltsplan einstellen.

3.6 Publikationsvertrieb

Die positive Umsatzentwicklung bei Versand und Verkauf von Eigenpublikationen durch die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden im Vergleich zur Umsatzsatzentwicklung durch den privaten Buchhändler macht deutlich, dass der Gesamtvertrieb der Eigenpublikationen, aber auch der Verkauf von museumsspezifischen Verlagsproduktionen, in Regie der Staatlichen Kunstsammlungen zu übernehmen ist. Dies setzt eine besucher- und kundenfreundliche Präsentation der Bücher im Eingangs- bzw. Kassenbereich der Museen voraus. Die hierfür notwendigen räumlichen und sachlichen Voraussetzungen sind durch die VHBV zu schaffen und der Pachtvertrag mit dem Buchhändler ist zu kündigen.

Im Rahmen des bevorstehenden Umzugs in das Schloss sind Bedingungen zu schaffen, die einen repräsentativen, besucherfreundlichen Eingangsbereich mit Kasse, Museums-Shop und Foyer ermöglichen. Dieser Bereich sollte durch die Staatlichen Kunst-

sammlungen selbst bewirtschaftet und der Museums-Shop in Eigenregie betrieben werden.

Die Staatlichen Kunstsammlungen wurden aufgefordert, noch vorhandene Publikationsbestände zu einem reduzierten Preis zu veräußern und das Anhäufen von Publikationen durch Reduzierung der Auflage zu vermeiden.

Den Staatlichen Kunstsammlungen Dresden wurde auch empfohlen, das Angebot zur Reproduktion ihrer Kunstwerke durch den Einsatz moderner Technik - beispielsweise durch Herstellung digitalisierten Bildmaterials - zu verbessern und den Nachweis über erteilte Lizenzen DV-unterstützt zu führen und aufzuarbeiten.

Das SMWK hat eine für alle staatlichen Museen geltende Gebührenordnung für das Fotografieren in Museen/Sammlungen für gewerbliche Zwecke, für die Verwendung von Fotos zur Reproduktion von Kunstwerken und für die Erteilung von Fotografier- oder Filmerlaubnissen an Dritte zu erstellen.

3.7 Vergabe von Lieferungen und Leistungen

Der Verzicht auf Ausschreibungen bei nahezu allen geprüften Lieferungen und Leistungen ist weder mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) noch dem Haushaltsrecht zu vereinbaren. Künftig sind die Vorschriften des GWB, des § 55 SÄHO, die dazu ergangenen Vorl. VwV zu beachten, die einschlägigen Bestimmungen der VOL/A korrekt anzuwenden und Vergabeentscheidungen aktenkundig zu machen.

3.8 Vermögensnachweis

Wegen fehlender Vorgaben zu Form und Inhalt für Bestandsnachweise von Kunstobjekten weichen diese bei den einzelnen Museen deutlich voneinander ab. Teilbereiche sind unter Verstoß gegen einschlägige haushaltsrechtliche Bestimmungen zwar wissenschaftlich aber nicht vermögensrechtlich erfasst. Die Vermögensnachweisbestimmungen berücksichtigen museumsspezifische Besonderheiten und die Bewertung von staatlichen Kunstgegenständen bislang nicht.

Eine generelle Neuordnung der Vermögensverwaltung ist aus Gründen der Vermögenssicherung notwendig und dringlich. Die inhaltlichen und förmlichen Anforderungen an den jährlichen Vermögensnachweis der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden hat das SMWK nach Anhörung des SRH und Zustimmung des SMF in einer VwV festzulegen. Gleichzeitig muss eine rechnergestützte Bestandserfassung der Kunstobjekte für alle Museen eingeführt werden.

3.9 Depotbedingungen

Die unsachgemäße Lagerung von Sammlungsobjekten kann zu unwiederbringlichen Verlusten bedeutsamer Kunstgüter führen und ist so und auf längere Zeit nicht hinnehmbar.

Mit Überarbeitung der Umzugskonzeption sollte eine Verbesserung der Depotbedingungen angestrebt und erreicht werden.

3.10 Zweite Sächsische Landesausstellung

Mit der Anweisung des SMWK, Sach- und Personalausgaben für die Sächsische Landesausstellung aus einem Titel zu leisten, in dem Zuwendungen im Sinne des § 23 SÄHO veranschlagt und bewilligt sind, wurde gegen mehrere haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen.

Die Zweckbestimmung des Haushaltsplanes ermächtigte nicht zur Zahlung von Vergütungen der Angestellten oder zur Leistung von sächlichen Verwaltungsausgaben, sondern zur Leistung eines Zuschusses für die Sächsische Landesausstellung an eine Stelle außerhalb der Staatsverwaltung. Die Staatlichen Kunstsammlungen sind keine Stelle außerhalb der Staatsverwaltung.

Die Beschäftigung von Personal ohne haushaltsmäßige Bewilligung von Stellen verstößt zudem gegen die Stellenbindung nach § 5 Abs. 1 HG 2001/2002. Mit der längerfristigen Beschäftigung von Mitarbeitern umgeht das SMWK die im Haushaltsplan vorgegebenen Stellenobergrenzen und damit wesentliche Vorgaben des Gesetzgebers.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK hat zu den Prüfungsergebnissen keine Einwände erhoben.

Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kulturraums 09 (Stadt Chemnitz) sowie Zuwendungen an ausgewählte Einrichtungen

Das SMWK bewilligte dem Kulturraum 09 in den Hj. 1998 und 1999 zu hohe Zuwendungen.

Der Kulturbeirat des Kulturraums war unzutreffend zusammengesetzt.

Das Förderverfahren der Stadt war teilweise fehlerhaft bzw. ungünstig.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Zuwendungen des SMWK an den Kulturraum 09 (Stadt Chemnitz) und die Weitergabe dieser Mittel an einzelne Einrichtungen des Kulturraums geprüft. Die Stadt Chemnitz bildet den urbanen Kulturraum 09. Sie leitete die vom SMWK bewilligten Kulturraummittel zumeist zusammen mit Mitteln aus dem kommunalen Haushalt an einzelne Einrichtungen weiter.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst an den Kulturraum

Für das Hj. 1998 bewilligte das SMWK im Dezember 1997 Kulturraummittel in Höhe von rd. 9.877 T€ (rd. 19.317 TDM). Im November 1998 beantragte der Kulturraum zusätzliche Kulturraummittel, u. a. einen Betrag in Höhe von 5.200 € (10.170 DM) für den bei einem Festival im April 1998 entstandenen Fehlbetrag.

Für das Hj. 1999 bewilligte das SMWK zusätzlich zu den bereits gewährten Kulturraummitteln in Höhe von rd. 10 Mio. € (20 Mio. DM) auf Antrag des Kulturraums weitere rd. 106 T€ (rd. 207 TDM). Dieser Betrag enthielt ursprünglich rd. 87 T€ (rd. 169 TDM) zur Förderung einer im Zuge der Gemeindegebietsreform in den Kulturraum 09 gewechselten Einrichtung. Im Nachhinein gab der Kulturraum lediglich rd. 78 T€ (rd. 154 TDM) Kulturraummittel an die Einrichtung weiter. Die verbleibenden rd. 7,7 T€ (15 TDM) setzte er für die Förderung eines Museums ein.

2.2 Kulturbeirat

Die Aufgaben des Kulturraums 09 werden von den Organen der Stadt wahrgenommen. Das einzige Organ, das zusätzlich zu bilden ist, ist der Kulturbeirat. Der Kulturbeirat der Stadt Chemnitz setzt sich aus 17 Mitgliedern zusammen, von denen 9 zugleich als Stadträte im Kulturausschuss des Stadtrates vertreten sind, welcher die Aufgaben des Kulturkonvents wahrnimmt. Die übrigen 8 Mitglieder sind Kultursachverständige, von denen wiederum 4 bereits als sachkundige Einwohnerinnen/Einwohner dem Kulturausschuss angehören.

2.3 Fördervereinbarungen des Kulturraums mit einzelnen Einrichtungen

Die Stadt schloss mit fünf Kulturvereinen der Stadt Fördervereinbarungen über Zuwendungen aus Kulturraummitteln und kommunalen Mitteln. Nach ihrer Präambel sollen die Fördervereinbarungen gewährleisten, dass die Vereine für den Kulturraum kontinuierlich Projekte und Veranstaltungen erbringen. Der Kulturraum wollte mit den Fördervereinbarungen das sonst übliche Antragsverfahren ersetzen. Zuwendungen der Stadt an die Vereine wurden jeweils für den Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2000 vereinbart. Die Zuschusszusage steht unter dem Vorbehalt der jährlichen Beschlussfassung über den kommunalen Haushalt.

2.4 Zuwendungen an einen Verein

Der Kulturraum bewilligte einem Trägerverein in den Hj. 1998 bis 2000 jährliche Kulturraummittel zwischen rd. 92 T€ (rd. 180 TDM) und rd. 101 T€ (198 TDM). Der Verein bezweckt nach der Vereinsatzung die Pflege des Werkes und die Erforschung des Schaffens und Wirkens eines Komponisten, strebt keine Gewinne an und verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke. Im Jahre 1998 beteiligte sich der Verein - mittlerweile als Mehrheitsgesellschafter - an einer Marketing GmbH. Zum Unternehmensgegenstand der nach Gewinn strebenden Gesellschaft gehören Sponsoring, Organisationsleistungen und Kulturmanagement.

Der Verein beauftragte die Marketing GmbH für den Zeitraum vom 01.12.1998 bis 31.12.2000 mit der Übernahme der Geschäftsstellentätigkeit sowie der Akquisition, Bearbeitung und Abrechnung von Fördermitteln. Die Tätigkeit der GmbH für den Verein vergütete dieser mit rd. 10 T€ (20 TDM) für das Jahr 1999 und rd. 13 T€ (25 TDM) für das Jahr 2000, jeweils zzgl. Umsatzsteuer. Gleichzeitig beschäftigte der Verein selbst eine Angestellte für die Leitung seiner Geschäftsstelle, für die der Verein Zuwendungen beantragte und die er in den Verwendungsnachweisen auswies.

Weiter beauftragte der Verein die Marketing GmbH und eine weitere Agentur in der Rechtsform einer GbR, die Aufgaben wesentlicher Bereiche der Vereinstätigkeit wahrzunehmen und verpflichtete sich, der GmbH bei der Realisierung weiterer Projekte die Abgabe von Angeboten zu ermöglichen. Schließlich bevollmächtigte der Verein die GmbH, Sponsor- und Werbeverträge mit Dritten abzuschließen und ihnen Rechte zur Verwertung des Namens des Vereins oder einzelner Veranstaltungen einzuräumen.

Die Agentur verpflichtete sich, Projektentwicklung, Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von verschiedenen Projekten des Vereins zu übernehmen. Die Parteien vereinbarten für die Tätigkeit der Agentur im Rahmen der Projekte für 1999 eine Vergütung von insgesamt 36.532 € (71.450 DM). Eine Ausschreibung fand nicht statt. Zwei Einrichtungen, die ihren Sitz außerhalb des Kulturraums hatten, richteten nachträglich Kostenangebote für eine Veranstaltung, mit deren Durchführung der Verein die GmbH beauftragte, an den Vereinsvorsitzenden, der auch als Geschäftsführer der Marketing GmbH arbeitete.

Die auf die GmbH und die Agentur ausgelagerten Bereiche des Vereins betrafen überwiegend Maßnahmen, die der Kulturraum förderte. Der Kulturraum benannte sie ausdrücklich als Zuwendungszweck in seinen Bescheiden oder gab sie als Leistungsverpflichtung in der Fördervereinbarung an.

Die Anträge des Vereins auf Kulturraumförderung unterzeichnete der Geschäftsführer der GmbH. GmbH und Agentur nutzten als Untermieter einen Teil der vom Verein angemieteten Geschäftsräume. Verein, GmbH und Agentur arbeiteten in derselben Büro-

einheit. Sie waren lediglich durch unterschiedliche Büroräume „getrennt“. Die personelle Verbundenheit zwischen den Vertragsparteien zeigt sich neben der Mehrheitsbeteiligung des Vereins an der GmbH und der Stellung des Geschäftsführers der GmbH, auch in Beziehung zur Agentur. Die beiden Gesellschafterinnen der als GbR organisierten Agentur waren vor der Verbindung mit dem Verein durch den Geschäftsbesorgungsvertrag dort als Angestellte tätig. Sie waren zudem Gründungsgesellschafter der GmbH.

3 Folgerungen

3.1 Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst an den Kulturraum

Das SMWK bewilligte dem Kulturraum in den Hj. 1998 und 1999 zu hohe Zuwendungsbeträge.

Grundsätzlich dürfen die Zuwendungen des SMWK an die Kulturräume nach § 6 Abs. 2 und 4 SächsKRG i. V. m. Nr. II. 2. a, aa VV-Kulturräume-1998 höchstens das arithmetische Mittel der Zuwendungen der beiden Vorjahre enthalten. Diese Höchstgrenze überschritt das SMWK im Hj. 1998 um rd. 324 T€ (rd. 634 TDM) und im Hj. 1999 um rd. 234 T€ (rd. 457 TDM). Diese Überschreitungen waren teilweise nicht gerechtfertigt.

Die nachträglichen Bewilligungen für den Kulturraum im Hj. 1998 wegen des Fehlbetrages bei dem Festival waren unzulässig. Nach der VVK Nr. 1.3 zu § 44 SäHO dürfen Zuwendungen für Projektförderungen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Da das Festival bereits abgeschlossen war, durfte hierfür im Nachhinein keine Zuwendung bewilligt werden. Für das SMWK war dies erkennbar.

Im Hj. 1999 überschritt das SMWK bereits mit anfänglich gewährten Zuwendungen von rd. 10 Mio. € (20 Mio. DM) den zulässigen Zuwendungsbetrag um mehr als rd. 128 T€ (250 TDM). Aus der nachträglichen Erhöhung des Zuwendungsbetrages wurden rd. 7,7 T€ (15 TDM), die nicht der Einrichtung, für die sie bestimmt waren, sondern einem Museum bewilligt wurden, unzulässig verwendet. Der einzige Grund für die Nachbewilligung war die Gemeindegebietsreform und der hiermit erfolgte Wechsel kultureller Einrichtungen zum Kulturraum 09 gewesen. Der so entstandene Mehrbedarf konnte eine Erhöhung des Zuwendungsbetrages nur insoweit rechtfertigen, als er auch für die hinzugetretenen Einrichtungen des Kulturraums verwendet wurde. Die Rückforderung ist zu prüfen.

3.2 Kulturbeirat

Der Kulturbeirat des Kulturraums ist falsch zusammengesetzt. Nach § 4 Abs. 7, § 5 Abs. 2 SächsKRG sollen Kultursachverständige in den Kulturbeirat berufen werden, die die zu fördernden Kultursparten angemessen vertreten. Im Kulturbeirat des Kulturraums 09 sind vorwiegend Mitglieder des Kulturausschusses vertreten, die zum großen Teil Fraktionen im Stadtrat angehören. Der Anteil der politischen Entscheidungsträger überwiegt. Der Kulturbeirat soll den Kulturausschuss, welcher die Beschlüsse zu fassen hat, fachlich beraten. Da sämtliche Mitglieder des Kulturausschusses im Kulturbeirat vertreten sind und dort die Mehrheit stellen, wirken die Vorschläge des Kulturbeirates wie eigene Beschlussvorlagen des Kulturausschusses. Dies entspricht nicht dem Sinn der gesetzlichen Regelungen.

3.3 Fördervereinbarungen des Kulturraums mit einzelnen Einrichtungen

Die Fördervereinbarungen zwischen der Stadt und einzelnen Einrichtungen verfehlten ihren Zweck und waren überflüssig. Ohne haushaltsmäßige Absicherung im kommunalen Haushalt war die kontinuierliche Durchführung von Projekten und Veranstaltungen nicht zu gewährleisten. Vereine im Gebiet des Kulturraums, mit denen die Stadt Zuwendungsverträge schloss, mussten aufgrund des Vorbehalts der jährlichen Beschlussfassung über den kommunalen Haushalt während der Vertragslaufzeit mit der Streichung der vereinbarten Zuwendungsbeträge rechnen.

3.4 Zuwendungen an einen Verein

Die Förderung des genannten Trägervereins aus Kulturraummitteln war z. T. unzulässig bzw. sind aus dessen Verhalten Konsequenzen zu ziehen. Der Verein legte zuwendungsrelevante Fakten nicht offen und beteiligte sich unter Verstoß gegen die eigene Satzung an der Marketing GmbH. Nach der Satzung, die dem Kulturraum vorzulegen war, stellt der Vereinszweck allein auf gemeinnützige Zwecke ab. Die Marketing GmbH verfolgt hingegen wirtschaftliche Ziele.

Die Übertragung der Geschäftsführung vom Verein auf die Marketing GmbH führte zu einer zweckwidrigen Verwendung von Zuwendungsmitteln. Die Stelle der Angestellten des Vereins war mit der Beauftragung der GmbH ohne Funktion und wirtschaftlich nicht gerechtfertigt. Gleichwohl beschäftigte der Verein die Angestellte weiter, obwohl mittlerweile die Marketing GmbH die in Stellenplan und Stellenbeschreibung ausgewiesenen Aufgaben erfüllte.

Die Auslagerungen der geförderten Vereinstätigkeit und der Verwertungsrechte auf die GmbH und die GbR sind aus mehreren zuwendungsrechtlichen Gesichtspunkten zu beanstanden. Die Auslagerungen führten dazu, dass der Verein nur noch als „Mantel“ auftritt, dessen Gegenwart die Bewilligung von Zuwendungen sichert. Die eigentliche Kulturarbeit, die mit den Zuwendungen gefördert werden soll, wird von Gewinn orientiert arbeitenden Dritten verrichtet.

Bei den Auslagerungen missachtete der Verein auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. So verzichtete er darauf, die Auslagerung von Tätigkeiten auszuscheiden und übertrug Vereinsaufgaben auf den Verein nahe stehenden Gesellschaften. Der Verein verzichtete auf eine Ausschreibung zugunsten einer Gesellschaft, die von einem Vorstandsmitglied geführt wurde und zugunsten ehemaliger Mitarbeiter. Die persönlichen Kontakte zwischen den Vertragsparteien sind der einzige erkennbare Grund für die Wahl der Vertragspartner. Die nachträglich durchgeführte Einholung von Kostenangeboten für eine Veranstaltung offenbart weitere Defizite beim Verein. Die Kostenangebote waren an das Vorstandsmitglied des Vereins gerichtet, das zugleich geschäftsführender Gesellschafter eines potenziellen Mitbewerbers, der GmbH, war. Die Interessenkollision in der Person des Vorstandsmitgliedes des Vereins ist offensichtlich.

Letztendlich stärkt die räumliche und personelle Verknüpfung von Verein, GmbH und Agentur die Feststellung eines fehlenden wirtschaftlichen Handelns. Die personellen Verknüpfungen sichern gegenseitige Einflussnahme. Der gezielte Aufbau der gesellschaftsvertraglichen Strukturen und der Übertragungen von Vereinsaufgaben legt nahe, dass bei den Beteiligten nicht ausschließlich Interessen des Vereins im Vordergrund standen.

4 Stellungnahmen

4.1 Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Das SMWK meint, es habe nicht gegen die VV-Kulturräume-1998 verstoßen. Es lägen Ausnahmen dafür vor, dass die Zuwendungen an die Kulturräume für die Hj. 1998 und 1999 das arithmetische Mittel der beiden Vorjahre übersteigen. Die nachträgliche Bewilligung im Hj. 1998 wegen des Fehlbetrages bei dem Festival sei trotz des bereits abgeschlossenen Vorhabens zulässig. Das SMWK gewähre seine Zuwendungen nicht für einzelne Projekte, sondern fördere die Gesamtausgaben der Kulturräume.

Eine Rückforderung der 7,7 T€ (15 TDM), die der Kulturraum nicht für seine erhöhten Ausgaben aufgrund der Gemeindegebietsreform verwendete, sei ausgeschlossen. Der Betrag sei zweckentsprechend für die Förderung regional bedeutsamer Kultur eingesetzt worden. Nach VVK Nr. 5.1 zu § 44 SäHO sei es zulässig, von den Einzelansätzen abzuweichen.

Da die urbanen Kulturräume nicht verpflichtet seien, Kulturbeiräte zu bilden, könnten sie auch über die Zusammensetzung dieser Gremien in eigener Verantwortung entscheiden.

4.2 Kulturraum 09 (Stadt Chemnitz)

Die Stadt Chemnitz ist der Auffassung, dass in den Hj. 1998 und 1999 eine erhöhte Zuwendung jeweils zulässig und als eine Ausnahme zu Nr. II.2 a, aa VV-Kulturräume-1998 begründet sei.

Zur Besetzung des Kulturbeirates meint die Stadt, sie könne in eigener Verantwortung entscheiden. Unbenommen davon werde die Stadt die Zusammensetzung des Kulturbeirates überdenken.

Die Stadt erkennt bei dem von ihr geförderten Trägerverein einen Satzungsverstoß an. Dieser habe jedoch keine Relevanz für die Förderung des Vereins. Die Stadt prüfe derzeit, ob der Verein gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen habe und hieraus Rückforderungen abzuleiten seien. Die Übertragung der Geschäftsführung vom Verein auf die Marketing GmbH habe nach ihrer Auffassung nicht zu einer zweckwidrigen Verwendung der Zuwendungsmittel geführt.

5 Schlussbemerkungen

Die Begründungen des SMWK und der Stadt Chemnitz zu den nachträglich bewilligten Zuwendungen überzeugen nicht.

Die Förderung der Gesamtausgaben des Kulturraums entbindet das SMWK nicht davon, seine Zuwendungen in Übereinstimmung mit den Vorschriften, die erst die nächste Stufe des Zuwendungsverfahrens betreffen, zu bewilligen. Stellt das SMWK Mittel zur Verfügung, die der Kulturraum für bereits abgeschlossene Vorhaben verwenden will, begünstigt es Verstöße gegen das Zuwendungsrecht.

Verwendet der Kulturraum wie im Hj. 1999 einen Teil der nachträglich bewilligten Kulturraummittel nicht für den Zweck, der die ursprüngliche Überschreitung rechtfertigte, entfällt insoweit der Grund für die Annahme eines Ausnahmefalls. Der Verweis auf

VVK Nr. 5.1 zu § 44 SäHO ist unerheblich. Diese Vorschrift rechtfertigt keine Überschreitung des zulässigen Höchstbetrags.

Wenn sich ein urbaner Kulturraum entschließt, einen Kulturbeirat nach dem Kulturraumgesetz zu bilden, hat er dieses Gremium entsprechend den Vorgaben in § 4 Abs. 7 Satz 1 SächsKRG mit Kultursachverständigen zu besetzen. Die Verweisung des § 5 Abs. 2 Satz 2 SächsKRG auf diese Vorschrift lässt keinen Raum für eine freie Entscheidung des Kulturraums.

Vereine, die in Widerspruch zu ihrer Satzung handeln, begründen Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit ihrer Geschäftsführung. Eine ordnungsmäßige Geschäftsführung des Zuwendungsempfängers ist aber gerade Voraussetzung für die Bewilligung von Zuwendungen.

Die Übertragung der Geschäftsführung auf die Marketing GmbH führte auch zu einer zweckwidrigen Verwendung von Zuwendungsmitteln. Die Stadt bezweckte u. a. die Förderung einer Angestellten des Vereins, die nach vorgelegtem Stellenplan die Geschäftsstelle des Vereins betreute. Nach der Übertragung der Geschäftsstellentätigkeit auf die Marketing GmbH war der ursprüngliche Zuwendungszweck nicht mehr erreichbar.

Zuwendungen an die Städtische Theater Chemnitz GmbH

Die Stadt ermittelte den Zuwendungsbedarf für die Städtische Theater Chemnitz GmbH auf der Grundlage untauglicher Wirtschaftspläne und gewährte ihr Zuwendungen ohne ausreichende Rechtsgrundlage.

Die Städtische Theater Chemnitz GmbH berechnete die Reisekosten ihrer Mitarbeiter aufgrund eines untauglichen PC-Programms falsch.

Bei Beschaffungsmaßnahmen verstieß die Gesellschaft gegen vergaberechtliche Bestimmungen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat den Kulturraum 09, Stadt Chemnitz, geprüft. Der Kulturraum leitete die vom SMWK zur Verfügung gestellten Kulturraummittel zusammen mit kommunalen Mitteln an die einzelnen Kultureinrichtungen weiter. Der größte Zuwendungsempfänger im Kulturraum ist die Städtische Theater Chemnitz GmbH (Theater GmbH). Der SRH hat die Schwerpunkte seiner Prüfung auf die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Durchführung des Zuwendungsverfahrens und die Verwendung der Kulturraummittel in der Theater GmbH gesetzt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftspläne der Städtischen Theater Chemnitz GmbH

Die Stadt gewährte der Theater GmbH Zuwendungen auf der Grundlage von Wirtschaftsplänen, die der Aufsichtsrat der Gesellschaft zuvor beschloss. Die Wirtschaftspläne setzten sich jeweils aus Erfolgs-, Finanz- und Stellenplan zusammen.

Im Erfolgsplan errechnete die Theater GmbH den erwarteten Jahresfehlbetrag. Hierfür addierte sie ihre Erlöse und übrigen Erträge mit den Zuschüssen der Stadt und des Freistaates und setzte hiervon ihre Aufwendungen ab. Der mit dieser Rechnung errechnete Jahresfehlbetrag wurde in den Finanzplan übernommen. Aus der Addition von Jahresfehlbetrag und Investitionen ergab sich hier der gesamte Finanzbedarf der Theater GmbH.

2.2 Bewilligung der Zuwendung

In den Hj. 1998 und 1999 informierte der Kulturraum die Theater GmbH mit jeweils einem Schreiben über die Höhe der im Haushaltsplan der Stadt veranschlagten Kulturraummittel. In diesem Schreiben wies die Stadt auf diverse haushaltsrechtliche Bestimmungen hin.

Für das Hj. 2000 schlossen die Stadtverwaltung Chemnitz und die Theater GmbH eine Vereinbarung zur Verwendung von Zuwendungen nach dem Sächsischen Kulturraumgesetz (SächsKRG) und dem Investitionsfördergesetz (IfG). Die Vereinbarung erwähn-

te, dass der städtische Haushalt für die Theater GmbH Kulturraumfördermittel in Höhe von rd. 7.388 T€ (14.449 TDM) enthalte. Daneben werde für investive Maßnahmen der Gesellschaft ein Betrag in Höhe von 236.341 € (462.242 DM) kofinanziert. Die Stadt und die Theater GmbH vereinbarten, dass die Zuwendungen zweckgebunden und antragsgemäß zu verwenden seien. Die Theater GmbH verpflichtete sich, diverse haushaltsrechtliche Vorschriften zu beachten.

2.3 Reisekosten

Die Theater GmbH entwickelte zur Berechnung der Reisekostenvergütungen ein PC-Programm, welches selbstständig die Tagesgeldhöhe, den Sachbezug für unentgeltliche Verpflegung, die Übernachtungskostenerstattung, den steuerpflichtigen Teil der Reisekostenvergütung sowie den geldwerten Vorteil errechnet und ausweist.

Das PC-Programm der Theater GmbH berechnete falsche Reisekostenvergütungen.

Das Theater räumte zwischenzeitlich ein, irrtümlicherweise von der SächsRKVO i. d. F. vom 14.03.1997 ausgegangen zu sein.

2.4 Beschaffungsmaßnahmen

Die stichprobenweise Überprüfung von Beschaffungsunterlagen ergab, dass die Theater GmbH für mehrere Beschaffungen im Wert von mehr als 3 T€ keine Vergleichsangebote einholte.

3 Folgerungen

3.1 Wirtschaftspläne der Städtischen Theater Chemnitz GmbH

Die Wirtschaftspläne der Theater GmbH gaben nicht den tatsächlichen Finanzbedarf der Gesellschaft an und waren als Grundlage für die Zuwendungen des Kulturraums ungeeignet.

Der von der Theater GmbH errechnete Jahresfehlbetrag im Erfolgsplan zeigte das geplante Betriebsergebnis an, gab aber nicht den Finanzbedarf der GmbH wieder. Der Jahresfehlbetrag war nicht in den Finanzplan aufzunehmen. Seiner Ermittlung lagen erwartete Aufwendungen und Erträge zugrunde, nicht aber tatsächlich erwartete Zahlungen in Form von Einnahmen und Ausgaben. Ein Zuwendungsbetrag wird aber gerade durch die Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben ermittelt.

Die Stadt Chemnitz sollte von dieser untauglichen Methode zur Ermittlung des Finanzbedarfs Abstand nehmen, die Theater GmbH mit Festbeträgen fördern und ihr gestatten, Rücklagen für nicht verbrauchte Zuwendungsmittel zu bilden. Hierdurch wird die jährliche Ermittlung des Zuwendungsbetrages entbehrlich. Die Theater GmbH wird durch die Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, zu einem wirtschaftlichen Umgang mit Zuwendungsmitteln angehalten.

3.2 Bewilligung der Zuwendung

Die Schreiben des Kulturraums über die Bereitstellung der Kulturraummittel im städtischen Haushalt in den Jahren 1998 und 1999 sowie die Vereinbarung über die Gewährung von Mitteln nach dem SächsKRG und dem IfG sind keine ausreichenden Grundlagen für die Bewilligung von Zuwendungen.

Zuwendungen sind durch einen schriftlichen Zuwendungsbescheid zu bewilligen. In Ausnahmefällen kann die Zuwendung auch aufgrund eines Zuwendungsvertrages gewährt werden. Die Schreiben des Kulturraums sind keine Zuwendungsbescheide, sondern allenfalls als Hinweisschreiben aufzufassen. Das Zuwendungsverfahren zwischen Stadt und der Theater GmbH wird hierdurch nicht geregelt. Verbindliche Bestimmungen, wie sie für einen Zuwendungsbescheid charakteristisch sind, fehlen.

Die für das Hj. 2000 geschlossene Vereinbarung trifft ebenfalls keine abschließende Regelung für die vom Kulturraum an die Theater GmbH weitergeleiteten Kulturraummittel. Insbesondere fehlt es an einer Umsetzung zuwendungsrechtlicher Vorschriften. Der Kulturraum sollte zukünftig die Theater GmbH durch die im Zuwendungsrecht vorgesehenen Rechtshandlungen, Zuwendungsbescheid oder Zuwendungsvertrag, fördern.

3.3 Beschaffungsmaßnahmen

Die Theater GmbH verstieß gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Vergabe von Lieferungen und Leistungen. Zur Beachtung der vergaberechtlichen Vorschriften war die GmbH nach ihrem Gesellschaftsvertrag verpflichtet. Zudem sollen diese Vorschriften eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Zuwendungsmitteln garantieren.

Die Einhaltung der Grundsätze der Vergabe von Leistungen zu angemessenen Preisen ist nach § 2 Nr. 3 VOL/A in den Beschaffungsakten nachzuweisen. Insbesondere ist nach § 4 Nr. 1 VOL/A vor einer beschränkten oder freihändigen Vergabe der in Betracht kommende Bewerberkreis zu erkunden. Hiergegen verstieß die Theater GmbH in den genannten Fällen.

4 Stellungnahme

Zur Wirtschaftsplanung des Theaters meint die Stadt Chemnitz, dass es aufgrund der Rechtsform GmbH nicht einnahme- und ausgabeorientiert plane. Zwischenzeitlich beschloss der Stadtrat der Stadt Chemnitz, in welcher maximalen Höhe die Theater GmbH in den nächsten drei Jahren gefördert werde.

Die Stadt erklärte, dass sie zukünftig die jährlichen Zuwendungen auf der Grundlage von Zuwendungsbescheiden erteilen, die Beschaffungen des Theaters kritisch überprüfen und erforderliche Veränderungen einleiten werde.

5 Schlussbemerkung

Der SRH begrüßt die Entscheidung der Stadt Chemnitz zur Höhe der künftigen Zuwendungsbeträge. Hierdurch wird mittelfristig die Planungssicherheit des Theaters erhöht.

Der Zuwendungsbetrag ist auf der Grundlage von erwarteten Einnahmen und Ausgaben zu ermitteln. Die Pflicht des Theaters, die Wirtschaftspläne unter Beachtung aller voraussehbaren Erträge und Aufwendungen aufzustellen, ändert hieran nichts.

Die Sächsische Landesstelle für Museumswesen hat bei allen geprüften Fördermaßnahmen zuwendungsrechtliche Vorschriften nicht beachtet.

1 Prüfungsgegenstand

Die Sächsische Landesstelle für Museumswesen betreut als nachgeordnete Einrichtung des SMWK die nichtstaatlichen Museen in Sachsen, vergibt Fördermittel für deren projektgebundene Vorhaben und hat für den fachgerechten Einsatz der Mittel sowie die finanztechnische Abwicklung der Fördermaßnahme zu sorgen. Die Förderungen umfassen Maßnahmen zur Neugestaltung ständiger Ausstellungen wie auch Ausstellungen mit landesweiter Bedeutung, zur Restaurierung und Konservierung von Museumsgut sowie die Unterstützung beim Ankauf bedeutender Exponate und der Herausgabe von museumsspezifischen Fachpublikationen gemäß Richtlinie des SMWK zur Förderung nichtstaatlicher Museen.

Das StRPrA Leipzig hat das Verfahren von 24 Projektfördermaßnahmen im Bereich der nichtstaatlichen Museen des Hj. 1999 durch die Sächsische Landesstelle für Museumswesen geprüft. Die Zuwendungen für die geprüften Projekte betragen insgesamt rd. 228 T€ (445 TDM).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Antrags- und Bewilligungsverfahren

Bei den geprüften Fördermaßnahmen wurden im Antragsverfahren vielfältige Mängel festgestellt. So wurde ein Großteil der Projekte im laufenden Haushaltsjahr beantragt, 18 Förderanträge enthielten keine Projektbeschreibungen, bei zahlreichen Projekten fehlten die Kostenvoranschläge sowie Erklärungen zum Vorsteuerabzug, die Finanzierungspläne entsprachen nicht den Vorschriften. Die Landesstelle für Museumswesen dokumentierte nicht, ob die Zuwendungsvoraussetzungen entsprechend den Vorgaben der Förderrichtlinie erfüllt sind.

Die Erklärungen der Zuwendungsempfänger bei Antragstellung, dass mit der Maßnahme noch nicht begonnen worden sei, waren teilweise unzutreffend. So wurden für neun Projekte, die bereits vor Antragstellung bzw. vor Bewilligung begonnen wurden oder bereits abgeschlossen waren, Fördermittel in Höhe von rd. 92 T€ (180 TDM) bewilligt. Ausnahmen für den vorzeitigen Maßnahmebeginn waren weder schriftlich begründet noch vom zuständigen Staatsministerium genehmigt worden.

Darüber hinaus hat die Landesstelle vier Maßnahmen gefördert, die nicht den Zweckbestimmungen nach der Förderrichtlinie entsprachen und vier Projekte voll finanziert, obwohl nach der Förderrichtlinie eine Vollfinanzierung nur in Ausnahmefällen zulässig war. Ausnahmen wurden nicht begründet.

Auch die Bewilligungsbescheide der Landesstelle waren mangelhaft. Sie enthielten weder einen Bewilligungszeitraum noch Angaben zum Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Für ein Museum wurden Fördermittel bewilligt und ausgezahlt, ohne dass ein schriftlicher Antrag bei der Landesstelle vorlag.

2.2 Verwendungsnachweise

Die Verwendungsnachweise von sechs Projektförderungen wurden nicht fristgemäß - z. T. mit fünf bis neun Monaten Verspätung - vorgelegt. Anträge auf Fristverlängerungen für die Vorlage der Nachweise bei der Landesstelle wurden nicht gestellt.

Die Prüfungsvermerke der Landesstelle entsprachen nicht den Anforderungen der zuwendungsrechtlichen Vorschriften und waren daher inhaltlich kaum aussagefähig.

Die Landesstelle hatte alle Verwendungsnachweise ohne Beanstandungen geprüft. Es gab keine Aussagen zur Ordnungsmäßigkeit der Verwendungsnachweise, zum Erreichen des beabsichtigten Zwecks, zur Erfüllung der Auflagen des Verwendungsnachweises, zu den geprüften Unterlagen sowie zum Umfang der Prüfung. Die verspätete Vorlage von Verwendungsnachweisen, der vorzeitige Maßnahmebeginn, die unterlassenen Mitteilungspflichten, Mehrausgaben, Abweichungen vom Finanzierungsplan wurden nicht beanstandet.

Es wurde nicht bemerkt, dass in einem Fall der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck auch nahezu zwei Jahre nach Auszahlung des Förderbetrages noch nicht erreicht worden war.

Bei der Prüfung einzelner Verwendungsnachweise durch das StRPrA Leipzig wurden fehlerhafte Eintragungen bei den Ausgaben und Einnahmen festgestellt. Bei allen geprüften Maßnahmen wurden keine anteiligen Einnahmen der Zuwendungsempfänger ausgewiesen. Bei sechs Projekten fehlten die Sachberichte, die nach ANBest-P als Bestandteil des Verwendungsnachweises gefordert werden. Vorliegende Sachberichte enthielten oftmals keine Aussage über das erzielte Ergebnis im Einzelnen.

3 Folgerungen

3.1 Antrags- und Bewilligungsverfahren

Bei der Antragsprüfung durch die Landesstelle für Museumswesen wurden die haushaltsrechtlichen Vorschriften über die Gewährung von Zuwendungen (Vorl. VwV zu § 44 SÄHO) überwiegend nicht beachtet. Dadurch wurden Fördermittel bewilligt, obwohl Antragsfristen nicht eingehalten wurden, die Antragsteller falsche Angaben zu Beginn und Ende der Projekte machten und einzelne Maßnahmen bereits begonnen worden waren. Außerdem bewilligte die Landesstelle Fördermittel für Projekte, ohne deren tatsächliche Förderfähigkeit vorher zu überprüfen.

Die Vorl. VwV zu § 44 SÄHO geben vor, welche Unterlagen dem schriftlich zu stellenden Antrag beizufügen sind. Die Bewilligung und Auszahlung von Fördermitteln ohne Vorliegen eines schriftlichen Antrages bedeutet einen eklatanten Verstoß gegen das Zuwendungsrecht. Zudem ist ohne Vorlage eines Finanzierungsplanes und einer Projektbeschreibung die Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung nicht möglich.

Weiterhin dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Ausnahmen sind zu begründen und vom zuständigen Staatsministerium im Einvernehmen mit dem SMF zu genehmigen.

Mit der Vollfinanzierung von fünf Projekten ohne Angabe von Gründen hat die Landesstelle gegen die Vorgaben der Förderrichtlinie verstoßen.

Der SRH hat die Sächsische Landesstelle für Museumswesen aufgefordert, die Rücknahme oder den Widerruf der Zuwendungsbescheide nach §§ 48 ff. VwVfG zu prüfen und die Zweckbestimmungen nach der Förderrichtlinie künftig zu beachten.

Die Landesstelle wurde außerdem aufgefordert, in den Bewilligungsbescheiden den Bewilligungszeitraum und den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben entsprechend den Bestimmungen der Vorl. VwV zu § 44 SÄHO festzulegen und Auszahlungen nur aufgrund bestandskräftiger Zuwendungsbescheide vorzunehmen.

3.2 Verwendungsnachweise

Die Landesstelle hat den fristgemäßen Eingang der Verwendungsnachweise nicht ausreichend überwacht. Trotz Verzug wurden die Zuwendungsempfänger nicht angemahnt. Eine zeitgemäße Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel konnte so nicht gewährleistet werden. Nur durch eine zeitnahe Vorlage und Kontrolle der Verwendungsnachweise können die Verwendung der Zuwendung wirkungsvoll überprüft und ggf. eine Rückforderung eingeleitet werden.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Landesstelle war sehr mangelhaft. So wurde u. a. nicht festgestellt, dass entweder der Verwendungszweck nach Auszahlung des Förderbetrages noch nicht erreicht war oder die Mittel nicht entsprechend dem Verwendungszweck verwendet bzw. Auszahlungen zu früh vorgenommen wurden.

Die Bewilligungsbehörde, die u. a. und vorrangig feststellen muss, ob der Verwendungsnachweis den im Zuwendungsbescheid festgelegten Anforderungen entspricht, die Zuwendung zweckentsprechend verwendet worden ist und der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist, hat über diese Prüfung einen Vermerk zu erstellen. Sie muss sich auch darauf erstrecken, ob die zahlenmäßige Nachweise und die Sachberichte entsprechend den Regelungen des Bescheides und den Allgemeinen Nebenbestimmungen erstellt und vorgelegt wurden.

Die Landesstelle wurde aufgefordert, die Ordnungsmäßigkeit der Verwendungsnachweise in den beanstandeten Fällen nach den genannten Kriterien erneut zu prüfen, ordnungsgemäße Prüfungsvermerke zu fertigen und dem StRPrA Leipzig vorzulegen.

Gleichzeitig wurde sie aufgefordert, soweit erforderlich, den Widerruf und die Rückforderung von Zuwendungen zu prüfen.

4 Stellungnahmen des Ministeriums und der geprüften Stelle

Aufgrund der Tatsache, dass die Mitarbeiter der Landesstelle für Museumswesen alle Förderprojekte vor der Antragstellung vor Ort zur Kenntnis genommen und bis zur Fertigstellung beratend begleitet hätten, sei auf die ordnungsgemäße Aktenführung weniger geachtet worden. Das SMWK habe dies mit der Landesstelle besprochen und Verfahrensänderungen eingeleitet.

Die Landesstelle teilte dem SRH mit, dass sie den Feststellungen uneingeschränkt zustimme und inzwischen Maßnahmen eingeleitet habe, die die Mängel künftig abstellen würden.

**Einzelplan 14:
Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung**

43

Hochbaumaßnahmen des Landes

Bei Kosten- und Vergleichsberechnungen ist der Minderungsfaktor zu erhöhen. Bei RLBau-Flächenvorgaben ist für zugrunde liegende Stellenpläne ein Minderungsfaktor einzuführen.

Die Gesamtbaukosten sind künftig auf dem Niveau der Vergabepreise zu „deckeln“, um Standarderhöhungen bei der Durchführung der Maßnahme auszuschließen.

Architektenwettbewerbe sollten künftig nicht ohne Kostenvorgabe ausgelobt werden.

Die Vergabe an einen Totalübernehmer war vorliegend wirtschaftlicher, weil hohe Flächen- und Ausführungsstandards vermieden und zudem Kostensicherheit erreicht werden konnten.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat Große Baumaßnahmen (GBM) als Einzelmaßnahmen geprüft, dazu gehörten

- Universität Leipzig - Sanierung Botanischer Garten,
- Neubau des FA Eilenburg und
- Neubau des FA Schwarzenberg.

Die Baumaßnahmen haben das SHBA Leipzig bzw. die VHBÄ Leipzig und Zwickau betreut.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die Gebäude mit Ausnahme der Anzuchtgewächshäuser (2. Bauabschnitt Botanischer Garten) fertig gestellt und bezogen.

Gegenstand der Prüfung waren insbesondere

- die Bedarfsanforderung, Flächen und Flächenverhältnisse,
- die bautechnische Lösung, Ausführungsstandards,
- die verwaltungsinterne Wirtschaftlichkeitsprüfung der HU-Bau sowie
- die Kostenentwicklung, Gesamtbaukosten (GBK) im Hinblick auf die Baumittelsteuerung und Realität der Ansätze in der Kostenermittlung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die GBM „Grundsanierung des Botanischen Garten Leipzig“ mit veranschlagten GBK in Höhe von rd. 9,2 Mio. € (18 Mio. DM) wurde geprüft. Der Botanische Garten gehört zur Universität Leipzig, die Maßnahme wurde mit Mitteln des Hochschulbauförderungsgesetzes gefördert. Die Baumaßnahme besteht aus zwei Bauabschnitten. Der 1. Bauabschnitt mit den Schaugewächshäusern ist 1999 dem Nutzer übergeben worden. Für die Anzuchtgewächshäuser als 2. Bauabschnitt war Baubeginn im März 2002.

2.2 Die GBM für die FÄ in Eilenburg und Schwarzenberg wurden in unterschiedlicher Weise realisiert. In Eilenburg erfolgte als Pilotvorhaben eine TÜ-Vergabe (Bau und Planung aus einer Hand zum Pauschalpreis). In Schwarzenberg wurde dagegen ein konventionelles Verfahren (Architektenwettbewerb/Fachlose) durchgeführt.

2.3 Für das FA Eilenburg wurden zur Ermittlung des Raumbedarfs 149 Mitarbeiter gemäß genehmigtem Stellenplan zugrunde gelegt. Die aktuelle Mitarbeiterzahl beträgt 163, wodurch 14 Mitarbeiter in einer angemieteten Außenstelle untergebracht sind. Entsprechend dem rückläufigen Stellenbedarf in der Steuerverwaltung insgesamt soll die Außenstelle des FA Eilenburg in den nächsten Jahren aufgelöst werden.

Dem Raumbedarf im FA Schwarzenberg lag ein genehmigter Stellenplan von 189,4 Beschäftigten zugrunde. Der aktuelle Stand der Beschäftigten beträgt 153 Mitarbeiter. Der Stellenrückgang führt bereits zu einem Flächenüberhang von rd. 452 m² Bürofläche.

Für die Sonderräume (z. B. Altregistraturflächen, Archivflächen) wurde beim FA Schwarzenberg vom SRH ein Mehrbestand an Fläche von rd. 513 m² gegenüber dem FA Eilenburg ermittelt. Dies resultiert u. a. aus geringeren Flächenvorgaben in Eilenburg, als sie in der RLBau vorgesehen sind. Insgesamt erhöht sich dadurch der Flächenüberhang in Schwarzenberg auf rd. 965 m².

2.4 Die Kostenermittlung nach den Richtlinien für die Baukostenplanung (RBK) ergab in Eilenburg GBK von 7,72 Mio. € (15,1 Mio. DM). Ein prozentualer Abschlag wurde nicht vorgenommen, obwohl bekannt war, dass die Kostenermittlung nach RBK zu überhöhten Kosten führt. Das SMF genehmigte den Bauantrag mit GBK von 5,62 Mio. € (11,0 Mio. DM). Der derzeitige Abrechnungsstand mit rd. 4,34 Mio. € (8,49 Mio. DM) zeigt, dass die Kürzung der GBK durch das SMF nicht ausreicht und der zwischenzeitlich bei der RBK-Kostenermittlung eingeführte Minderungsfaktor von 10 % bei weitem nicht ausgereicht hätte, um die Kosten nach RBK auf realistische Werte zu korrigieren.

Die mit dem Bauantrag vorgelegten GBK für Schwarzenberg betragen 9,66 Mio. € (18,9 Mio. DM). Genehmigt wurden Bauantrag und HU-Bau jeweils mit 7,52 Mio. € (14,7 Mio. DM).

Die mit dem Bauantrag beim Botanischen Garten veranschlagten GBK waren erheblich zu niedrig bemessen. Die Bearbeitung des Bauantrages und die Erarbeitung der HU-Bau dauerte sechs Jahre.

Nach derzeitiger Kostenfeststellung liegen die GBK bei Eilenburg mit rd. 4,34 Mio. € (8,49 Mio. DM) fast 44 % und bei Schwarzenberg mit rd. 6,84 Mio. € (13,3 Mio. DM) fast 30 % unter den GBK der von den VHBÄ vorgelegten Bauanträge.

2.5 Zur Vergabe an einen Totalübernehmer (TÜ) fand ein Aufklärungsgespräch zunächst nur mit dem späteren Auftragnehmer statt. Mit den übrigen Bietern wurde auf Beschwerden erst gesprochen, nachdem die HU-Bau auf Grundlage des Angebotes

des späteren Auftragnehmers bereits genehmigt war. Diese Bietergespräche wurden somit geführt, als die materielle Vergabeentscheidung an einen TÜ faktisch bereits getroffen war. Damit ist unklar, ob der Zuschlag tatsächlich auf das annehmbarste Angebot erteilt worden war (ein finanzieller Nachteil für den Freistaat kann daher nicht ausgeschlossen werden).

2.6 Der Auftrag an den TÜ wurde zum Pauschalpreis von 4.135 T€ (8.091 TDM) vergeben. In der Bauausführung wurden Bauteile geändert, die z. T. vorher höherwertiger und kostenintensiver waren. Ein Wertausgleich zwischen Standardminderungen und -erhöhungen fand nicht statt. Es ist nicht auszuschließen, dass es dem Auftragnehmer gelang, z. B. durch Änderungen der Bauausführung die Mehrkosten für bauordnungsrechtlich notwendige Ergänzungen aufzufangen.

2.7 Im Rahmen des Zentralitätsausgleichsprogramms wurde das FA von Aue nach Schwarzenberg verlagert. Die Wirtschaftlichkeit der Verlagerung des FA nach Schwarzenberg anstelle eines im Rahmen des Zentralitätsausgleichsprogramms auch möglichen finanziellen Ausgleichs ist vor dem Hintergrund der vorgesehenen Reduzierung der Anzahl der FÄ aus heutiger Sicht fraglich.

Eine notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (§ 7 SäHO) für die Variantenentscheidung zur Behördenunterbringung liegt nicht vor. Zugleich wurde dem Drängen aus der Region nachgegeben, eine GBM an einem altindustriellem Standort in Schwarzenberg durchzuführen.

2.8 Für die Neubaumaßnahme in Schwarzenberg wurde ein Architektenwettbewerb als offener Realisierungswettbewerb im vereinfachten Verfahren durchgeführt. Eine verbindliche GBK-Obergrenze wurde bei Auslobung des Architekturwettbewerbs nicht vorgegeben. Insofern war für die Teilnehmer unklar, in welcher Form die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe und der Konstruktionen beurteilt werden sollte. Der prämierte Wettbewerbsentwurf zeichnet sich dementsprechend durch einen erheblichen konstruktiven und gestalterischen Aufwand aus, der sich letztlich in den hohen GBK niederschlug. Weder das SHBA noch das SMF stellten den hohen Standard bei einzelnen Baukonstruktionen in Frage.

Hohe GBK sind besonders dann festzustellen, wenn die Planungen auf prämierten Wettbewerbsentwürfen beruhen. Zudem setzt sich die SHBV gegenüber dem Planer Bindungen aus, die sie trotz Eigentümer- und Bauherrenfunktion offenbar hindern, auf wirtschaftlichere und sparsamere Lösungen zu dringen.

2.9 Die Vergabe der Rohbauarbeiten in Schwarzenberg erfolgte an den vorherigen Grundstückseigentümer. Das Grundstück gehörte zum Betriebsgelände einer ehemaligen Gießerei. Eine mögliche Belastung des Baugrundes mit Schadstoffen wurde vor Grunderwerb unverständlicherweise nicht untersucht. Mit der Ausführung wurde festgestellt, dass - wie bei einem ehemaligen Industriestandort zu erwarten - Altlasten vorliegen und der Bodenaushub nicht wie vorgesehen als unbelasteter Erdstoff deponiert werden konnte. Zusätzliche Kosten von rd. 300 T€ (588 TDM) waren die Folge. Obwohl die Altlastenbeseitigung gemäß einer Verwaltungsvereinbarung mit der Kommune zu deren Lasten im Rahmen der Baufeldfreimachung gehörte, sind diese Kosten gegenüber der Stadt Schwarzenberg bisher nicht geltend gemacht worden.

3 Folgerungen

3.1 Ein Vergleich der GBK beim Botanischen Garten zwischen HU-Bau, Angeboten und Schlussrechnung zeigt, dass nach der Vergabe die GBK um 25,8 % niedriger waren als in der HU-Bau. Insbesondere durch standarderhöhende Nachträge (Flächenerweiterungen) während der Bauausführung verteuerte sich die Maßnahme wiederum um 9 %. Es wird vorgeschlagen, künftig nach der Vergabe die GBK auf dem dann festliegenden Niveau (zzgl. einer kleinen Reserve) zu begrenzen (Kostendeckel), um Ausgabenspielraum für standarderhöhende Nachträge auszuschließen und damit die derzeit unzureichende Steuerungswirkung der veranschlagten GBK für die Durchführung der Baumaßnahme auszugleichen.

3.2 Die Flächen- und Ausführungsstandards beim konventionell vergebenen FA Schwarzenberg sind deutlich höher als beim durch einen TÜ realisierten FA Eilenburg. Überzogene Flächenvorgaben der RLBau wurden in Eilenburg vermieden. Infolge Verzichts auf einen Architektenwettbewerb ohne Kostenvorgabe sind die Baustandards maßvoll geblieben. Die Vergabe der Leistungen an einen TÜ hat sich vorliegend somit als kostengünstiger erwiesen. Zudem bestand während der Baudurchführung infolge des Pauschalpreises des TÜ ein geringeres Kostenrisiko für den Freistaat als Bauherrn. Auch sein Personal- und Sachaufwand in der VHBV dürfte für diese Maßnahme geringer gewesen sein, da anstelle einer Vielzahl von Fachlosen und HOAI-Verträgen nur eine Vergabe notwendig war.

3.3 Um für Sachsen heute realistische GBK zu ermitteln, sollte bei Kostenberechnungen nach RBK und Vergleichsberechnungen nach PLAKODA der Minderungsfaktor auf mindestens 20 % angehoben werden.

3.4 Architektenwettbewerben ist künftig der Kostenrahmen des genehmigten Bauantrages vorzugeben. Schon bei der Formulierung der Auslobung ist dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit (Flächenoptimierung gegenüber Bauantrag, geringere flächenbezogene GBK) einschließlich der Folgekosten besonderes Gewicht beizumessen.

3.5 Sofern der prämierte Entwurf nicht der wirtschaftlichste Entwurf ist, sollte im Regelfall dessen Entwurfsverfasser nicht mit den Planungen beauftragt werden. Die VHBV muss sich zudem gegenüber dem Planer solche vertraglichen Rechte sichern, dass sie als Bauherr während der Ausführung noch auf wirtschaftliche Lösungen hinwirken kann.

3.6 Die RLBau-Flächenvorgaben, insbesondere hinsichtlich Sonderräume, sind zu überarbeiten. Infolge der weiteren Stellenreduzierung in der Verwaltung des Freistaates ist zudem künftig bei den Stellenplänen zum Bauantrag ein Minderungsfaktor anzusetzen, um Flächenüberhänge mittel- und langfristig zu vermeiden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die beim Botanischen Gärten ausgewiesene Mehrfläche resultiere im Wesentlichen aus einer Zuordnung von Verkehrsfläche zur Nutzfläche. Grundsätzlich bleibe entgegen den Ausführungen des SRH anzumerken, dass eine Flächenerweiterung im Rahmen der Baudurchführung kein standarderhöhender Nachtrag sei.

Der Vorschlag, nach Vergabe die GBK auf dem dann festgelegten Niveau zu begrenzen, sei nicht realistisch. Zum einen würde dieser voraussetzen, dass die gesamte Ausführungsplanung - also auch alle Ausbaugewerke - gleichzeitig ausgeschrieben werden müssten; das würde die Planungszeiten verlängern. Zum anderen setze das SMF mit

der Genehmigung der HU-Bau die GBK fest. Die weitere Planung sowie die Baudurchführung lägen aber in der Verantwortung der VHBÄ/SHBÄ.

Die Bewertung des TÜ-Projektes FA Eilenburg sei seitens des SMF noch nicht abgeschlossen. Die Bieter seien offensichtlich mit der Art der Ausschreibung überfordert gewesen. Die abgegebenen Angebote seien vielfach unvollständig gewesen.

Eine regelmäßige Beteiligung von Totalübernehmern sei bislang nicht vorgesehen, da der Freistaat eine verstärkte Mittelstandsförderung vorsehe. Auch das Sächsische Vergabegesetz verpflichte zur fachlos- und gewerkeweisen Vergabe.

Der Bedarf an Sonderräumen ergebe sich aus dem bei den FÄ tatsächlich vorhandenen und zu erwartenden Archivmaterial. Erste Erfahrungen bei der Nutzung deuteten darauf hin, dass in Eilenburg Sonderflächen fehlen.

Die lange Bearbeitungszeit der GBM „Botanischer Garten“ vom Bauantrag zur HU-Bau sei im Wesentlichen beeinflusst worden durch

- unzureichende Aufgabenstellung zu Planungsbeginn,
- Veränderungen der Rahmenbedingungen und technischen Parameter,
- spätere konzeptionelle Überlegungen (inhaltlich/baulich) zur Durchführung des Vorhabens.

Die Erheblichkeit eines einheitlichen Kostenermittlungsstandards sei bekannt und die Entwicklung einer standardisierten Kostendatenbank ein wesentlicher Aufgabenbereich im Zuge der Reform der VHBV (Projekt SImmBa).

Die in Eilenburg während der Baudurchführung realisierten Standardminderungen und -erhöhungen hätten sich regelmäßig ausgeglichen bzw. seien nur geringfügiger Art, da sie den angebotenen Pauschalpreis in der Gesamtsumme nicht um 20 % über- bzw. unterschritten hätten (Vertragsbestandteil).

Der Architektenwettbewerb diene der Optimierung eines Projektes durch die Vergleichbarkeit unterschiedlichster Vorschläge in funktionaler, wirtschaftlicher und gestalterischer Hinsicht. Die Vermutung, ein Architektenwettbewerb verteuere ein Projekt und bringe ggf. nur gestalterisch bessere Lösungen, lasse sich nicht belegen.

Die unverzügliche Klärung des Sachverhaltes zur Rückforderung der Entsorgungskosten in Schwarzenberg sei zwischenzeitlich veranlasst.

Die RLBau stelle eine Richtlinie für Höchstflächen dar, die im Einzelfall über- oder unterschritten werden können. Vor allem für das FA Eilenburg stelle sich diese eingehaltene Flächenvorgabe in Anbetracht der zwischenzeitlich veranlassten Struktur- und Funktionsänderung (Informations- und Annahmestelle, Wartebereiche, Personalveränderung) als äußerst kritisch dar.

Aufgrund unterschiedlichster Rahmenbedingungen und kaum vorhandener Erfahrungswerte könne die pauschale Aussage, dass TÜ-Vorhaben kostengünstiger sind, nicht geteilt werden.

In der Vorbereitungs- und Planungsphase sei der Zeit- und Personalaufwand für das Pilotprojekt deutlich höher gewesen als beim klassischen Verfahren. Insgesamt dürfte

der Personalaufwand der VHBV beim FA Eilenburg nur wenig geringer gewesen sein als beim FA Schwarzenberg.

Dem Vorschlag, die GBK künftig nach RBK und PLAKODA mit einem Minderungsfaktor von 20 % zu ermitteln, könne nicht gefolgt werden.

Die Vorgabe einer Kostenobergrenze bei Architektenwettbewerben sei nur vordergründig zielführend, da jeder Wettbewerbsteilnehmer versichern und durch entsprechend niedrige Kostenansätze belegen würde, die Kostenvorgabe einzuhalten. Der planende Architekt und Bauingenieur sei aber für seine Kostenangaben in dieser Phase nicht verantwortlich zu machen. Die Vorgabe eines Kostenrahmes bei Architektenwettbewerben sei daher kein geeignetes Mittel auf die Wirtschaftlichkeit einzuwirken.

In Wahrnehmung ihrer Bauherrenfunktion sei die Einflussnahme der VHBV auf die Planung und Ausführung der Baumaßnahmen gängige Praxis und in den üblichen Verträgen mit den Freiberuflern vertraglich geregelt. Beispiele belegten, dass nicht immer der prämierte Entwurf gebaut wurde, sondern der wirtschaftlichste.

Der Hinweis zu den Flächenvorgaben für Sonderräume werde geprüft. Den Bauanträgen lägen bereits jetzt mittelfristige Stellenpläne zugrunde.

5 Schlussbemerkungen

Der SRH hält an seiner Auffassung zur eingetretenen Verteuerung gegenüber der Vergabe bei der Baumaßnahme Botanischer Garten fest.

Die Angaben zu den Flächen wurden der HU-Bau entnommen, auch die der Nutzflächen.

Der Darstellung des SMF, dass Flächenerweiterungen keine Standarderhöhungen seien, kann sich der SRH nicht anschließen, weil jede Vergrößerung der Flächenanteile für den Nutzer bessere Bedingungen schafft und infolge ihrer Mehrkosten (und Folgekosten) als Standarderhöhung zu werten ist. Dieser wirtschaftliche Zusammenhang sollte nicht in Frage gestellt werden.

Die gleichzeitige Ausschreibung aller Gewerke ist nicht erforderlich, um die GBK nach der Vergabe zu begrenzen. Dass es im Weiteren bei der Baudurchführung dem SMF nicht möglich sein soll, bei den VHBÄ eine Kostenreduzierung gegenüber den festgesetzten Kosten der HU-Bau durchzusetzen, ist nicht begründbar.

Die Entwurfskonzeptionen für die FÄ berücksichtigten die demographische Entwicklung und den dadurch notwendigen künftigen Personalabbau in der Steuerverwaltung nicht hinreichend. Das FA Eilenburg ist voraussichtlich künftig nicht zu klein, während das FA Schwarzenberg bereits heute viel zu groß ist.

Der SRH stellt fest, dass vorliegend - und nicht pauschal - die Vergabe an einen Totalübernehmer kostengünstiger war und zu geringeren GBK und geringeren Flächen- und Ausführungsstandards führte. Ein genereller Ausschluss von Totalübernehmern wäre wirtschaftlich nicht zu vertreten. Eine Präferenz für fachlos- und gewerkweise Vergabe darf nicht zu unnötig hohen GBK führen.

Die vom SMF aufgeführte Begründung für die extrem lange Bearbeitungszeit der HUBau beim Botanischen Garten bestätigt die festgestellten Mängel im Bearbeitungsverfahren.

In Bezug auf die weitere Erhöhung des Minderungsfaktors bei Kostenermittlungen hält der SRH an seiner Auffassung fest. Die mangelnde Bereitschaft der VHBV zu einer künftig realistischeren Kostenermittlung wird kritisch gesehen. Das SMF bleibt aufgefordert, die Kostenermittlungen der VHBV bei der Aufstellung und Durchführung des Haushaltes entsprechend den Vorschlägen des SRH zu mindern (§§ 6 und 7 SäHO).

Bezüglich der Vorgabe einer Kostenobergrenze bei Architektenwettbewerben hält der SRH an seiner Auffassung fest. Die Prüfungsergebnisse der vergangenen Jahre zeigen, dass Architektenwettbewerbe zu überhöhten Ausführungsstandards und aufgrund aufwendiger Gestaltungselemente zu hohen Folgekosten führen. Ohne Kostenvorgabe (maximal mögliche GBK) fehlen den Planern Anhaltspunkte, wie viel der Freistaat bei einem Bauprojekt mit Steuermitteln maximal ausgeben kann. Vom Preisgericht ist zu erwarten, dass eingeschätzt werden kann, ob unrealistische Kostenberechnungen der Planung zugrunde liegen.

Die Übertragung der HU-Bau-Prüfung auf die Amtsebene der Sächsischen Vermögens- und Hochbauverwaltung erscheint sinnvoll.

Das Aufstellungs- und Prüfverfahren ist zu verbessern. Mehrfach wurden dem SMF geprüfte HU-Bau vorgelegt, ohne dass die wirtschaftlichste Variante ausgearbeitet war.

Ein Vergleich der Gesamtbaukosten von genehmigtem Bauantrag über genehmigte HU-Bau bis zur Kostenfeststellung lag für keine der geprüften 80 Maßnahmen vor. Ein wichtiges Steuerungsinstrument blieb damit ungenutzt.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat das Prüf- und Genehmigungsverfahren für die HU-Bau durch die Ämter und das SMF einer Erfolgskontrolle unterzogen.

Es wurden insgesamt die Angaben zu 172 Maßnahmen (89 Landesbau, 83 Hochschulbau) über 2,56 Mio. € (5 Mio. DM) Gesamtbaukosten aus dem Epl. 14 abgefragt, wobei nach den örtlichen Erhebungen insgesamt 80 Maßnahmen, davon 46 im Landesbau und 34 beim Hochschulbau in die Prüfung einbezogen wurden.

Insbesondere wurden der Zeitbedarf des Prüf- und Genehmigungsverfahrens, die Veränderung der Gesamtbaukosten im Ablauf des Prüf- und Genehmigungsverfahrens und die tatsächlichen Gesamtbaukosten sowie die Berücksichtigung bautechnischer und wirtschaftlicher Prüfungskomponenten untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das Prüf- und Genehmigungsverfahren der HU-Bau in der SHBV weist ganz erhebliche Defizite auf. Die Mängel sind nicht nur in der Übertragung der Zuständigkeit der Prüfung und Festsetzung der HU-Bau im Rahmen der Zweistufigkeit auf die Ämter begründet, sondern haben verschiedene Ursachen.

Die Ausführungen behalten ihre Aktualität auch im Hinblick auf die vom SMF ins Auge gefasste Errichtung eines Staatsbetriebes für die sächsische Vermögens- und Hochbauverwaltung.

2.2 In jedem Amt wurde ein Angehöriger des gehobenen Dienstes als verantwortlicher Prüfbeauftragter (PB) eingesetzt, der einer Prüfgruppe vorsteht. Dabei prüfen die PB den Hochbaubereich selbst oder unter Mithilfe von Hochbausachbearbeitern. Für die Technikbereiche werden die entsprechenden Sachbearbeiter hinzugezogen. Um den PB die erforderliche Unabhängigkeit und Autorität zu geben, wurde er dem Amtsvorstand direkt unterstellt.

Die von den Amtsvorstehern ausgewählten Mitarbeiter waren regelmäßig Bauingenieure. Diese verfügen aufgrund ihrer Ausbildung in Bezug auf Entwurfsfragen über weniger Kenntnisse als Architekten. Spezielle Fortbildungen zu Entwurfsfragen wurden den PB bisher nicht angeboten. Insofern ist eine Diskrepanz zwischen den Anforderungen (Qualifikationsprofil) und den Möglichkeiten des vorhandenen Personals festzustellen. Dieses Risiko war erkennbar, weil das bei der OFD in einer Behörde gebündelte Prüferwissen nunmehr in der Fläche auf alle Ämter verteilt wurde. Das SMF hat es versäumt, ggf. auch von der Möglichkeit der Personalverlagerung aus dem SMF und der OFD Gebrauch zu machen, um die Amtsebene zu stärken.

2.3 Die Prüfung ergab, dass mehrfach HU-Bau dem SMF zur Genehmigung vorgelegt wurden, ohne dass die Wirtschaftlichkeit der bautechnischen Lösung gegeben war. Die VHBÄ/SHBÄ erstellten bei den geprüften Maßnahmen die HU-Bau nicht selbst, sondern beauftragten Freiberuflich Tätige (FbT). Es ist in der HU-Bau nachzuweisen, dass die Leistungen den anerkannten Regeln der Technik entsprechen und dass - vor allem hinsichtlich der Gestaltung, der Konstruktion, der Materialwahl und der späteren Betriebs- und Unterhaltskosten - die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Diesem Qualitätsanspruch genügten die vorgelegten HU-Bau u. a. oft nicht, weil:

- die zuständigen Mitarbeiter des Sachgebietes Hochbau ihre Aufgaben in Bezug auf die Anleitung und Kontrolle der mit der Planung beauftragten FbT ungenügend erfüllten,
- die PB nicht in nennenswertem Umfang die Möglichkeit der planungsbegleitenden Prüfung suchten oder
- ihrerseits nicht von den planenden Stellen einbezogen wurden.

Eine planungsbegleitende Prüfung zur Verbesserung der Qualität der HU-Bau gab es nicht.

2.4 Prüfberichte ähnelten häufig mehr einer Baubeschreibung. Vielfach wurden Problemstellungen ungelöst weitergegeben und die konkrete Planungsentscheidung somit an das SMF verlagert. Die VHBÄ/SHBÄ sind für die vorgelegte HU-Bau verantwortlich.

Es ist nicht hinnehmbar, dass dem SMF eine geprüfte HU-Bau vorgelegt wird, ohne dass die wirtschaftlichste Lösung aus der Sicht des Amtes für die Ausführung der Baumaßnahme ausgearbeitet ist.

2.5 Die Prüfberichte gingen regelmäßig zu ausführlich auf die Berücksichtigung öffentlich-rechtlicher Vorschriften (z. B. Zustimmungsverfahren, Denkmalschutz) ein.

Die Verlagerung des Prüfungsschwerpunktes auf die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften ging z. T. zu Lasten der bautechnischen und wirtschaftlichen Prüfungskomponenten.

2.6 Mit dem Bauantrag war die „bautechnische Konzeption“ einer Baumaßnahme festgelegt worden. Die Umsetzung erfolgte mit der Erarbeitung der HU-Bau. Bei allen Maßnahmen wurde als Maßstab für die Programmerefüllung ein Abgleich der Hauptnutzfläche (HNF) zwischen Bauantrag und HU-Bau als Soll-Ist-Vergleich durchgeführt. Aussagen dazu, inwieweit die Gesamtflächenverhältnisse (Nutzfläche - NF, Verkehrsfläche - VF, Funktionsfläche - FF) wirtschaftlich waren, fehlten in den Prüfberichten.

Das war zu wenig, um insbesondere die Wirtschaftlichkeit der Planung nachzuweisen, da die Bruttogrundfläche eines Gebäudes entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Herstellungs- und Nutzungskosten hat.

2.7 Bei der Gebäudeplanung/Hochbau, der Technik und den Außenanlagen/Ingenieurbau wurden auch einzelne bautechnische Lösungen geprüft. Entwurfskorrekturen wurden jedoch von den PB kaum veranlasst.

Dies hatte zur Folge, dass bautechnische Lösungen vielfach nicht wirtschaftlich waren.

2.8 In den Prüfberichten wurde die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen nach verschiedenen Teilaspekten bewertet. Die örtlichen Erhebungen ergaben, dass bei der Aufstellung der HU-Bau nur in Ausnahmefällen noch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt wurden, sie bezogen sich regelmäßig auf einzelne bautechnische Lösungen.

Meist wurde pauschal auf die Einhaltung der Planungsrichtlinie „Wirtschaftliches Bauen“ verwiesen. Mehrfach wurde der Nachweis der Wirtschaftlichkeit erst im Rahmen der AFU-Bau gefordert.

2.9 Gemäß der Arbeitshilfe zur fachlichen Bearbeitung von Bauunterlagen (GBM) sollte im Rahmen des Prüf- und Genehmigungsverfahrens im SMF nur eine Plausibilitätsprüfung stattfinden. Nach den Feststellungen des SRH erfolgte jedoch häufig eine nochmalige umfassende fachtechnische Prüfung in den Baureferaten des SMF.

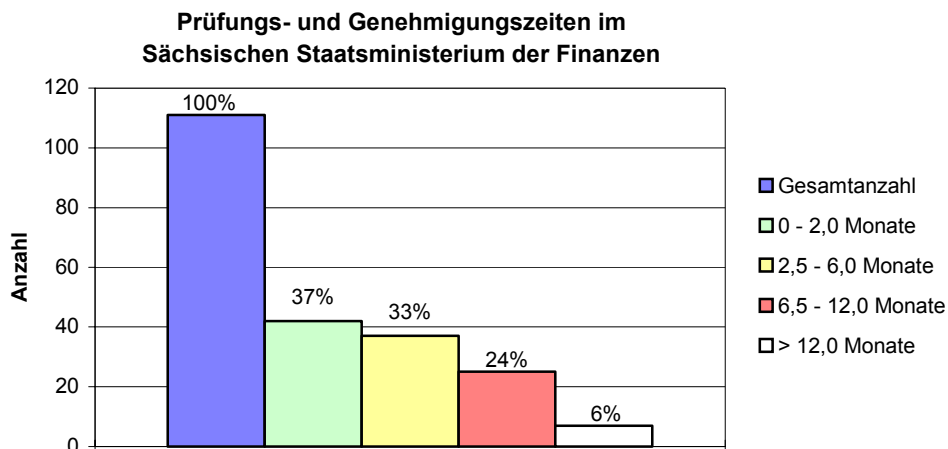
Die Prüfungen gingen z. T. über eine stichprobenweise Prüfung hinaus. Das SMF bemängelte bei der sog. Plausibilitätsprüfung vorgelegte Entwürfe, in Genehmigungserlassen waren z. T. umfangreiche bautechnische Prüfbemerkungen enthalten.

2.10 Der Aufgabenbereich des für den Epl. 14 zuständigen Referates in der Haushaltsabteilung des SMF bezieht sich lt. Geschäftsverteilungsplan auf die Wahrnehmung der bedeutsamen Funktion des Beauftragten für den Haushalt (§ 9 SÄHO) für den Epl. 14, die haushaltsmäßige Bearbeitung von Nutzerforderungen und die haushaltsmäßige Bearbeitung und Genehmigung von Bauanträgen und Haushaltsunterlagen-Bau gem. § 24 SÄHO und der RLBau Sachsen. Das Haushaltsreferat prüft anhand selbst erstellter Datenbanken aus vergleichbaren sächsischen Bauvorhaben nochmals die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen. Bei einigen Maßnahmen wurden die von den Baureferaten schon reduzierten Gesamtbaukosten pauschal gekürzt, um die genehmigten Kosten des Bauantrages einzuhalten.

Die Prüfpraxis des Haushaltsreferats mit ihren Ergebnissen wirft Fragen nach der Güte der Prüfung durch die Fachseite auf.

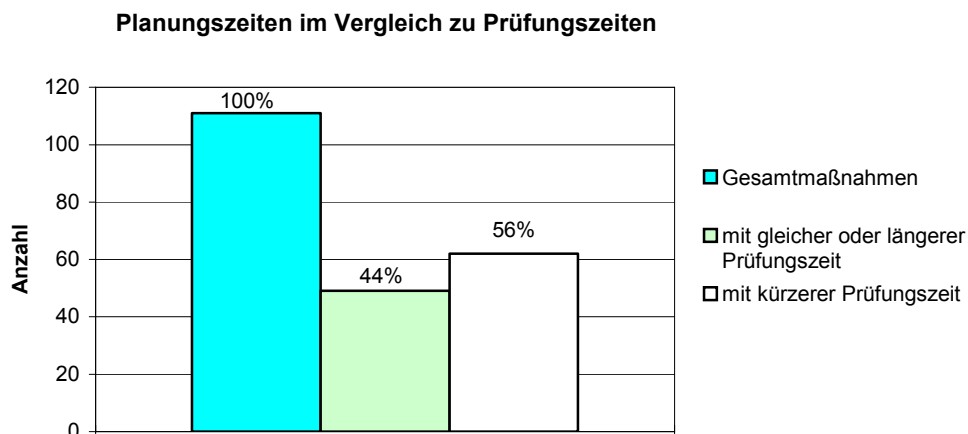
2.11 Der SRH hat den Zeitbedarf der Prüf- und Genehmigungsverfahren in den Ämtern und im SMF untersucht. Danach dauerte das Prüf- und Genehmigungsverfahren bei den insgesamt 80 untersuchten und den 31 als korrekt gezählten Maßnahmen (Landesbau und Hochschulbau) im SMF regelmäßig länger als die vorangegangene Prüfung im Amt. Die Prüfungsdauer in den Ämtern lag bei rd. 78 % der Maßnahmen

innerhalb der Zielvorgabe von sechs bis acht Wochen. Für das SMF ergaben sich folgende Zeiten:



Gemäß Arbeitshilfe war für die Prüfung und Genehmigung der HU-Bau im SMF ein Zeitrahmen von acht Wochen vorgesehen. Bei insgesamt 69 Maßnahmen (63 %) wurde dieser Zeitrahmen im SMF nicht eingehalten. Die zu langen Prüf- und Genehmigungszeiten resultierten überwiegend aus der nochmaligen intensiven Prüfung der HU-Bau durch die Fachreferate.

2.12 Der SRH hat des Weiteren die Planungszeit der Prüfungszeit gegenübergestellt. Es zeigte sich, dass die Prüfung und Genehmigung der HU-Bau (Amt und SMF) bei fast jeder zweiten Maßnahme längere Zeit in Anspruch nahm als deren Aufstellung, gerechnet vom Planungsauftrag bis zur Abgabe der HU-Bau im Amt.



Unter „normalen“ Umständen erfordert die Erarbeitung einer HU-Bau mit allem was dazugehört, wie z. B. Grundlagenermittlung, Planung, Kostenermittlung und Erläuterungsbericht, mehr Zeit als die Prüfung dieser HU-Bau. Wenn der Planungszeitraum zu kurz bemessen wird, kann das zu Fehlern und späteren Nachträgen führen, weil Planungsgrundlagen nicht sorgfältig ermittelt wurden. Andererseits ziehen schlechte Planungen aber wiederum längere Prüfungszeiten nach sich (Wechselwirkung Planungszeit - Prüfungszeit).

2.13 Der SRH hat die Veränderung der GBK im Ablauf des Prüf- und Genehmigungsverfahrens untersucht.

Die von den FbT aufgestellten Kostenberechnungen zur HU-Bau wurden in den meisten Fällen von den PB und den Mitarbeitern im Amt nach unten korrigiert. Die mit der Prüfung im Amt festgesetzten GBK waren überwiegend höher als die vom SMF genehmigten GBK. Nur bei 26 von 80 geprüften Baumaßnahmen bestätigte das SMF später die geprüften GBK der PB. Es ist unverständlich, dass unterschiedliche Maßstäbe angewendet wurden. Das verursachte, aufgrund mangelnder Kommunikation, Doppelarbeit.

Ein abschließender Vergleich der GBK von genehmigtem Bauantrag über genehmigte HU-Bau bis zur Ergebnisfeststellung konnte in der Prüfung nicht gezogen werden, da zu den überprüften Maßnahmen die festgestellten GBK im SMF nicht vorlagen. Auch das Haushaltsreferat verwendet für seine Kostenvergleichsberechnungen bisher keine festgestellten GBK. Eine aussagefähige Bewertung über die Qualität der Kostenermittlungen ist nur zwischen genehmigten und später festgestellten GBK einer Baumaßnahme möglich. Bei 21 der insgesamt 80 geprüften Maßnahmen lagen Nachträge vor, die zu einer Erhöhung der genehmigten GBK führten.

Insofern ist es unverständlich, dass bisher weder im Amt noch im SMF ein entsprechender Soll-Ist-Vergleich als wichtiges Steuerungsinstrument eingeführt wurde.

3 Folgerungen

3.1 Der SRH bittet zu überlegen, ob die Bewertung der verantwortungsvollen Position des Prüfbeauftragten in den Ämtern als Stelle des gehobenen Dienstes, der sich gegenüber Angehörigen des höheren Dienstes durchsetzen muss, sinnvoll ist. Das erscheint umso wichtiger, als die Prüfkompetenz auf die Amtsebene delegiert wurde und somit eine zentrale Prüfstelle nicht mehr zur Verfügung steht.

Das Prüfverfahren in den Ämtern ist zu verbessern. Die PB sind entsprechend zu schulen, damit sie künftig, wie erforderlich, die Wirtschaftlichkeit von Entwürfen beurteilen können. Ein jährlicher Erfahrungsaustausch ist anzustreben. Gleichzeitig ist die Qualität der vorgelegten HU-Bau zu verbessern. Es soll nicht Aufgabe des PB sein, vorhersehbare Planungsmängel erst in der HU-Bau-Prüfung aufdecken zu müssen.

Das Ergebnis der Überprüfung der Wirtschaftlichkeit muss bei großen Beanstandungen zur Zurückweisung und Überarbeitung der eingereichten HU-Bau führen. Pauschale, z. T. auch gezielte Hinweise auf spätere Planungsphasen genügen nicht. Die Planungsrichtlinie „Wirtschaftliches Bauen“ muss bereits bei der Planung berücksichtigt werden.

Um eine Bearbeitung nach einheitlichen Kriterien und damit ein einheitliches Verwaltungshandeln in den Ämtern zu gewährleisten, regt der SRH an, eine Arbeitshilfe, ähnlich wie die im SMF eingeführte, als Leitfaden für die Amtsebene zu entwickeln.

3.2 Die Prüfung im SMF ist auf das notwendige Maß zu beschränken und soll im Verhältnis zu den Ämtern nicht zu überflüssiger Doppelarbeit führen. Das SMF muss sich insoweit an den selbst gegebenen Auftrag halten. Werden zu häufig unzureichende HU-Bau vorgelegt, ist die Arbeitskraft darauf zu verwenden, die Arbeit bei den Ämtern zu verbessern.

3.3 Das Prüf- und Genehmigungsverfahren im SMF ist zu beschleunigen, um dem eigenen Maßstab gerecht zu werden. Damit einhergehend sind Maßnahmen zur Qualifizierung der PB in den Ämtern durchzuführen.

Der Planungszeitraum ist ausreichend zu bemessen, um die Vorlage einer qualitätsgerechten HU-Bau zu erreichen und damit die Prüf- und Genehmigungszeit zu verkürzen.

3.4 Im Prüf- und Genehmigungsverfahren ist ein Leistungsstand in der Form anzustreben, dass die von den PB geprüften HU-Bau mit den vorgelegten GBK vom SMF genehmigt werden.

Zur abschließenden Kostenkontrolle und für entsprechende Kostenvergleiche bei Baumaßnahmen sind die festgestellten GBK heranzuziehen. Nur so ist ein abschließender Soll-Ist-Vergleich möglich, der den Ämtern und dem SMF als Steuerungsinstrument dienen kann. Die Meldung der mit der Kostenfeststellung ermittelten GBK an die Zentralstelle für Bedarfsbemessung und Wirtschaftliches Bauen (ZBWB) ist zu intensivieren.

3.5 Der SRH hat in seiner Beratenden Äußerung zur sächsischen Vermögens- und Hochbauverwaltung vom Dezember 2001 auf den erhöhten Spielraum zur Optimierung des Planungs- und Genehmigungsablaufs für GBM durch die Änderung der SÄHO vom Dezember 2000 hingewiesen.

Der Bauantrag (Abschnitt E Nr. 3 RLbau) enthält bereits alle Unterlagen, die ein Bauvorhaben vollständig und eindeutig beschreiben und einen verbindlichen Kostenrahmen festlegen (z. B. genehmigter aktueller Stellenplan, Raumbedarfsplan, Kostenschätzung, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen). Er ist genehmigt vom zuständigen Staatsministerium und dem SMF, ebenso bindend wie die HU-Bau.

Der Bauantrag, der vom Nutzer unter Mitwirkung der VHBV aufgestellt wird, könnte daher zukünftig die Grundlage für die Einstellung einer Baumaßnahme in den Haushaltsplan sein.

Auf die Vorlage einer HU-Bau kann verzichtet werden, der Planungs- und Bauauftrag an die VHBÄ/SHBÄ ist vom SMF gleichzeitig zu erteilen. Die Planung und Bauausführung erfolgt bis zur Übergabe des Objektes an den Nutzer in voller Verantwortung der VHBÄ/SHBÄ. Diese prüfen den Bauantrag wie bisher die HU-Bau. Entwurfs- und Ausführungsunterlagen werden nur auf Anforderung vorgelegt. Je weniger Instanzen an Entscheidungsprozessen beteiligt sind, desto geringer sind die Durchlaufzeiten, das bedeutet auch eine erhebliche Reduzierung des Prüf- und Genehmigungsaufwandes.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF stimmte zu, dass die Wirtschaftlichkeit des Bauens in den frühen Planungsphasen bestimmt werde, dorthin gehörten auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.

Das Gesamtverfahren der Aufstellung, Prüfung und Genehmigung von HU-Bau werde derzeit einer kritischen Prüfung unterzogen. Die Hinweise und Anregungen des SRH würden hierbei beachtet. Die Vorschläge des SRH, insbesondere zum Umfang der vorzulegenden Unterlagen, werden derzeit geprüft.

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Betätigung des Freistaates bei der Landessiedlungs- und Entwicklungsgesellschaft Sachsen mbH, Dresden

45

Die Aufgaben der Gesellschaft sind unzureichend definiert.

Die Betätigung der Gesellschaft als Bauträger hatte Verluste von mehreren Millionen Euro zur Folge.

Insgesamt war die Betätigung wenig professionell und auch nicht genügend sorgsam.

Die Präzisierung des Unternehmensgegenstandes und die Entwicklung eines schlüssigen Unternehmenskonzeptes sind dringend erforderlich, sofern nicht eine Auflösung der Gesellschaft erfolgt.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Betätigung des Freistaates Sachsen als Gesellschafter der Landessiedlungs- und Entwicklungsgesellschaft Sachsen mbH (LSEG) geprüft und sich bei der LSEG durch Einsichtnahme in die Bücher und Schriften örtlich unterrichtet.

Prüfungsziel war festzustellen, ob die Beteiligungsverwaltung die haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten, die Interessen des Freistaates umfassend wahrgenommen hat und ob durch die in den Aufsichtsrat entsandten Landesvertreter eine ausreichende Kontrolle der Geschäftsführung erfolgte.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wichtiges Interesse des Freistaates

Der Unternehmensgegenstand der Gesellschaft legt die Unternehmensziele nicht ausreichend fest. Eine ausschließliche Betätigung zur Umsetzung wichtiger staatlicher Interessen ist damit nicht sichergestellt. So sind als Gesellschaftszweck zum einen „die Mitwirkung an der Entwicklung im Freistaat Sachsen“ und zum anderen „die Mitwirkung in jeglicher Form bei Aufgaben und Maßnahmen im Interesse des Freistaates Sachsen auf den Gebieten des Wohnungs- und Städtebaus, der Strukturverbesserung, insbesondere der Infra- und Wirtschaftsstruktur sowie im Bereich des Umweltschutzes“ festgeschrieben. Darüber hinaus lässt der Unternehmensgegenstand alle nur denkbaren Geschäfte im Zusammenhang mit Grundstücken zu. Eine Beschränkung auf eigene Grundstücke der Gesellschaft und des Gesellschafters ist nicht enthalten.

Die Präzisierung der Ziele erfolgte auch nicht in anderer Form, z. B. durch schriftliche Anweisungen an die Geschäftsführung oder ähnlichem. Der Geschäftsleitung und dem Aufsichtsrat waren keine Handlungsleitlinien vorgegeben, sondern sie waren in deren Disposition gestellt. Dies hat zu einer teilweisen Betätigung außerhalb der wichtigen

Interessen des Freistaates geführt, wie z. B. einer Bauträgertätigkeit für Kapitalanleger oder zur Hausverwaltung für fremde Dritte in Konkurrenz zur Privatwirtschaft.

Der Unternehmensgegenstand der LSEG lässt so zahlreiche Tätigkeiten zu, für die ein wichtiges Interesse des Freistaates fraglich ist.

Die Prüfung der weiteren gesetzlichen Voraussetzungen für eine privatrechtliche Betätigung war bei der Unbestimmtheit des Unternehmensgegenstandes nicht möglich. So konnte nicht überprüft werden, inwieweit sich der angestrebte Zweck besser und wirtschaftlicher auf andere Weise, z. B. beim Wohnungsbau durch Garantien oder Darlehen, erreichen lässt. Die vorgelegten Unterlagen ergaben auch keine Hinweise auf eine entsprechende Prüfung durch die Beteiligungsverwaltung.

Die Entwicklung der Gesellschaft wird durch eine seit Jahren andauernde Strategiediskussion hinsichtlich der künftigen Betätigungsfelder behindert. Der Entscheidungsprozess über die künftigen Aufgaben der Gesellschaft dauert schon viel zu lange.

2.2 Aufsichtsrat

Der Gesellschaftsvertrag legt fest, dass vier Staatsminister (SMF, SMI, SMWA und SMUL) dem Aufsichtsrat angehören. Vorsitzender des Aufsichtsrates ist der Staatsminister der Finanzen.

Schon im Jahresbericht 1996 hat der SRH in seinem Beitrag Nr. 33 darauf hingewiesen, dass er die Besetzung des Aufsichtsrat mit Mitgliedern der Staatsregierung für überdenkenswert hält. Grundsätzlich sollten die Aufsichtsratsmitglieder nicht Mitglieder der Staatsregierung sein.

2.3 Die wirtschaftlichen Verhältnisse

Die Umsatzerlöse der LSEG verringerten sich unter Berücksichtigung der Bestandsveränderungen um über 40 % von rd. 11,9 Mio. € im Jahr 1997 auf nur noch rd. 6,8 Mio. € im Jahr 2000. In keinem Geschäftsbereich war eine kontinuierlich positive Entwicklung mit klaren Zukunftsperspektiven zu verzeichnen.

In den Jahren 1997 bis 2000 musste insgesamt ein Verlust von rd. 1 Mio. € hingenommen werden, der im Wesentlichen aus der Betätigung im Miet- und Eigentumswohnungsbau resultierte. Trotz Einstellung des Bauträgerneugeschäfts zum 31.01.1999 wird das Ergebnis der Gesellschaft auch in Zukunft noch durch Zahlungsverpflichtungen aus der Übernahme von Mietgarantien beeinträchtigt werden.

Diese Verluste wären noch höher ausgefallen, hätte nicht der Freistaat Sachsen die Zahlungen in Höhe von rd. 1,1 Mio. € für Mietgarantien von zwei Wohnanlagen selbst übernommen.

Zusätzlich wurde das Ergebnis durch das Ausgabeverhalten der Gesellschaft belastet. So stieg die Personalintensität bei der LSEG allein in den letzten beiden Jahren von rd. 18 auf rd. 26 %. Die unangemessene Ausstattung der Gesellschaft mit zwei Geschäftsführern (davon ein Geschäftsführer zu 50 %) sowie drei Prokuristen (ab 01.01.2000: zwei) trug mit rd. 20 % zu den Personalkosten bei.

Weiter verursachten ein vorzeitiger und ohne nachvollziehbare unternehmensspezifische Begründung erfolgter Geschäftsführerwechsel unnötige Kosten und aufgrund einer unangemessenen Ruhegeldvereinbarung für einen anderen Geschäftsführer muss-

te die LSEG für eine nur fünfjährige Geschäftsführungstätigkeit bisher eine Rückstellung (31.12.2000) in Höhe von 94 T€ bilden.

Aber auch in anderen Bereichen war kein ausreichendes Kostenbewusstsein festzustellen. Zum Beispiel stellte die Gesellschaft einen Juristen mit jährlichen Kosten von über 56,2 T€ als Abteilungsleiter Recht und Personal an, der direkt dem Geschäftsführer Recht/Personal, ebenfalls einem Juristen, unterstand. Die Gesellschaft gestattete dem Angestellten, neben seiner Tätigkeit als Rechtsanwalt zu praktizieren. Konkrete Überlegungen zur Auslastung des Mitarbeiters lagen nicht vor.

Später wurde das Arbeitsverhältnis in eine Beratungstätigkeit mit vermindertem Umfang geändert. Tätigkeitsnachweise über den Umfang und den zeitlichen Aufwand für die Leistungserbringung des Juristen als Berater konnten nicht vorgelegt werden. Die Einhaltung seiner vertraglichen Pflichten hat die Gesellschaft nicht überwacht.

Ebenso großzügig zeigte sich die Gesellschaft bei der Anmietung ihrer Geschäftsräume. Nach einem Beschluss des Aufsichtsrates sollte die Anmietung der Geschäftsräume nicht teurer sein als der Ausbau eigener Räumlichkeiten. Die dem Aufsichtsrat vorgelegte Vergleichsberechnung zur Ermittlung dieser gegenüber dem Ausbau günstigeren Miete enthielt für den 10-jährigen Mietvertrag einen Berechnungsfehler in Höhe von rd. 240 T€. Die Beteiligungsverwaltung und der Aufsichtsrat hätten die Mängel der Wirtschaftlichkeitsberechnung erkennen müssen.

Auch die verausgabten Planungskosten für die Kostenkalkulation beim Ausbau eigener Räume waren mit rd. 64 T€ unangemessen hoch. Die anschließend tatsächlich angemietete Fläche überschritt die den Berechnungen zugrunde gelegte Fläche um rd. 20 % und verursachte jährliche Mehrkosten von rd. 21 T€.

2.4 Wahrnehmung der Aufgaben durch die Geschäftsführung

Die Geschäftsführung hat ihre Aufgaben insgesamt nicht sorgfältig genug wahrgenommen. So hat sie mit dem nicht durch den Aufsichtsrat genehmigten Ankauf von zwei Objekten gegen die Geschäftsordnung verstoßen. Die Erteilung und das Bestehen von Vollmachten wurde nicht kontinuierlich auf deren Notwendigkeit überprüft und die Möglichkeit von Vollmachten für Einzelgeschäfte unzulänglich genutzt.

Die Personalakten waren nicht ordnungsgemäß geführt. Zum Beispiel lagen die Nachweise von Prokura- und Vollmachterteilung sowie -widerruf nicht vollständig in den Personalakten der Prokuristen vor. Auch fehlten bei einigen Mitarbeitern die begründenden Unterlagen für Gehaltserhöhungen.

Die Geschäftsführung achtete nicht genügend auf eine ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben durch die Mitarbeiter. Im Gegenteil gewährte sie trotz bereits festgestellter unbefriedigender Arbeitsergebnisse einem Mitarbeiter eine Gratifikation von 1.074 €.

Der Geschäftsführung fehlte ein wichtiges Controllinginstrument zur Überwachung und Steuerung betrieblicher Prozesse, weil sie hingenommen hat, dass eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung nicht erstellt und die Aufgaben der inneren Revision nur mangelhaft wahrgenommen wurden.

Die Besetzung der Geschäftsführung hat mehrfach gewechselt. Häufig wurde dabei die Position mit Beamten der Ministerialverwaltung besetzt. Eine Ausschreibung der Stellen ist nicht erfolgt und die unternehmensspezifischen Anforderungen wurden zu wenig berücksichtigt.

2.5 Betätigung in den einzelnen Geschäftsfeldern

Die Betätigung in den einzelnen Geschäftsfeldern war wenig professionell und nicht genügend sorgsam. So hat die Gesellschaft die Verwaltung staatlicher Wohnungen zu einem Preis übernommen, dem nach ihrer Kalkulation mehr als doppelt so hohe Kosten gegenüberstanden. Die Geschäftsführung hat damit beim Abschluss des Verwaltervertrages finanzielle Nachteile für die Gesellschaft in Kauf genommen.

Obwohl der Gesellschaft 1999 schon eigene betriebswirtschaftliche Zahlen für die Verwaltungstätigkeit vorlagen, hat die Geschäftsführung bei der Änderung des Verwaltervertrages keine Kalkulation auf der Basis dieser Zahlen erstellt. Auch für eine zwischenzeitlich dritte Vergütungsregelung hat die Geschäftsführung keine Kalkulation vorgelegt.

Der Aufwand der Gesellschaft für den Bereich Instandhaltungskosten war nicht immer nachvollziehbar festgehalten worden. Instandhaltungskonzepte waren für die Wohneinheiten zur langfristigen Verwaltung nicht erarbeitet worden, ein Objektvergleich bei den Instandhaltungskosten erfolgte nicht.

Für die Verwertungstätigkeit fehlte es der Gesellschaft an einer umfassenden strategischen Vorgehensweise. Kalkulationsunterlagen für die Festlegung der Vergütungsregelungen wurden ebenso wenig wie bei der Verwaltungstätigkeit vorgefunden. Die Gesellschaft kann so nicht sicher sein, dass die entstehenden Kosten durch die Einnahmen gedeckt werden.

Weder für den Bereich der Verwaltung noch für den Bereich der Verwertung der landeseigenen Grundstücke nutzte die Gesellschaft die modernen Vermarktungsmöglichkeiten des Internets genügend. Der Internetauftritt der LSEG beschränkte sich mit der Bekanntgabe von Ansprechpartnern und deren Telefonnummer auf eine Telefonbuchfunktion.

Bei der Bauträgertätigkeit, deren Wahrnehmung in einer staatlichen Gesellschaft von Anfang an äußerst zweifelhaft war, führten die festgestellten Versäumnisse zu Verlusten von mehreren Millionen Euro. Mangels Marktanalysen sowie Baubeginn trotz fehlender konkreter Kaufinteressenten errichtete die Gesellschaft Objekte am Markt vorbei. Einige der Wohnungen waren nur mit großen finanziellen Zugeständnissen und manche bisher überhaupt nicht zu verkaufen.

Die Gesellschaft erwarb ein Grundstück zu einem Kaufpreis von 562 €/m², obwohl der allgemein zugängliche Bodenrichtwert fast nur die Hälfte betrug. Die Hintergründe für diese Objektauswahl und die Kaufentscheidung im Rahmen der Bauträgertätigkeit waren nicht ausreichend dokumentiert. Dies lässt befürchten, dass Entscheidungen zum Nachteil der Gesellschaft getroffen worden sind.

Die Kalkulationsunterlagen waren unzureichend. Zum Teil wurden alte Kalkulationsunterlagen nur handschriftlich angepasst. In einer Kalkulation belief sich der Risikozuschlag auf nur 4,6 %. Wären hier die üblicherweise für das risikoreiche Geschäft einer Bauträgertätigkeit wesentlich höheren Margen (10 bis 20 %) veranschlagt worden, wäre erkennbar geworden, dass die Wohnungen so nicht veräußerbar gewesen wären.

Die von der Gesellschaft zur Verkaufsförderung angebotenen Mietgarantien waren nicht marktüblich. Die Gesellschaft mietete von den Erwerbern die Wohnungen an, um sie anschließend als Hauptmieter weiter zu vermieten. Damit übernahm sie nicht nur die Verpflichtung zur Zahlung der Garantiemiete, sondern auch alle weiteren Risiken eines Mietvertrages. Allein für eine Gewerbeeinheit hat die Gesellschaft bereits einen Verlust

aus der Mietgarantiegewährung von rd. 13 T€ realisiert, zzgl. der Mietgarantiezahlungen ab Februar 1998 bis August 1999.

Auf die sich bereits ab 1996 abzeichnende Marktentwicklung, die beispielsweise durch den Rückgang der Baugenehmigungen zum Ausdruck kam, wurde seitens der Gesellschaft, der Gesellschafter und des Aufsichtsrates zu spät reagiert. Die Einstellung des Bauträgergeschäfts wurde erst zum 31.01.1999 angewiesen.

Die LSEG hat durch die notwendig werdende Abwertung der Verkaufsobjekte bisher Verluste in Höhe von rd. 2 Mio. € erlitten. Weitere Verluste sind nicht auszuschließen. Der Bau und Verkauf von Wohnungen zu o. g. Bedingungen an Kapitalanleger zu Steuersparzwecken lag nicht im Interesse des Landes.

Darüber hinaus war die Gesellschaft z. B. im Rahmen von Geschäftsbesorgungsverträgen meist für öffentliche Auftraggeber tätig. So wurden Juristen bei der Gesellschaft angestellt und mit einem Aufschlag von bis zu 25 % zzgl. der gesetzlichen Umsatzsteuer auf die anfallenden Personalkosten den RP überlassen. Hier handelte es sich nach unserer Auffassung um eine erlaubnispflichtige Arbeitnehmerüberlassung. Eine Erlaubnis hierfür lag nicht vor. Dies galt auch bei den für das Investitionscontrolling eingestellten Mitarbeitern. Hierdurch wurde auf diesem aufwändigen Weg Personal teuer und am „Personalhaushalt“ vorbei eingekauft.

3 Folgerungen

3.1 Die Beteiligungsverwaltung muss durch eine präzisere Bestimmung des Unternehmensgegenstandes eine Betätigung der Gesellschaft außerhalb der wichtigen Interessen des Freistaates Sachsen ausschließen. Nur so wird verhindert, dass die Gesellschaft Aufgaben wahrnimmt, für die im Haushaltsplan keine Mittel zur Verfügung gestellt würden.

Eine Konkretisierung der Zielsetzungen der Gesellschaft ist weiter erforderlich, um der Geschäftsleitung und dem Aufsichtsrat die Handlungsleitlinien vorzugeben.

Der Unternehmensgegenstand darf eine Betätigung nur zulassen, wenn die Privatwirtschaft die Leistungen nicht oder nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stellen kann. Die Möglichkeit und die Absicht Gewinne zu erwirtschaften, reicht allein für die Begründung eines wichtigen Interesses nicht aus.

Ein wichtiges Interesse des Freistaates ist auch für die kostenaufwändigere Überlassung von Personal an staatliche Dienststellen oder Vermittlung von Projektbetreuungsaufgaben nicht gegeben.

Die derzeit von der Gesellschaft wahrgenommenen Aufgaben und der gegenwärtige Personalbestand können einen Erfolg und Bestand der Gesellschaft auf Dauer nicht sicherstellen.

Mögliches Unternehmensziel bleibt die Verwaltung und Verwertung des Grundvermögens des Freistaates Sachsen. Es sollte überlegt werden, inwieweit ihr Aufgaben des künftigen Landesbetriebes übertragen werden können.

Für die weiteren Planungen und die zukünftige Entwicklung des Unternehmens ist eine Entscheidung zu den Unternehmenszielen dringend erforderlich.

3.2 Die Beteiligungsverwaltung und der Aufsichtsrat müssen ihre Überwachungsfunktion gegenüber der Geschäftsführung besser wahrnehmen. Insbesondere müssen sie für mehr Kostenbewusstsein bei der Gesellschaft sorgen. Erneut weist der SRH darauf hin, dass beim Abschluss von Beraterverträgen Leistungsinhalt und -umfang möglichst genau beschrieben werden und die Kontrolle der tatsächlich erbrachten Leistungen anhand von Tätigkeitsnachweisen möglich ist.

3.3 Für das Unternehmen ist eine schlankere Führungsstruktur vorzusehen.

Für das Erreichen der Unternehmensziele hat die Unternehmensführung Konzepte zu erstellen. Das schrittweise Umsetzen der Unternehmensziele ist durch die Einführung eines Managementinformationssystems durch die Geschäftsführung zu kontrollieren. Als Grundlage ist dafür die EDV-mäßige Erfassung aller erforderlichen Daten mit entsprechenden Auswertungsmöglichkeiten erforderlich.

Die Beteiligungsverwaltung muss grundsätzlich vor der Besetzung der Geschäftsführung die Anforderungen an die Stelle festlegen und die Stelle entsprechend ausschreiben.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Das SMF teile die Auffassung des SRH, dass der im Gesellschaftsvertrag geregelte Unternehmensgegenstand konkretisiert werden solle.

Derzeit werde daran gearbeitet, die künftigen Aufgaben und die Struktur der Gesellschaft neu zu bestimmen. Dies geschehe im Wesentlichen vor dem Hintergrund des vom SMF durchgeführten SImmBa-Reformkonzeptes. Im Rahmen einer LSEG-Projektgruppe werde deshalb zurzeit untersucht, inwieweit eine neu ausgerichtete LSEG diese Aufgabenstellung ab 2003 übernehmen könne. Dabei würden auch die Anmerkungen des SRH in die Überlegungen einbezogen.

Der Ansicht des SRH, dass für die Bauträgertätigkeit und die Hausverwaltung für Dritte kein wichtiges Landesinteresse bestehe, könne seitens der Beteiligungsverwaltung nicht pauschal zugestimmt werden. Es müsse die Möglichkeit bestehen, dass öffentliche Unternehmen als Nebengeschäft in begrenztem Umfang zur Abrundung ihres Aufgabenfeldes auch Aufgaben wie z. B. die Wohnungsverwaltung für Dritte wahrnehmen.

4.2 Das Sächsische Ministergesetz sehe die Möglichkeit der Übernahme von Aufsichtsratsmandaten durch Mitglieder der Staatsregierung für Gesellschaften, bei denen der überwiegende Einfluss des Staates sicherzustellen ist, ausdrücklich vor. Bei einer Neubesetzung des Aufsichtsrates werde aber geprüft, durch welche Ebene die Aufsichtsratsmandate besetzt werden sollten.

4.3 Die Verluste aus den Fehlkalkulationen im Bauträgerbereich hätten nahezu alle Wohnungsbaugesellschaften getroffen. Es bleibe festzuhalten, dass die LSEG im Gegensatz zu manch anderem Wohnungsbauunternehmen nicht in Konkurs gegangen sei, sondern seit 1999 wieder Gewinne erwirtschaftete. Dennoch bestünden strukturelle Schief lagen bei der Gesellschaft und insbesondere bedürfe es - wie zu Pkt. 4.1 ausgeführt - einer Neudefinition der Geschäftsfelder, um eine zukunftsorientierte Ausrichtung des Unternehmens durchzuführen.

Zum Personalaufwand wies das SMF darauf hin, dass der Personalbestand der Gesellschaft entsprechend der rückläufigen Aufgaben- und Umsatzentwicklung zurückgeführt worden sei.

Die LSEG-Geschäftsführung habe zwischenzeitlich einen Beratungsvertrag mit einer anderen Rechtsanwaltskanzlei abgeschlossen, der konkret Leistungsinhalt und -umfang beschreibe.

Die im Zusammenhang mit der Anmietung der Geschäftsräume geäußerte Auffassung des SRH, dass die Wirtschaftlichkeitsberechnung mit Mängeln behaftet gewesen sei, werde dem Grunde nach geteilt. Ein Schaden in der angegebenen Höhe sei jedoch nicht nachgewiesen. Die angemietete Fläche sei zwischenzeitlich reduziert worden.

4.4 Die Feststellungen des SRH hinsichtlich der Erteilung von Vollmachten seien insoweit überholt, als zwischenzeitlich nur noch ein Geschäftsführer und ein Prokurist für das Unternehmen handelten.

Auf die ordnungsgemäße Führung der Personalakten werde geachtet. Den Hinweisen des Rechnungshofs werde seitens der Geschäftsführung nachgegangen.

Mit Übernahme der Finanzbuchhaltung durch die Sächsische Landsiedlung GmbH und die Umstellung auf eine entsprechende Software seien die Voraussetzungen für die Einrichtung einer aussagefähigen Kosten- und Leistungsrechnung geschaffen worden. Über die personelle Besetzung der Aufgabe der internen Revision werde nach der Entscheidung über die Zukunft der Gesellschaft neu zu befinden sein.

4.5 Die Geschäftsführung sei darauf bedacht gewesen, im Rahmen der Vertragsverhandlungen mit der Liegenschaftsverwaltung für die LSEG bessere Konditionen für die Verwaltung staatlicher Wohnungen auszuhandeln.

Im Hinblick auf die Bauträgertätigkeit und den Grunderwerb könnten, auch wenn die Dokumentation der getroffenen Kaufentscheidungen möglicherweise nicht den Anforderungen entspreche, unkontrollierte Entscheidungen zum Nachteil der Gesellschaft nicht belegt werden. Dass in dem dargelegten Fall des Grundstückskaufs der Kaufpreis über dem Bodenrichtwert lag, sei nicht unüblich und sei durch den Grundstücksausschuss an sachlichen Kriterien (Lage) festgemacht worden.

Auch wenn die Kalkulationsunterlagen entsprechend den Ausführungen des SRH sorgfältiger hätten erstellt werden müssen, erscheine es nicht nachvollziehbar, wieso aus damaliger Sicht bei der insgesamt erfolgten Fehleinschätzung des Marktes mit einem höheren Risikozuschlag hätte kalkuliert werden müssen.

Zu den vom SRH angesprochenen Geschäftsbesorgungsverträgen über den Einsatz von Juristen bei den RP wie auch bei der Durchführung des Investitionscontrollings teile die LSEG nicht die Auffassung des SRH, dass eine Arbeitnehmerüberlassung vorliege.

Die Beteiligungsverwaltung teile die Auffassung des SRH, dass für eine künftige Ausrichtung der Gesellschaft zumindest im Schwerpunkt die Aufgabenbereiche der Verwaltung und Verwertung von Grundvermögen für den Freistaat verbleiben werden. Ob das Aufgabenfeld der Geschäftsbesorgung künftig fortgeführt werde, hinge vom künftigen Zuschnitt der Gesellschaft ab.

Fehler der Beteiligungsverwaltung und der Geschäftsführung führten zu unbefriedigenden Geschäftsergebnissen.**1 Prüfungsgegenstand**

Der SRH hat die Betätigung des Freistaates bei der Sächsischen Spielbanken-GmbH & Co. KG für die Geschäftsjahre 1995 bis 2000 einschließlich der Übernahme der Spielbanken in Leipzig und Dresden geprüft. Der Freistaat ist sowohl Alleingesellschafter der Komplementär-GmbH als auch einziger Kommanditist.

Das Unternehmen betrieb zunächst das klassische Spiel (Roulette, Black Jack) und das Automatenspiel. Seit Oktober 1999 wird nur noch das Automatenspiel an den Standorten Dresden, Leipzig, Görlitz und Plauen angeboten.

Mit dem Betrieb der Spielbanken sollte als Finanzzweck die Spielbankabgabe und ein Unternehmensgewinn erwirtschaftet werden.

Im Vordergrund der Prüfung stand, ob die mit der Beteiligung verfolgten Ziele erreicht wurden und wie das SMF seine Aufgaben als Gesellschafter wahrgenommen hat.

2 Prüfungsergebnisse**2.1 Wichtiges Interesse des Freistaates entsprechend § 65 Abs. 1 Nr. 1 SÄHO**

Das Gesetz des Freistaates Sachsen zum Betrieb von Spielbanken (SpielbG) erlaubt dies nur dem Freistaat oder einem Unternehmen, das ausschließlich dem Freistaat gehört. Eine Beteiligung sowohl Privater als auch von Kommunen an entsprechenden Unternehmen ist danach ausgeschlossen.

In dem Gesetzentwurf der Staatsregierung wurde diese Entscheidung in erster Linie mit der ordnungspolitischen Zielsetzung begründet, durch Spielbanken in staatlicher Hand illegales Glücksspiel zu verhindern.

Ob mit dem seit Oktober 1999 eingeschränkten Spielangebot die ordnungspolitische Zielsetzung, das illegale Glücksspiel einzudämmen, erreicht wird, hat die Beteiligungsverwaltung bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht überprüft.

Das von der SÄHO für ein staatliches Unternehmen in privater Rechtsform geforderte wichtige Interesse, liegt für das Spielbankunternehmen nur solange vor, wie die ordnungspolitischen Ziele erreicht werden.

2.2 Aufwendungen für den Erwerb der Spielbanken Leipzig und Dresden

Das staatliche Spielbankunternehmen erwarb von einem privaten Betreiber die Spielbanken in Leipzig und Dresden, da dieser die Spielbanken aufgrund des SpielbG nicht weiter betreiben durfte.

Bei der Bemessung des Kaufpreises im Kaufvertrag wurde eine Abgabenschuld des Verkäufers berücksichtigt, obwohl diese nicht rechtskräftig festgestellt war. Das SMF vereinbarte deswegen mit einem Gesellschafter des Verkäufers schriftlich einen Wertausgleich in Höhe von rd. 2 Mio. € für den Fall, dass die Abgabenschuld entfallen sollte.

Den Streit über die Abgabenschuld - wie vom Finanzgericht angeregt - durch einen Vergleich zu beenden und damit einen Wertausgleich zu erhalten, lehnte das SMF ab. Inzwischen ist das Nichtbestehen der Abgabenschuld rechtskräftig festgestellt worden. Eine Ausgleichszahlung erfolgte nicht.

Das SMF sucht gegenwärtig eine einvernehmliche Lösung mit dem Verkäufer bzw. dessen Gesellschaftern bzw. wird andernfalls die Streitverkündung geprüft.

2.3 Wirtschaftliche Verhältnisse

Das SMF ging davon aus, dass neben den Einnahmen aus der Spielbankabgabe von einem staatlichen Spielbankunternehmen auch erhebliche Gewinne der Haushaltskasse zufließen würden.

Tatsächlich stiegen die Aufwendungen ab dem zweiten Jahr, insbesondere aufgrund der starken Zunahme der Personalkosten rasch an. Die Bruttospielerträge entwickelten sich jedoch nicht in gleichem Maße.

Die durch den Überhang der Aufwendungen eingetretenen Unternehmensverluste addieren sich für den Prüfungszeitraum auf rd. 2,6 Mio. €, wovon 2,5 Mio. € vom Kapitalanteil des Kommanditisten Freistaat abgeschrieben wurden und somit die Einlage des Freistaates aufgezehrt ist.

Bei Spielbankabgabebesätzen zwischen 65 und 80 % verblieben im Prüfungszeitraum nach den Wirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems rd. 2,9 Mio. € im Staatshaushalt.

Das Unternehmen hat sich wirtschaftlich nicht positiv entwickelt. Insbesondere das Fehlen ansprechender Spielstätten in beiden Großstädten, hohe Miet- und Personalaufwendungen haben zu Verlusten in beträchtlicher Höhe geführt. Die neben der Spielbankabgabe erhofften hohen Einnahmen aus Gewinnen des Unternehmens konnten für den Haushalt nicht erwirtschaftet werden.

2.4 Unternehmensplanung und Entwicklung des Bruttospielertrages

Die Bruttospielerträge konnten von rd. 13,1 Mio. € bis 1999 auf rd. 16 Mio. € gesteigert werden und fielen mit der Schließung des klassischen Spiels im Jahr 2000 auf rd. 12,2 Mio. €.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	T€	T€	T€	T€	T€	T€
Ergebnis Bruttospielerträge	13.116	12.592	13.623	15.329	16.028	12.225
Bruttospielerträge lt. Wirtschaftsplan	13.805	17.259	17.063	17.335	15.342	12.975
Bruttospielerträge lt. Begründung Gesetzentwurf	25.565	30.678	35.790	40.903	46.016	51.129

Die vom SMF bei der Unternehmensgründung erwartete Steigerung des Bruttospielertrages auf 51,1 Mio. € bis zum Jahr 2000 wurde bei Weitem verfehlt. Die den Wirtschaftsplänen zugrunde gelegten Zielvorgaben für die Bruttospielerträge erreichte man nur im Jahr 1999. Die Ergebnisse in den anderen Jahren lagen teils um mehr als ein Viertel unter der Prognose. Die Attraktivität der Spielbanken konnte nicht gesteigert werden. Hierfür waren auch Fehleinschätzungen der Geschäftsführung bezüglich der Realisierungsmöglichkeiten von geplanten Investitionen ursächlich.

2.5 Spielbankabgabe

Der Spielbankunternehmer hat nach § 7 Abs. 1 SpielbG an den Freistaat eine Spielbankabgabe in Höhe von 80 % vom Bruttospielertrag zu entrichten. Auf Antrag kann für die ersten fünf Betriebsjahre einer Spielbank die Spielbankabgabe bis auf maximal 65 % ermäßigt werden, um die Finanzierung der Erstinvestitionen und der Anlaufkosten zu ermöglichen. Die Spielbankabgabe ist darauf ausgerichtet, mit der Abgabenbelastung die Erträge der Spielbankunternehmen weitgehend abzuschöpfen.

2.5.1 Ermäßigung der Spielbankabgabe

Für die ersten beiden Jahre nach Übernahme der Spielbanken musste zunächst eine Spielbankabgabe in Höhe von 80 % gezahlt werden. Das Unternehmen konnte erst 1998 den im Jahr 1995 erstmals gestellten Antrag auf Reduzierung der Spielbankabgabe für die Jahre 1995 bis 1997 durchsetzen. Finanzmittel in Millionenhöhe standen so erst Jahre später zur Verfügung. Eine Absenkung auf den geringst möglichen Abgabebestand von 65 % verfehlte man auch wegen der nicht realisierten Investitionen.

2.5.2 Flexibilisierung der Spielbankabgabe

Der SRH hat die Höhe der Spielbankabgabe in einer Reihe von Ländern ermittelt. Es gibt keine einheitliche Festlegung bei 80 % und mehrfach ist die Höhe der Spielbankabgabe von der Höhe des Bruttospielertrages abhängig. So hat z. B. in Bayern im Jahr 1999 die Spielbankabgabe auf 50 % bis 5,1 Mio. € Bruttospielertrag, auf 60 % bis 20,5 Mio. € und erst über 20,5 Mio. € Bruttospielertrag auf 70 % gesenkt. Darüber hinaus wird eine Absenkung bei Neueröffnung für die ersten vier Jahre bis 5,1 Mio. € Bruttospielertrag auf 45 %, bis 20,5 Mio. € Bruttospielertrag auf 50 % und über 20,5 Mio. € auf 60 % eingeräumt.

Eine entsprechende Staffelung der Spielbankabgabe in Abhängigkeit von der Höhe des Bruttospielertrages berücksichtigt stärker den betriebswirtschaftlichen Aspekt. Auch beim Betrieb einer Spielbank sind notwendige Fixkosten gegeben und die Wirtschaftlichkeit wird durch eine Steigerung der Umsätze erhöht.

Ein Regelsatz von 80 % für die Bemessung der Spielbankabgabe in Sachsen erscheint als wesentlich zu hoch. Dazu mag auch die zu optimistische Einschätzung der möglichen Bruttospielerträge beigetragen haben.

Die Beteiligungsverwaltung hätte im Interesse eines wirtschaftlich erfolgreichen Betriebs der Spielbankgesellschaft eine entsprechende Gesetzesänderung spätestens Ende der neunziger Jahre anregen sollen, nachdem sich die Erwartungen an die Höhe der Bruttospielerträge gegenüber der Planung als unrealistisch herausgestellt hatten.

Wie die aufgezeigten Beispiele erkennen lassen, besteht ein gesetzgeberischer Spielraum. Er sollte genutzt werden, da aufgrund der Mechanismen des Länderfinanzausgleichs nur rd. 5 % der Spielbankabgabe beim Freistaat verbleiben.

2.6 Entscheidungen der Beteiligungsverwaltung und der Geschäftsführung

2.6.1 Personalaufwendungen

2.6.1.1 Tarifvertrag

Die Übernahme der Spielbanken Leipzig und Dresden verpflichtete das Unternehmen nach § 613a BGB zur Fortführung der Arbeitsverhältnisse mit 110 Mitarbeitern. Die Aufwendungen für die Personalkosten konnten im ersten Jahr nach der Übernahme noch fast vollständig aus dem Tronc entrichtet werden. Der Tronc besteht aus Trinkgeldern, welches die Gäste dem Spielbankpersonal zukommen lassen.

Die Geschäftsführung kündigte nach der Übernahme der Spielbanken Leipzig und Dresden die bestehenden Betriebsvereinbarungen für beide Spielstätten und schloss im September 1996 einen Tarifvertrag für das Unternehmen.

Das Gehalt der Mitarbeiter war nach dem neuen Tarifvertrag nicht mehr an die Höhe der erzielten Trinkgelder gekoppelt, sondern den Mitarbeitern des klassischen Spiels wurde durch die Festlegung eines Garantiepunktes in Höhe von 97,15 € netto bzw. 138,05 € brutto ein Mindestgehalt zugesichert. Dies bedeutete z. B. bei einem Croupier mit einem Punktwert von 21 ein garantiertes Mindestgehalt von rd. 2.040 €. Dazu waren weitere Zulagen zu zahlen.

In der Folge stiegen die nicht durch den Tronc gedeckten Personalaufwendungen nach den Berichten des Abschlussprüfers zur Abrechnung des Tronc rapide von 777 T€ 1996, über rd. 1,2 Mio. € im Jahr 1997 auf rd. 1,5 Mio. € im Jahr 1998 an. Für den Zeitraum bis zur Schließung des klassischen Spiels reichte der Tronc in Höhe von 5,1 Mio. € nicht zur Deckung der Personalaufwendungen.

Mit der Entscheidung, eine leistungsorientierte Bezahlung durch ein garantiertes Netto-behalt unabhängig vom Troncaufkommen zu ersetzen, übernahm das Unternehmen das Risiko aus Änderungen im Lohnsteuerrecht. Aus Unterlagen des Unternehmens ging hervor, dass eine entsprechende Regelung über einen Garantiepunkt netto schon früher bestanden hatte und von dem vorherigen Betreiber der Spielbanken gekündigt worden war.

2.6.1.2 Anstellung eines leitenden Mitarbeiters

Das Unternehmen hatte zum 01.01.1995 einen leitenden Mitarbeiter mit unbefristetem Arbeitsvertrag eingestellt. Die Belastungen für das Unternehmen aus diesem Arbeitsvertrag beliefen sich auf rd. 153 T€ im Jahr. Vertragsgemäß gehörten zu seinen Aufgaben insbesondere Leitungs- und Überwachungsfunktionen, einschließlich Aufgaben zur Gewährleistung eines sicheren und ordnungsgemäßen Spielbetriebes in den Spielsälen, Ergebnisabrechnungen, Erstellung von Dienst- und Urlaubsplänen sowie regelmäßige Berichterstattungen. Diese Tätigkeiten wichen nicht wesentlich von den Aufgaben der bei der Spielbank angestellten Saalchefs ab. Beide waren 1995 u. a. mit der Leitung und Überwachung des spieltechnischen Personals, Sicherstellung des ordnungsgemäßen Spielbetriebes sowie mit Abrechnungs- und Berichtsaufgaben gegenüber der Spielbank betraut.

Nach Auskunft des Unternehmens seien dem leitenden Mitarbeiter auch umfangreiche Koordinations- und Marketingmaßnahmen zugeordnet gewesen. Eine schriftliche Fixierung und eine Übertragung dieser Aufgaben auf den Mitarbeiter konnte nicht vorgelegt werden.

Der Bedarf für die Stelle dieses leitenden Mitarbeiters konnte nicht nachvollzogen werden. Die Beteiligungsverwaltung hätte eine genaue Stellenbeschreibung und die Abgrenzung der Aufgaben von denen der Saalchefs und den Aufgaben der Geschäftsführung, insbesondere in Anbetracht der doch beträchtlichen Kosten für das Unternehmen, fordern müssen.

Mit dem Mitarbeiter war eine Nettolohnvereinbarung getroffen worden. Außerdem wurde eine Tantieme bis zu 15.338 € vereinbart und ein Dienstwagen zur Verfügung gestellt. Von der Beteiligungsverwaltung wurde diese Vergütung mit der stellenbezogenen hohen Verantwortung, der erforderlichen finanziellen Unabhängigkeit, der ungeregelten Arbeitszeit sowie Motivationsaspekten begründet.

Nach Auffassung des SRH war die Vergütung für die Stelle des leitenden Mitarbeiters mit rd. 153 T€ bei den wirtschaftlichen Verhältnissen des Unternehmens unangemessen hoch.

Durch die Verminderung der steuerlichen Begünstigungen für Nacht-, Sonn-, und Feiertagsarbeit wären aufgrund der Nettolohnvereinbarung die Personalkosten für den leitenden Mitarbeiter nach Schätzung der Geschäftsführung um rd. 77 T€ jährlich angestiegen. Da die finanzielle Belastung nunmehr für untragbar gehalten wurde und der Mitarbeiter nicht zu einer Gehaltsanpassung bereit war, wurde ihm gekündigt. In der anschließenden arbeitsgerichtlichen Auseinandersetzung schloss man einen Vergleich, in dessen Ergebnis die Kündigung unter Zahlung einer Abfindung von rd. 146 T€ akzeptiert wurde.

Die Beteiligungsverwaltung hatte den Maßnahmen jeweils zugestimmt.

2.7 Gebäudekosten

Mit der Übernahme des klassischen Spiels in Leipzig wurde auch die Spielstätte übernommen. Der Mietvertrag hatte nur noch eine Laufzeit bis 30.06.1995.

In der Folge musste das Unternehmen einen Mietvertrag akzeptieren, der die jährliche Belastung um rd. 87 T€ erhöhte.

Die Übernahme der Spielbank einschließlich des Personals ohne eine gesicherte Rechtsposition hinsichtlich des Mietvertrages barg ein hohes unternehmerisches Risiko.

In Dresden wurde für das Automatenpiel ebenfalls die Spielstätte vom Verkäufer übernommen. Zunächst wurde auch die Miete entsprechend dem Vertrag des Verkäufers bezahlt.

Im Jahr 1997 wurde das Unternehmen in die Planung von Umbaumaßnahmen einbezogen, an denen es sich mit einem pauschalen Zuschuss in Höhe von 128 T€ beteiligte. Eine Abrechnung und ein Nachweis der Gesamtkosten konnten nicht vorgelegt werden. Nach den dem SRH vorgelegten Unterlagen war nicht festzustellen, inwieweit das Unternehmen einen Gegenwert zum ausgereichten Baukostenzuschuss erlangt hat.

Im Zuge der Um- und Ausbaumaßnahmen wurde ein neuer 5-jähriger Mietvertrag geschlossen. Die jährliche Belastung erhöhte sich dadurch um rd. 71 T€.

Der Baukostenzuschuss hätte ohne Kenntnis der tatsächlichen Kosten nicht gezahlt werden dürfen.

Die Beteiligungsverwaltung hätte darauf achten müssen, dass die Zahlung des Baukostenzuschusses nur erfolgt, wenn die tatsächlichen Baukosten belegt werden und der Mietgegenstand äquivalent im Nutzungswert steigt.

Die zusätzliche Erhöhung des Mietpreises war bei den schon erbrachten eigenen Aufwendungen für den Umbau und sinkenden Mietpreisen nicht akzeptabel.

Bei einer Besichtigung des Standortes war ermittelt worden, dass der Automatenaal durch eine schon Jahre andauernde Baustelle für Besucher nur schwer zugänglich ist. Das wirkt sich auf das Gästeaufkommen und den Bruttospielertrag negativ aus.

Eine Mietzinsminderung kann vom Unternehmen nicht beansprucht werden, weil man diese Möglichkeit im Mietvertrag ausgeschlossen hat. Nach den vorgelegten Unterlagen ist nicht erkennbar, von welchen Umständen die Vertragsparteien beim Vertragsabschluss ausgegangen waren. Die Geschäftsführung hat die Verlagerung beinahe jeglichen Risikos aus der Beeinträchtigung des Gebrauchs des Mietgegenstandes vom Eigentümer auf den Mieter akzeptiert.

Der Abschluss eines derartigen Mietvertrages verstößt gegen die Sorgfaltspflichten eines ordentlichen Kaufmanns.

Bei der Anmietung der Räumlichkeiten für das Automatenpiel in Plauen musste eine Umgestaltung der Treppenführung erfolgen. Das Unternehmen verpflichtete sich zu einem Baukostenzuschuss in Höhe von 41 T€, maximal jedoch 50 % der tatsächlichen Kosten. Als Abrechnung hatte es sich mit dem Briefauszug einer Firma an den Vermieter begnügt. Der vorgelegte Auszug trägt weder den Charakter einer Rechnung noch ist ersichtlich, dass es sich bei den aufgeführten Beträgen ausschließlich um die vereinbarten Baumaßnahmen handelt.

Das Unternehmen muss zur Vermeidung von finanziellen Nachteilen eine sorgfältige Vertragskontrolle durchführen.

In Görlitz wurden im Januar 1997 für das Automatenpiel 565 m² Hauptfläche und 70 m² Nebenfläche für den Betrieb von 55 Spielstationen angemietet. Pro Spielstation steht damit in Görlitz mehr als doppelt so viel Platz als in den derzeitigen Spielstätten von Leipzig oder Dresden zur Verfügung.

Eine Ermittlung des entsprechend hohen Raumbedarfs konnte vom Unternehmen nicht vorgelegt werden. Im Vergleich zu den Standorten Dresden und Leipzig hat es für das Automatenpiel in Görlitz mindestens 200 m² Hauptfläche zu viel angemietet.

Zur Ablösung des Spielbankstandortes des klassischen Spiels und des Automatenspiels in Leipzig wurde im Juni 1997 ein Mietvertrag für ein noch zu errichtendes Gebäude unterzeichnet. Die angemietete Fläche von über 2.000 m² war anhand von Unterlagen nicht nachvollziehbar. Ein umfassendes wirtschaftliches Konzept lag dafür nicht vor. Bereits kurze Zeit später wurde die Schließung des klassischen Spiels erwogen.

Die Eröffnung der Spielbank war am 01.09.1998 vorgesehen. Für den Fall eines Verzuges durch vom Vermieter zu vertretende Umstände ließ sich das Unternehmen eine Vertragsstrafe in Höhe von 61 T€ für jeden Spieltag zusichern. Das heißt, für eine zu erbringende Vermietungsleistung im Wert von 30,6 T€ monatlich vereinbarte man bei

Verzug eine Vertragsstrafe von 1,8 Mio. € monatlich. Der Vertrag wurde ohne Sicherheitsleistungen abgeschlossen. Die offensichtliche Sittenwidrigkeit wurde nicht erkannt.

Letztendlich wurde der Vertrag wieder aufgehoben und die Spielstätte in Leipzig hat auch nach mehr als sechs Jahren keine angemessene Unterbringung erhalten.

2.8 Teilbetriebsschließung

Aufgrund der rückläufigen Entwicklung des Bruttospielertrages und der Troncergebnisse der Spielbank Leipzig und wegen der durch den neuen Tarifvertrag gestiegenen Personalkosten erwog die Geschäftsführung bereits Ende 1997, das klassische Spiel in Leipzig zu schließen. Spätestens im August 1998 sah die Geschäftsführung nur noch einen Gehaltsverzicht der Mitarbeiter oder die Schließung des klassischen Spiels als Lösung der wirtschaftlichen Schieflage des Unternehmens.

Die Verhandlungen über einen teilweisen Gehaltsverzicht der Mitarbeiter blieben erfolglos. Dem Vorschlag der Arbeitnehmer, durch eine Absenkung der Spielbankabgabe die Vergütung der Arbeitnehmer zu ermöglichen, folgte der Arbeitgeber nicht.

Das Verhältnis zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmern verschlechterte sich weiter durch die Ablehnung der vom Arbeitgeber zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebes geforderten Videoüberwachung durch die Arbeitnehmerschaft.

Letztendlich forderten die Arbeitnehmer die Abberufung der Geschäftsführung. Der Arbeitgeber sah sich danach aufgrund des zerrütteten Verhältnisses nicht in der Lage, den Spielbankbetrieb ordnungsgemäß fortzuführen und entschied sich für die Einstellung des klassischen Spiels und die Entlassung der Arbeitnehmer.

Bei einer Schließung des klassischen Spiels schätzte die Geschäftsführung die Kosten unter Vorbehalt auf rd. 1,9 Mio. €. Die Teilbetriebsschließung verursachte letztlich im Zeitraum 1998 bis 2000 rd. 3,2 Mio. € an Kosten.

3 Folgerungen

Die Beteiligungsverwaltung hat in das staatliche Spielbankunternehmen zu hohe Gewinnerwartungen gesetzt. Der Regelsatz von 80 % bei der Spielbankabgabe war in Anbetracht der üblichen Steuervergünstigungen für Unternehmen in den neuen Bundesländern von Anfang an zu hoch.

Das Unternehmen ist aber auch durch Fehler der Geschäftsführung und der Beteiligungsverwaltung in eine wirtschaftlich schwierige Lage geraten.

Die Geschäftsführung hätte den Anspruch auf Ermäßigung der Spielbankabgabe für die Spielbanken Leipzig und Dresden mit dem nötigen Nachdruck verfolgen müssen. Die Beteiligungsverwaltung hätte früher eine positive Entscheidung im SMF herbeiführen müssen, wodurch dem Unternehmen in den Anfangsjahren Mittel in Höhe von 3,8 Mio. € für notwendige Investitionen zur Verfügung gestanden hätten.

Soweit ein Wertausgleich nicht mehr erlangt werden kann, war der Kaufpreis für die Spielbanken Leipzig und Dresden zu hoch.

Die Geschäftsführung hätte den immensen Anstieg der Personalausgaben verhindern müssen. Nettolohnvereinbarungen hätten nicht erfolgen dürfen, da sie abgabebezogen

nen Risiken auf den Arbeitgeber verlagern. Die Beteiligungsverwaltung hätte den Verträgen nicht zustimmen dürfen.

Die Geschäftsführung hätte insgesamt beim Abschluss von Verträgen sorgfältiger vorgehen müssen. Die Grundlagen von Verträgen, wie z. B. der notwendige Flächenbedarf bei einem Mietvertrag, müssen umfassender ermittelt werden, um das Unternehmen vor finanziellen Nachteilen zu schützen.

Der jahrelange Stillstand in der Entwicklung der beiden wichtigsten Spielstandorte Leipzig und Dresden hat sich auf die Entwicklung des Bruttospielertrages und des Betriebsergebnisses ebenso negativ ausgewirkt wie zu hohe Erwartungen an die neuen Standorte Plauen und Görlitz.

Die Schließung des klassischen Spiels war nicht wirtschaftlich. Eine Proberechnung des SRH ergab, dass auch bei den gegebenen, zweifelsfrei schlechten wirtschaftlichen Verhältnissen des Unternehmens eine Anpassung der Spielbankabgabe den Erhalt der Arbeitsplätze ermöglicht hätte und dem Freistaat und den anderen Abgabegläubigern höhere Einnahmen zugeflossen wären.

Die Entscheidung, den Spielbetrieb des klassischen Spiels wegen des zerrütteten Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern einzustellen, entzieht sich einer Beurteilung durch die nachgängige Finanzkontrolle.

Der SRH begrüßt den angekündigten Vorstoß des SMF, die Spielbankabgabe flexibel zu gestalten.

Das Betriebsergebnis und die wirtschaftliche Situation des Unternehmens müssen erheblich verbessert werden. Hierzu ist zu prüfen, inwieweit das erforderliche Know-how im Unternehmen in ausreichendem Maße zur Verfügung steht.

Dies sollte auch zum Anlass genommen werden, das Betreiben von Spielbanken allein in staatlicher Hand in Frage zu stellen. Zwar lässt die Landesgesetzgebung derzeit für die Veranstaltung von Glücksspielen nur staatliche Unternehmen zu, doch in fünf anderen Bundesländern können auch private Gesellschaften Spielbanken betreiben.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Staatliches Interesse

Das SMF teilt mit, dass nach einer zwischenzeitlich erfolgten Erhebung des Landeskriminalamtes auch mit dem auf das Automatenpiel eingeschränkten Spielangebot die ordnungspolitische Zielsetzung, das illegale Glücksspiel einzudämmen, erreicht werde.

4.2 Aufwendungen für den Erwerb der Spielbanken

Das SMF bestätigt, dass die in Höhe der streitigen Abgabenschuld beim Verkäufer gebildete Rückstellung zu einem Verlust geführt habe, der im Rahmen des Kaufpreises ausgeglichen werden sollte. Im Laufe des Verfahrens habe es zwar die Beteiligungsverwaltung des SMF für geboten gehalten, im Vergleichswege eine gesicherte Rechtsposition bezüglich der Ausgleichszahlungen zu erhalten. Doch die für das Verfahren zuständige Steuerverwaltung im SMF sei aus abgaberechtlichen Gründen anderer Auffassung gewesen.

4.3 Wirtschaftliche Situation

Das SMF bestätigte, dass durch die aufgelaufenen Verluste der vergangenen Jahre die Kommanditeinlage in Höhe von umgerechnet 2,5 Mio. € aufgezehrt worden sei. Doch seien in diesen Verlusten u. a. die schließungsbedingten Mehraufwendungen enthalten, die weitere dauerhafte Verluste abwenden sollten. Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass ein Verlustausgleich aus Haushaltsmitteln nie erfolgt sei.

4.5 Ermäßigung der Spielbankabgabe

Die vom Unternehmen 1995 gestellten Anträge zur Ermäßigung der Spielbankabgabe nach § 7 Abs. 2 SpielbG habe das SMF als Steuerverwaltung zunächst abgelehnt. Erst Anfang des Jahres 1998 habe sich die Sichtweise der Steuerverwaltung geändert.

Auch bei Aussicht auf befristete Steuererleichterungen müsse das Investitions- und Finanzierungsvermögen des Spielbankbetriebes in Anbetracht seiner voraussichtlichen Ertragslage ausgewogen sein.

Eine Senkung der Spielbankabgabe insbesondere vor diesem Zeitraum hätte aus damaliger Sicht zu einem nicht vertretbaren Steuerwettbewerb unter den Ländern geführt, dessen Anstoß durch ein neues Bundesland mit deutlich unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen gesamtpolitisch nicht opportun erschienen sei. Die Herabsetzung der Spielbankabgabe in anderen (auch alten) Bundesländern habe im Wesentlichen erst gegen Ende der 90er Jahre eingesetzt, z. B. in Bayern im Jahre 1999.

Im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2003/2004 solle u. a. die in § 7 geregelte Spielbankabgabe vor dem Hintergrund der anstehenden Investitions- und Finanzierungserfordernisse des Unternehmens herabgesetzt werden.

4.6 Tarifvertrag

Die Verhandlungen hätten sich über den sog. Bruttopunkt erstreckt, der von über 180 €/Punkt auf letztlich 138 €/Punkt gesenkt werden konnte. Seinerzeit habe der Bruttopunktwert bei der damaligen Troncsituation stets über 138 € gelegen, d. h. die hohen Gehälter seien vorher vollständig aus dem Troncaufkommen finanzierbar gewesen.

Erst danach habe eine rückläufige Troncentwicklung eingesetzt.

Die These des Rechnungshofes, wonach eine leistungsbezogene Bezahlung durch ein garantiertes Nettogehalt unabhängig vom Troncaufkommen ersetzt worden sei und das Unternehmen das Risiko aus Änderungen im Lohnsteuerrecht übernommen hätte, träfe nicht zu.

Die Beschäftigung eines Technischen Leiters bzw. Direktors sei weitestgehend branchenüblich gewesen. Mit der vereinbarten Nettovergütung sichergestellt werden, dass er finanziell nicht schlechter gestellt werde als die ihm nachgeordneten Saalchefs. Die mit bis zu 15.338 € bezifferte Tantieme wäre wegen der im Arbeitsvertrag vereinbarten hohen Erfolgskriterien nie zum Tragen gekommen.

4.7 Gebäudekosten

Es sei außerhalb der Einflussphäre des Unternehmens gelegen, dass der für das klassische Spiel in Leipzig übernommene Mietvertrag bis 30.06.1995 abgeschlossen gewesen sei. Eine Einigung über die Fortführung des Mietverhältnisses erschien möglich.

Die Feststellung, dass sich die gegenwärtige Baustellensituation von der Spielbank in Dresden nachteilig auf den Bruttospielertrag auswirken würde, sei jedoch zu relativieren. Im Gegenteil weise das Automatenpiel Dresden mit 14 % (rd. 500 T€) in 2001 die höchsten Steigerungsraten im Bruttospielergebnis aus.

Für die Spielbank Görlitz werde in einer unterdessen vorliegenden Investitionskonzeption der Spielbankengesellschaft angesichts der Ergebnisse und Besucherzahlen vorgeschlagen, dass für den Fall des Erhalts als vollwertigen Standort eine angemessene Reduzierung der Aufstellfläche sowie der Automatenzahl zweckmäßig erschiene.

Zum Mietvertrag Burgplatz trägt das SMF vor, der Mietvertrag sei mit schlüssigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen unterlegt gewesen. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses habe es noch keine Überlegungen zur Schließung des klassischen Spiels gegeben.

Bei der Vereinbarung der Vertragsstrafe sei man von einer möglichen Verzögerung von einigen Tagen, höchstens von wenigen Wochen ausgegangen.

Unterdessen zeichne sich eine neue Unterbringungslösung für die Spielbank Leipzig ab. Das Unternehmen stünde gegenwärtig mit einem neuen Vermieter in Verhandlung.

4.8 Teilbetriebsschließung

Die Schließung des klassischen Spiels sei aus unternehmerischer Sicht die einzige Alternative zum Fortbestand des Gesamtunternehmens und zur Sicherung des vom Freistaat eingesetzten Kapitals gewesen. Andere Alternativen seien sorgsam abgewogen worden, dies würden die vielen Versuche auf verschiedenen Ebenen, die drohende Schließung abzuwenden bzw. die Schließungsentscheidung zu revidieren, belegen.

Das SMF sei bis zuletzt zu Kompromissen bereit gewesen, auch was die Erhaltung der Arbeitsplätze angeht sei.

Eine Abgabenbemessung könne nicht in die Beliebigkeit von Arbeitnehmerinteressen gestellt bzw. - generalpräventiv betrachtet - von Partikularinteressen innerhalb der Gesellschaft abhängig gemacht werden.

5 Schlussbemerkung

Der SRH stellt fest, dass die Problemfelder (Anpassung der Abgabenhöhe, Investitionen in Standortwechsel, Betriebsflächen, etc.) im Sinne der Prüfungsmittelteilung angepackt werden.

Obgleich Gemeinden unter 20.000 EW derzeit gesetzlich nicht zur örtlichen Prüfung verpflichtet sind, erkennen immer mehr deren Vorteile.

35 Zweckverbände haben bisher die vorgeschriebene örtliche Prüfung noch immer nicht eingerichtet.

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 fordert, dass Zweckverbände die örtliche Prüfung gewährleisten, indem sie entweder in der Verbandssatzung bestimmen, dass sie ein eigenes RPA einrichten, wenn die Größe des Zweckverbandes dies rechtfertigt, bzw. sich eines anderen kommunalen RPA bedienen oder ein geeigneter Bediensteter des Zweckverbandes/eines Verbandesmitgliedes zum Rechnungsprüfer bestellt wird.

2 Örtliche Prüfung

2.1 Prüfungswesen bei Zweckverbänden

Die Auswertungen zur Einrichtung des örtlichen Prüfungswesens bei Zweckverbänden, die dem Beitrag zum Jahresbericht 2001¹⁾ vorausgingen, wurden durch Umfragen und bekannt gewordene Veröffentlichungen fortgeschrieben. Der SRH hat darüber hinaus bei 91 Zweckverbänden mittels Fragebögen Erhebungen angestellt. Darin wurden alle Zweckverbände einbezogen, die im Jahr 2001 noch kein örtliches Prüfungswesen eingerichtet hatten und solche, die das örtliche Prüfungswesen nach eigenen Angaben außerhalb der Verbandssatzung regeln, aber auf Angaben zum Rechnungsprüfer bisher verzichteten.

Das Prüfungsergebnis zeigt, dass nach wie vor die Zweckverbände im Freistaat Sachsen bisher davon abgesehen haben, eigene RPÄ gem. § 59 Abs. 1 Nr. 1 SächsKomZG einzurichten. Von den 236 Zweckverbänden, die zum 01.01.2002 existierten, enthält bei 145 die Verbandssatzung eine Regelung zur Sicherstellung der örtlichen Prüfung gem. § 59 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG.

¹⁾ Vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, Beitrag Nr. 38, S. 291 ff.

Weitere 51 Zweckverbände haben eigene bzw. Bedienstete der Verbandsmitglieder zum Rechnungsprüfer benannt. Drei von den genannten Zweckverbänden haben Bedienstete als Rechnungsprüfer benannt, denen die Eignungsvoraussetzungen nach § 2 KomPrO offensichtlich fehlen.

Drei weitere Zweckverbände sichern die örtliche Prüfung, indem sie sich eines RPA bedienen, ohne dies in der Verbandssatzung bisher festgelegt zu haben. Zwei Zweckverbände haben Verträge zur Übernahme der örtlichen Prüfung mit einer Stadt geschlossen, die nicht Verbandsmitglied ist. Diese beiden Möglichkeiten sieht das SächsKomZG jedoch nicht vor.

Obwohl sich das SMI seit mehreren Jahren von den RP über die Umsetzung von § 59 SächsKomZG berichten lässt, hat das Prüfungsergebnis gezeigt, dass im Jahr 2002 immer noch 35²⁾ Zweckverbände die örtliche Prüfung nicht sicherstellen. Von den Genannten ist bei drei Zweckverbänden die Einrichtung der örtlichen Prüfung in Vorbereitung. Bei einigen Zweckverbänden erfolgte die örtliche Prüfung nur temporär. Mitunter haben die Verbandsversammlungen zwar Beschlüsse zur Einrichtung des örtlichen Prüfungswesens gefasst, die Umsetzung erfolgte jedoch bisher nicht.

Das SMI sollte durch geeignete rechtsaufsichtliche Maßnahmen den Vollzug des § 59 SächsKomZG durchsetzen.

2.2 Prüfungswesen bei Kommunen

Im Freistaat Sachsen waren zum 01.01.2002 in jedem der 22 Landkreise, in den 26 Städten über 20.000 EW und in 10 Städten unter 20.000 EW RPÄ eingerichtet. Darüber hinaus hatten 17 Kommunen einen Rechnungsprüfer bestellt und weitere 53 bedienten sich anderer kommunaler RPÄ bzw. Rechnungsprüfer.

Die personelle Unterbesetzung hat sich trotz der Hinweise des SMI³⁾ zur Personalausstattung der RPÄ in mehreren Landkreisen und einigen Städten über 20.000 EW auch im Jahr 2002 fortgesetzt. Bei vier Landkreisen weichen die Stellenbesetzungen um 2 bis 2,8 Stellen nach unten von den gegebenen Empfehlungen der KGSt⁴⁾ bzw. des SRH⁵⁾ ab. In einer Stadt über 20.000 EW ist das RPA nur mit einem Stellenanteil von 0,93 besetzt.

²⁾ Davon haben zwei Zweckverbände auf die Einrichtung des örtlichen Prüfungswesens verzichtet, weil sie faktisch seit mehreren Jahren nicht mehr bestehen. Auf die nähere Betrachtung dieser Zweckverbände wird hier verzichtet.

³⁾ Vgl. VwV kommunale Haushaltswirtschaft (jährlich).

⁴⁾ Vgl. Gutachten der KGSt „Modellstellenpläne für Landkreise in den neuen Bundesländern“ von 1993.

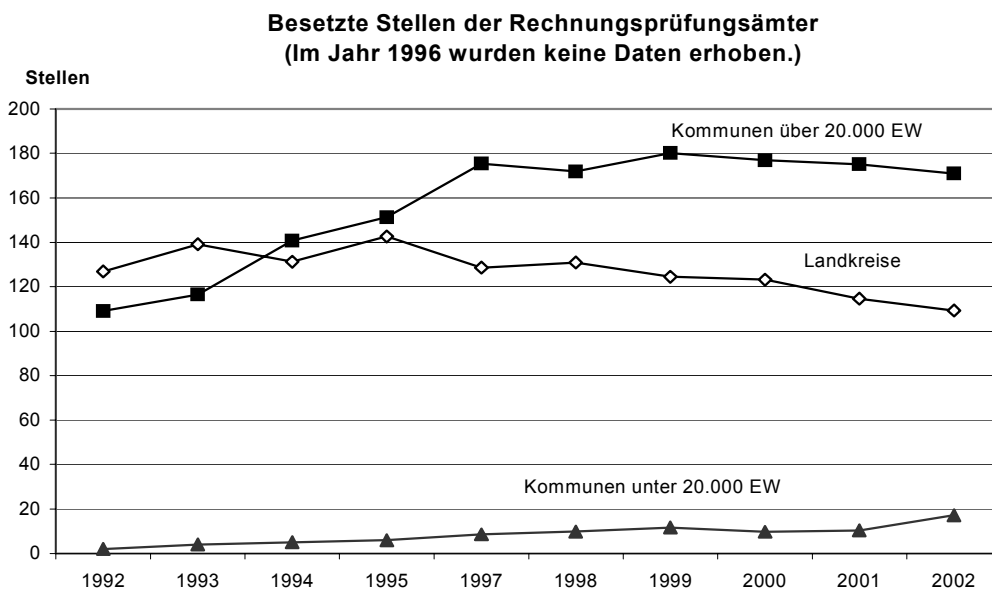
⁵⁾ Vgl. Beratende Äußerung „Organisationsmodell für Landkreise mit 130.000 bis 170.000 Einwohnern“ von 1999.

Der Personalbestand der RPÄ betrug zum 01.01.2002:

	Stellen		Stellen je 10.000 EW			
	Plan	Ist	Plan von - bis	Durchschnitt	Ist von - bis	Durchschnitt
Landkreise	119,2	109,3	0,30 - 0,53	0,41	0,26 - 0,48	0,38
Kommunen über 20.000 EW	180,9	170,9	0,50 - 1,68	0,87	0,40 - 1,68	0,82
Kommen unter 20.000 EW	18,5	17,1	0,50 - 2,92	1,17	0,50 - 2,10	1,08
Gesamt	318,6	297,3	0,30 - 2,92	-	0,26 - 2,10	-

Der SRH hat mit seinen Empfehlungen in den Jahresberichten⁶⁾ immer wieder die Einführung des örtlichen Prüfungswesens als obligatorische Aufgabe für alle Gemeinden angeregt. Die Gemeinden, die bisher gesetzlich nicht dazu verpflichtet sind, erkennen zunehmend, dass mit dem Instrument der örtlichen Prüfung den Fehlentwicklungen im kommunalen Haushalt frühzeitig entgegengesteuert werden kann. Es ist deshalb erfreulich, dass seit dem vergangenen Jahr die Anzahl der Gemeinden unter 20.000 EW von 50 auf 80 weiter angestiegen ist, die das örtliche Prüfungswesen sicherstellen.

Die Besetzung der Stellen der RPÄ insgesamt entwickelte sich von 1992 bis 2002 wie folgt:



Obwohl die Landkreise im Jahr 2002 ihre Planstellen für die RPÄ im Vergleich zum Vorjahr nur unwesentlich herabgesetzt haben, ist die Stellenbesetzung wieder um rd. 5,2 Stellen zurückgegangen. Der Rückgang um insgesamt rd. 17 Planstellen und rd. 21,6 besetzte Stellen seit dem Jahr 1998 belegt den Abwärtstrend bei der Personalausstattung der RPÄ.

⁶⁾ Vgl. Jahresberichte 2000 und 2001 des SRH, Beiträge Nr. 38.

Die Städte über 20.000 EW haben insgesamt im Vergleich zum Vorjahr, unter Berücksichtigung des Größenklassenwechsels von drei Städten, ihre Planstellen um 0,9 Stellen und die Stellenbesetzung um rd. 1,9 Stellen abgebaut.

Die besetzten Stellen der RPÄ je 10.000 EW entwickelten sich von 1992 bis 2002 wie folgt⁷⁾:



3 Überörtliche Kommunalprüfung

3.1 Prüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde

3.1.1 Organisation der überörtlichen Prüfung

Die LRÄ sind derzeit nach § 108 Abs. 1 SächsGemO für die überörtliche Prüfung der Kommunen bis 2.000 EW zuständig.

In drei Landkreisen ist nach wie vor die überörtliche Prüfung mit der Rechtsaufsicht im Kommunalamt bzw. als eine Organisationseinheit gebündelt. Mehrfach hat der SRH darauf hingewiesen⁸⁾, dass dies zu Interessenkollisionen führen kann.

⁷⁾ Die Darstellung beinhaltet den Größenklassenwechsel von einigen Städten.

⁸⁾ Vgl. Jahresberichte 1999, 2000 und 2001 des SRH, S. 341, 290, 294.

3.1.2 Entwicklung der Prüfungsrückstände

Die Anzahl der Kommunen bis 2.000 EW hat sich im Vergleich zum Vorjahr nicht verändert. Am 01.01.2002 waren es 120 Kommunen.

Die Rückstände bei der überörtlichen Prüfung durch die LRÄ sind nach wie vor erheblich. Nach den Erhebungen des SRH waren zum 01.01.2002 von den 6.257 Jahresrechnungen der Hj. 1991 bis 2000 noch 2.075 ungeprüft.

Die anhaltenden Personaleinsparungen in den RPÄ gehen deutlich zu Lasten der überörtlichen Prüfungstätigkeit. Obwohl der SRH seit mehreren Jahren den Abbau der Prüfungsrückstände anmahnt, ist das Personal für die überörtliche Prüfungstätigkeit in den Landkreisen insgesamt von 40,05 im Jahr 1998 auf 23,55 besetzte Stellen im Jahr 2002 geschrumpft. In zwei Landkreisen steht kein Personal für die überörtliche Prüfung zur Verfügung, obwohl je 107 ungeprüfte Jahresrechnungen der Hj. 1991 bis 2000 noch vorhanden sind.

3.2 Prüfung durch den Sächsischen Rechnungshof

In den Jahren 2000 und 2001 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft:

	Anzahl der zu Prüfenden (Bestehende)	Prüfungen in den Jahren	
		2000	2001
Landkreise	22	11	6
Kreisfreie Städte	7	2	3
Gemeinden über 2.000 EW	413	123	90
Verwaltungsverbände	10	6	-
kommunale Stiftungen	46	-	7
Eigenbetriebe	163	1	7
Zweckverbände	236	37	84
regionale Planungsverbände	5	-	3
Krankenhäuser ⁹⁾	10	1	-
sonstige Verwaltungen	3	-	-
Summe 1	915	181	200

	Anzahl der noch zu Prüfenden (nicht mehr Bestehende mit ungeprüften Jahresrechnungen/Jahresabschlüssen)	Prüfungen in den Jahren ¹⁰⁾	
		2000	2001
Gemeinden über 2.000 EW	40	9	7
Verwaltungsverbände	14	2	4
Eigenbetriebe	87	-	-
Zweckverbände	70	11	17
Summe 2	211	22	28
Gesamtanzahl (Summe 1 + 2)	1.126	203	228

⁹⁾ Es handelt sich um Krankenhäuser unterschiedlicher Rechtsformen (Anstalten öffentlichen Rechts, Staatsbetriebe und Regiebetriebe).

¹⁰⁾ Die geprüften kommunalen Körperschaften/Eigenbetriebe sind zum Stand 01.01.2002 nicht mehr als zu Prüfende erfasst.

Neben den o. g. durchgeführten überörtlichen Prüfungen erteilte der SRH bei Eigenbetrieben und Zweckverbänden in den Jahren 2000 und 2001 insgesamt 477 abschließende Vermerke zu Jahresabschlussprüfungen gem. § 110 SächsGemO i. V. m. § 17 Abs. 4 SächsEigBG.

Die Anzahl der zu Prüfenden ist im Vergleich zum Vorjahr von 1.107 auf 1.126 geringfügig angestiegen. Im Hinblick auf die bevorstehende Änderung der SächsGemO - Verlängerung des Prüfungsturnus auf fünf Jahre - Prüfungszuständigkeit des SRH für alle sächsischen Gemeinden - bleibt dem SRH mit seiner Personalkapazität auch künftig wenig Spielraum von seiner Prüfungsmethodik abzuweichen. Die Zahl der Stellen des SRH mit seinen StRPrÄ für die überörtliche Kommunalprüfung entwickelte sich seit dem Jahr 2000 wie folgt:

Stellen	2000	2001	2002
Soll	93	94	94
Ist	93	94	94

Immer wieder stellen der SRH und seine StRPrÄ bei den überörtlichen Prüfungen fest, dass die Verwaltungen das Prüfungsverfahren verzögern. Einem Zweckverband wurde der Prüfungsbericht der überörtlichen Prüfung im März 2001 übersandt. Trotz Terminverlängerung und schriftlicher Erinnerung kam der Zweckverband seiner Pflicht zur Stellungnahme gegenüber dem StRPrÄ gem. § 59 Abs. 3 SächsKomZG i. V. m. § 109 Abs. 5 SächsGemO bis Oktober 2001 nicht nach. Die überörtliche Prüfungseinrichtung hat deshalb die Rechtsaufsichtsbehörde ersucht, die im Prüfungsbericht dargelegten Beanstandungen weiter zu verfolgen.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung ist es wiederholt vorgekommen, so z. B. im Landkreis Annaberg, dass der Prüfungsbehörde erst nach entsprechenden rechtsaufsichtlichen Maßnahmen die erforderliche Akteneinsicht gewährt wurde. Der Anspruch auf Akteneinsicht ergibt sich aus § 95 Abs. 1 SÄHO bzw. § 17 Abs. 2 Satz 2 KomPrO, wonach der Prüfer alle Auskünfte und Unterlagen verlangen sowie eigene Erhebungen vornehmen kann, die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind.

Die Zusammenarbeit des SRH und der StRPrÄ mit den kommunalen RPÄ, dem SMI, den RP, den LRÄ und den kommunalen Spitzenverbänden hat sich bewährt und wird auch künftig ein unverzichtbarer Bestandteil für die überörtliche Prüfungstätigkeit bleiben.

Im Jahr 2001 sanken die Einnahmen der Kommunen fast doppelt so stark wie ihre Ausgaben. Ein positiver Gesamtfinanzierungssaldo wie im Jahr zuvor konnte wegen des hohen Finanzierungsdefizits der Kreisfreien Städte nicht erwirtschaftet werden.

Während bei den Personalausgaben weiter stark gespart wurde, stiegen die Sozialhilfeausgaben deutlich an. Die Steuereinnahmen waren weiterhin rückläufig.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte (Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landeswohlfahrtsverband und Verwaltungsverbände) im Jahr 2001 basieren, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die angegebenen Veränderungsdaten 2001/2000 beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2000. Allen anderen Angaben liegt die Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände zugrunde. Bedeutende Finanzpositionen der Kommunalhaushalte im Freistaat Sachsen wurden denen der einzelnen neuen Länder sowie den alten und neuen Ländern¹⁾ insgesamt gegenübergestellt.

Allen Werten liegen der Gebietsstand vom 01.01.2001 und die Einwohnerzahlen vom 30.06. des jeweiligen Jahres 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 und -tilgungen 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 sächsischen Gebietskörperschaften bleiben die Zahlungen von gleicher Ebene, im Unterschied zur Statistik, wegen ihrer tatsächlichen finanzwirtschaftlichen Bedeutung einbezogen.

Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

2 Gesamtbeurteilung

Der seit 1996 anhaltende Einnahmerückgang hat sich weiter verstärkt. Die bereinigten Gesamteinnahmen der Kommunalhaushalte lagen im Jahr 2001 um rd. 330 Mio. € (rd. 4,3 %) unter dem Vorjahreswert. Bei den bereinigten Gesamtausgaben ergab sich gegenüber dem Vorjahr eine Reduzierung um rd. 183 Mio. € (rd. 2,4 %). Die rückläufige Ausgabentendenz wird damit fortgesetzt. Ein positiver Finanzierungssaldo wie im Jahr

¹⁾ Alte Länder - ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

zuvor konnte nicht erreicht werden. Das entstandene Defizit war größer als in den Jahren 1998 und 1999.

Die Einnahmen der laufenden Rechnung sanken insgesamt um rd. 189 Mio. € (rd. 3 %). Einnahmezuwächse erreichten die Kommunen in geringem Umfang mit rd. 6 Mio. € (rd. 0,2 %) bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Dazu trugen auch Nachzahlungen aus der Abrechnung des Finanzausgleichsjahres 1999 in Höhe von rd. 50 Mio. € (97,5 Mio. DM) und eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um rd. 14 Mio. € (28 Mio. DM) bei. Mit dieser Aufstockung wurde den stärkeren Belastungen, die das „Zukunftsprogramm 2000“ den Kommunen im Verhältnis zum Freistaat auferlegt und der Umstellung der Finanzierung des Unterhaltsvorschusses²⁾ Rechnung getragen.

Die Steuereinnahmen sanken um rd. 55 Mio. € (rd. 3,8 %). Hohe Einnahmerückgänge gab es mit rd. 65 Mio. € (rd. 10,1 %) bei den Gebühren und zweckgebundenen Abgaben.

Die Einnahmen der Kapitalrechnung sanken gegenüber dem Vorjahr wiederum stark um rd. 142 Mio. € (rd. 9,1 %). Es verringerten sich vor allem die Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken um rd. 69 Mio. € (rd. 26,0 %) und der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen um rd. 32 Mio. € (rd. 25,5 %). Die bisher relativ große Bedeutung der Vermögensverkäufe für die Einnahmen der Kommunen geht zurück. Die Zuweisungen für Investitionen vom Land waren auch weiterhin rückläufig. Sie verringerten sich 2001 um rd. 26 Mio. € (rd. 2,6 %).

Die Ausgaben der laufenden Rechnung sanken um rd. 51 Mio. € (rd. 0,9 %). Die Personalausgaben konnten wiederum und in stärkerem Umfang als in den Vorjahren reduziert werden. Allein fast die Hälfte der dabei erreichten Einsparung in Höhe von rd. 159 Mio. € (rd. 7,1 %) wurden zur Deckung der um rd. 78 Mio. € (rd. 7,9 %) gestiegenen Sozialausgaben benötigt.

Die Reduzierung der Ausgaben der Kapitalrechnung um rd. 132 Mio. € (rd. 6,8 %) war vor allem durch die verringerten Ausgaben für Sachinvestitionen begründet. Mit rd. 184 Mio. € (rd. 12,5 %) sanken 2001 die Ausgaben für Baumaßnahmen noch stärker als in den drei Vorjahren und erreichten einen weiteren Tiefstand.

In den einzelnen Gebietskörperschaften verlief die Einnahme- und Ausgabenentwicklung unterschiedlich. Während die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise wie im Jahr 2000 einen positiven Finanzierungssaldo erreichen konnten, mussten die Kreisfreien Städte mit rd. 251 Mio. € (rd. 491 Mio. DM) das seit langem höchste Finanzierungsdefizit verbuchen. Ihre Gesamteinnahmen sanken mit rd. 7,6 % wesentlich stärker als die der kreisangehörigen Gemeinden mit rd. 2,7 %. In den Landkreisen blieben sie annähernd konstant. Eine Ursache des Einnahmerückgangs in den Kreisfreien Städten waren deutlich gesunkene Steuereinnahmen (rd. 5,4 %) und die stark rückläufigen Einnahmen aus Veräußerungen von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen (rd. 42,7 %) und Grundstücksverkäufen (rd. 16,7 %). Die Ausgaben für Sachinvestitionen sind in den Kreisfreien Städten nahezu konstant geblieben, die Personalausgaben gingen mit rd. 13,6 % stärker als in anderen Gebietskörperschaften zurück.

²⁾ Der sächsische Gesetzgeber hat die Landkreise und Kreisfreien Städte ab dem Jahr 2000 mit einem Drittel in die Finanzierung des Unterhaltsvorschusses einbezogen.

Die Entwicklung einzelner wesentlicher Finanzpositionen der Kommunalhaushalte insgesamt verdeutlicht folgende Übersicht:

	2000 Mio. € (Mio. DM)	2001 Mio. € (Mio. DM)	Veränderung 2001/2000	
			Mio. €	%
Bereinigte Gesamteinnahmen	7.762 (15.181)	7.432 (14.535)	-330	-4,3
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	<u>6.209</u> (12.143)	<u>6.020</u> (11.774)	<u>-189</u>	<u>-3,0</u>
davon:				
Steuern (netto)	1.438 (2.813)	1.383 (2.706)	-55	-3,8
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	385 (753)	357 (699)	-28	-7,2
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	147 (287)	144 (282)	-3	-1,7
Gewerbesteuer (netto)	530 (1.036)	500 (979)	-30	-5,6
Grundsteuer A und B	360 (704)	365 (714)	5	1,4
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.635 (5.154)	2.641 (5.166)	6	0,2
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	640 (1.251)	575 (1.125)	-65	-10,1
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	<u>1.553</u> (3.038)	<u>1.412</u> (2.761)	<u>-142</u>	<u>-9,1</u>
davon:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	991 (1.939)	965 (1.888)	-26	-2,6
Einnahmen aus Veräußerung von Grundstücken	265 (518)	196 (383)	-69	-26,0
Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	126 (247)	94 (184)	-32	-25,5
Bereinigte Gesamtausgaben	7.694 (15.049)	7.511 (14.691)	-183	-2,4
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	<u>5.736</u> (11.219)	<u>5.685</u> (11.119)	<u>-51</u>	<u>-0,9</u>
davon:				
Personalausgaben	2.254 (4.408)	2.095 (4.097)	-159	-7,1
laufender Sachaufwand	1.401 (2.740)	1.362 (2.664)	-39	-2,8
soziale Leistungen und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	988 (1.933)	1.066 (2.085)	78	7,9
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	<u>1.958</u> (3.830)	<u>1.826</u> (3.572)	<u>-132</u>	<u>-6,8</u>
davon:				
Sachinvestitionen	1.686 (3.297)	1.520 (2.974)	-166	-9,8
Finanzierungssaldo	68 (132)	-80 (-156)	-147	

Die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise konnten ihren positiven Finanzierungssaldo gegenüber dem Jahr 2000 erhöhen. Bedingt durch das große Finanzierungsdefizit der Kreisfreien Städte ergab sich für die sächsischen Kommunalhaushalte

insgesamt ein negativer Finanzierungssaldo. Der Überschuss der laufenden Rechnung betrug im Jahr 2001 lediglich 335 Mio. € gegenüber 473 Mio. € im Jahr 2000.

	bereinigte Einnahmen		bereinigte Ausgaben Mio. € (Mio. DM)		Finanzierungssaldo	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Kreisfreie Städte	3.221 (6.300)	2.975 (5.819)	3.256 (6.368)	3.227 (6.311)	-35 (-68)	-251 (-491)
kreisangehörige Gemeinden	3.171 (6.201)	3.086 (6.035)	3.128 (6.117)	2.989 (5.846)	43 (84)	97 (189)
Landkreise	1.778 (3.478)	1.776 (3.474)	1.737 (3.398)	1.692 (3.310)	41 (80)	84 (164)
Landeswohlfahrtsverband	372 (728)	395 (772)	354 (692)	404 (790)	18 (35)	-9 (-18)
Verwaltungsverbände	6 (11)	6 (12)	6 (11)	6 (12)	0 (0)	0 (0)

Das Finanzierungsdefizit der sächsischen Kommunen lag bei durchschnittlich rd. 18 € (rd. 35 DM) pro EW. Auch in den anderen neuen Bundesländern waren, mit Ausnahme von Thüringen, die Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände negativ. Das Finanzierungsdefizit lag durchschnittlich bei rd. 35 € (rd. 69 DM) pro EW. Die alten Bundesländer schnitten mit einem durchschnittlichen Defizit von rd. 55 € (rd. 108 DM) pro EW noch schlechter ab.

3 Wesentliche Einnahmen und Ausgaben

3.1 Steuern

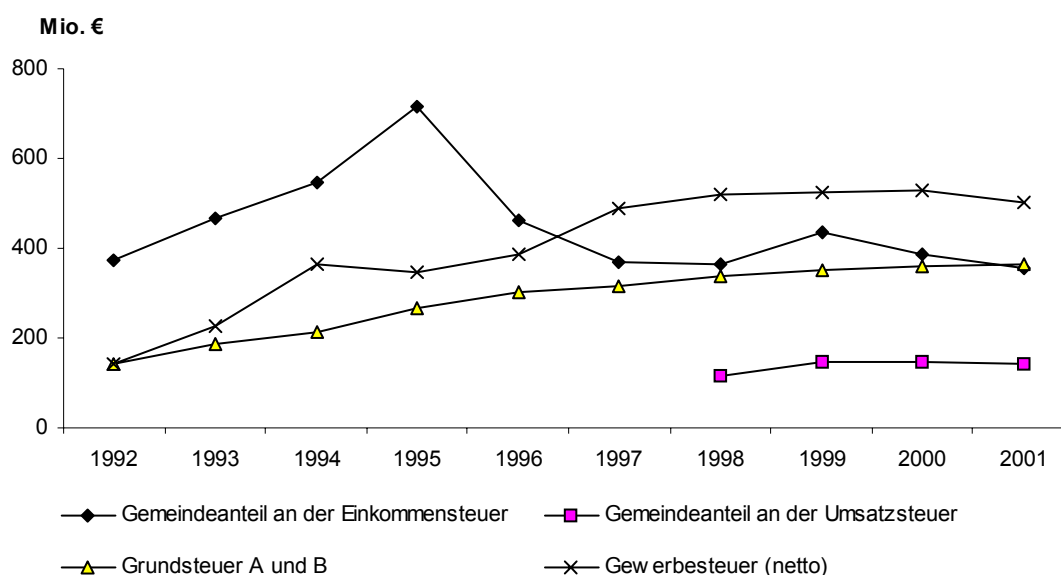
Im Jahr 2001 reduzierten sich die Gesamtsteuereinnahmen noch stärker als im Vorjahr um rd. 55 Mio. € (rd. 3,8 %). Der Rückgang ist hauptsächlich auf die gesunkenen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um rd. 7,2 % und aus der Gewerbesteuer (netto) um rd. 5,6 % zurückzuführen. Auch die Umsatzsteuereinnahmen waren rückläufig (rd. 1,7 %).

Der Rückgang der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer resultiert hauptsächlich aus der Wirkung der einkommensteuerlichen Entlastungsmaßnahmen des Steuersenkungsgesetzes, der Veränderung des Familienlastenausgleichs und der konjunkturellen Entwicklung.

Die ursprünglichen Erwartungen bezüglich eines deutlichen Anstieges des Gewerbesteueraufkommens durch steuerliche Sondereffekte (Wegfall der Sonder-AfA, Streckung der Abschreibungsmöglichkeiten für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens), die eine Grundlage für die Überlegungen zur Erhöhung der Vervielfältiger für die Gewerbesteuerumlage waren, traten im Jahr 2001 nicht ein. Die erhöhte Gewerbesteuerumlage ging im Gegenteil mit um rd. 3,4 % gesunkenen Einnahmen aus der Gewerbesteuer (brutto) einher.

Der Rückgang der Gewerbesteuer (netto) in den Kreisfreien Städten war mit rd. 7,5 % noch stärker als in der Gesamtbetrachtung aller Kommunen.

Entwicklung einzelner Steuerarten



Die Steuereinnahmen (netto) sanken von rd. 324 € (rd. 633 DM) pro EW im Jahr 2000 auf rd. 314 € (rd. 614 DM) pro EW im Jahr 2001. Auch die anderen neuen Bundesländer sowie der Durchschnitt der alten Bundesländer waren von einem Einnahmerückgang betroffen. Die Steuerdeckungsquoten³⁾ sanken ebenfalls. Im Vergleich mit anderen Bundesländern stellen sich die Steuereinnahmen (netto) pro EW in den einzelnen Gebietskörperschaften und die Steuerdeckungsquote wie folgt dar:

	Gemeinden/Gemeindeverbände €/EW (DM/EW)		Steuerdeckungsquote %	Kreisfreie Städte €/EW (DM/EW)		kreisangehörige Gemeinden €/EW (DM/EW)	
Sachsen	314	(614)	18,4	430	(841)	253	(496)
Brandenburg	291	(570)	15,1	399	(780)	272	(533)
Mecklenburg-Vorpommern	272	(532)	14,0	365	(714)	232	(454)
Sachsen-Anhalt	281	(550)	14,0	357	(699)	260	(509)
Thüringen	256	(501)	15,6	333	(652)	232	(454)
Neue Länder	288	(563)	15,8	390	(763)	252	(494)
Alte Länder	718	(1.405)	36,7	956	(1.870)	625	(1.223)

Die Steuereinnahmen (netto) pro EW der sächsischen Kommunen lagen über dem Durchschnitt der neuen Bundesländer, aber weit unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer.

3.2 Zuweisungen und Erstattungen

Während die Steuereinnahmen nur einen Anteil von rd. 20 % an den bereinigten Einnahmen der sächsischen Kommunen ausmachen, sind es bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen und den Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und Investiti-

³⁾ Prozentualer Anteil der Steuereinnahmen (netto) an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

onsförderungsmaßnahmen zusammen rd. 50 %. Die Zuweisungen und Erstattungen entwickelten sich wie folgt:

	2000 Mio. € (Mio. DM)	2001 Mio. € (Mio. DM)	Veränderung 2001/2000 Mio. €	%
Schlüsselzuweisungen (laufende Rechnung)	2.635 (5.154)	2.641 (5.166)	6	0,2
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.071 (2.094)	1.036 (2.027)	-34	-3,2
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	516 (1.010)	436 (852)	-81	-15,6
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen	48 (94)	35 (68)	-13	-27,9
Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushalts	221 (433)	205 (401)	-16	-7,3
Gesamt	4.492 (8.785)	4.353 (8.514)	-139	-3,1

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen betragen in den sächsischen Kommunen rd. 235 € (rd. 460 DM) pro EW, während sie im Durchschnitt bei rd. 256 € (rd. 501 DM) pro EW (neue Bundesländer) und rd. 83 € (rd. 163 DM) pro EW (alte Bundesländer) lagen.

Die Zuweisungen für Investitionen vom Land sanken um rd. 26 Mio. € (rd. 2,6 %). Der Rückgang betraf jedoch mit rd. 25 Mio. € (rd. 15,3 %) im Wesentlichen die Landkreise.

Die Einnahmen der sächsischen Kommunen aus Steuern (netto) und allgemeinen Schlüsselzuweisungen betragen im Jahr 2001 rd. 914 € (rd. 1.787 DM) pro EW, gegenüber rd. 917 € (rd. 1.793 DM) pro EW im Vorjahr. Damit blieben die allgemeinen Deckungsmittel nahezu stabil. Im Durchschnitt entfielen in den alten Bundesländern auf jeden EW Einnahmen aus Steuern (netto) und Schlüsselzuweisungen in Höhe von rd. 979 € (rd. 1.916 DM), während es in den neuen Bundesländern nur rd. 821 € (rd. 1.607 DM) waren.

Im Vergleich mit anderen Bundesländern stellt sich das Zuweisungs- und Erstattungsvolumen pro EW wie folgt dar⁴⁾:

	Gemeinden/Gemeindeverbände		Kreisfreie Städte		kreisangehörige Gemeinden		Landkreise	
	€/EW (DM/EW)							
Sachsen	988	(1.932)	1.124	(2.198)	578	(1.130)	339	(663)
Brandenburg	1.143	(2.236)	1.303	(2.548)	592	(1.158)	498	(973)
Mecklenburg-Vorpommern	1.115	(2.182)	1.188	(2.323)	547	(1.069)	510	(997)
Sachsen-Anhalt	1.248	(2.440)	1.440	(2.817)	603	(1.179)	581	(1.136)
Thüringen	1.026	(2.006)	1.074	(2.100)	592	(1.158)	411	(805)
Neue Länder	1.089	(2.130)	1.195	(2.336)	585	(1.144)	455	(890)
Alte Länder	569	(1.113)	578	(1.131)	288	(563)	222	(433)

⁴⁾ 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 Schlüsselzuweisungsquote⁵⁾ und der Investitionszuweisungsquote⁶⁾ zeigt sich die hohe Abhängigkeit der Kommunen von den Finanzzuweisungen nach wie vor besonders deutlich.

	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden %	Landkreise
Schlüsselzuweisungsquote	45,6	36,3	42,1
Investitionszuweisungsquote	64,4	68,3	73,9

Mit Ausnahme der Investitionszuweisungsquote der Landkreise lagen alle Quoten 2001 höher als im Vorjahr.

3.3 Personalausgaben

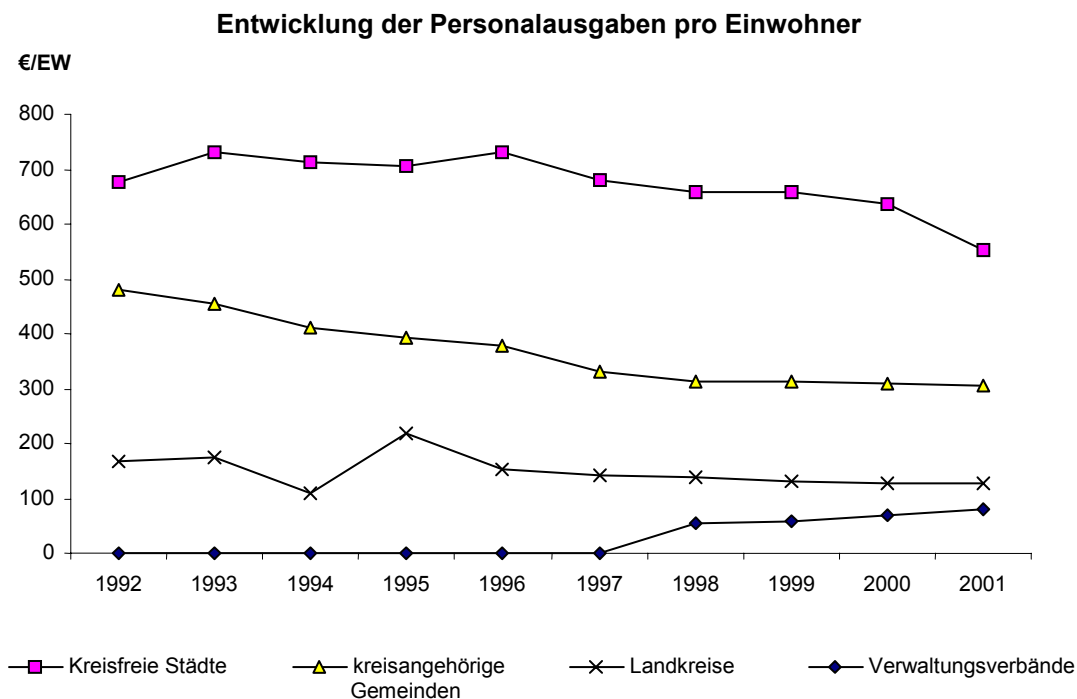
Die Personalausgaben verringerten sich trotz gestiegener Löhne, Gehälter und Bezüge um rd. 159 Mio. € (rd. 7,1 %). Dies war vor allem durch den weiteren Abbau von Personal in den Kernhaushalten⁷⁾ von 70.913 auf 63.993 VbE möglich. Ein Teil der in den Kernhaushalten eingesparten Stellen wurde in Einrichtungen mit anderen Organisationsformen überführt. In den einzelnen Gebietskörperschaften gab es folgende Veränderungen:

	2000 Mio. € (Mio. DM)	2001	Veränderung 2001/2000	
		Mio. €	Mio. €	%
Kreisfreie Städte	967 (1.891)	835 (1.634)	-132	-13,6
kreisangehörige Gemeinden	907 (1.775)	880 (1.721)	-28	-3,0
Landkreise	369 (721)	367 (719)	-1	-0,3
Landeswohlfahrtsverband	6 (13)	7 (14)	1	9,1
Verwaltungsverbände	4 (9)	5 (10)	1	13,8

Auch die Personalausgaben pro EW insgesamt verringerten sich von rd. 507 € (rd. 992 DM) im Vorjahr auf rd. 475 € (rd. 930 DM), obwohl die Einwohnerzahlen im Freistaat ebenfalls rückläufig waren. Die Personalausgabenquote⁸⁾ konnte von 39,3 auf 36,8 % gesenkt werden.

⁵⁾ Prozentualer Anteil der Schlüsselzuweisungen an den bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung.
⁶⁾ Prozentualer Anteil der investiven Zuweisungen vom Land an den bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung.
⁷⁾ Beschäftigungsbereich 21: Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.
⁸⁾ Prozentualer Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.

In den einzelnen Gebietskörperschaften stellt sich die Entwicklung der einwohnerbezogenen Personalausgaben wie folgt dar:



Ein Vergleich mit anderen Bundesländern ergibt Folgendes⁹⁾:

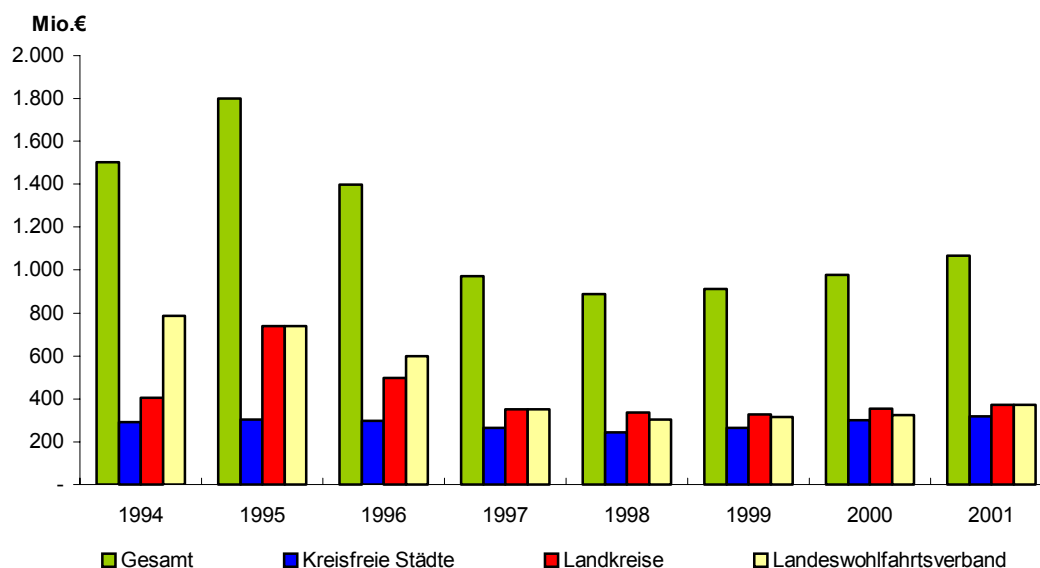
	Gemeinden/Ge- meindeverbände	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	€/EW (DM/EW)			
Sachsen	475 (930)	552 (1.080)	304 (595)	127 (248)
Brandenburg	575 (1.125)	651 (1.273)	276 (539)	201 (393)
Mecklenburg-Vorpommern	521 (1.020)	625 (1.223)	223 (436)	185 (361)
Sachsen-Anhalt	616 (1.205)	730 (1.428)	320 (625)	190 (371)
Thüringen	503 (983)	581 (1.136)	268 (523)	176 (343)
Neue Länder	531 (1.039)	606 (1.186)	285 (557)	171 (335)
Alte Länder	510 (997)	665 (1.300)	311 (608)	109 (213)

Die einwohnerbezogenen Personalausgaben der sächsischen Kommunen sind die niedrigsten in den neuen Bundesländern und liegen wie im Vorjahr unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer.

⁹⁾ Die Verwaltungsverbände wurden aus Vereinfachungsgründen nicht in die Betrachtung einbezogen.

3.4 Ausgaben für soziale Leistungen und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Entwicklung der Ausgaben nach Körperschaften



Anmerkung: Die Ausgaben des Landeswohlfahrtsverbandes werden zu wesentlichen Teilen über die Landeswohlfahrtsumlage finanziert, die von den Kreisfreien Städten und den Landkreisen zu entrichten ist. Wegen ihres geringen Betrages wurden die Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden vernachlässigt.

Nach dem starken Rückgang der Sozialausgaben aufgrund der Einführung der Pflegeversicherung steigen die Ausgaben seit 1998 wieder kontinuierlich an. Gegenüber dem Jahr 2000 erhöhten sich die Gesamtausgaben um rd. 78 Mio. € (rd. 7,9 %). Eine Ursache dafür war die Zunahme der Zahl der Sozialhilfeempfänger, die von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt abhängig sind, um 6.500¹⁰⁾ (rd. 5,8 %).

Von der Ausgabensteigerung besonders betroffen war der Landeswohlfahrtsverband, der allein Mehrausgaben von rd. 49 Mio. € (95 Mio. DM) zu verzeichnen hatte. Sie resultierten u. a. aus bundesgesetzlichen Änderungen, der stärkeren Inanspruchnahme von Arbeitsplätzen in geschützten Werkstätten und gestiegenen Entgelten in Einrichtungen für behinderte Menschen. Der hohe Ausgabenanstieg war ursächlich für das Finanzierungsdefizit des Verbandes und konnte auch durch Erhöhung seiner Einnahmen aus der Landeswohlfahrtsumlage um rd. 25 Mio. € (rd. 8,2 %) nicht kompensiert werden. Auch das Hj. 2002 wird der Landeswohlfahrtsverband nach eigenen Angaben voraussichtlich mit einem Finanzierungsdefizit abschließen.

Bei stagnierenden allgemeinen Deckungsmitteln sind in der angespannten Gesamtsituation weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Starke Ausgabenanstiege, insbesondere im Bereich der sozialen Leistungen, können nicht mehr vollständig aufgefangen werden. Dies zeigt die Notwendigkeit einer durchgreifenden, gemeindeentlastenden Sozialhilfe reform.

¹⁰⁾ Verglichen wurden die vom Statistischen Landesamt rechnerisch ermittelten Zahlen vom 30.06.2000 und 30.06.2001.

3.5 Sachinvestitionen

Für Sachinvestitionen (Grundstückserwerb, Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens und Baumaßnahmen) stellten die Kommunen rd. 1.520 Mio. € (rd. 2.974 Mio. DM) bereit. Das sind rd. 166 Mio. € (rd. 324 Mio. DM) weniger als im Jahr 2000. Der Rückgang hat sich mit rd. 9,8 % gegenüber dem Vorjahr (rd. 4,5 %) weiter verstärkt.

Entgegen diesem Trend blieben die Sachinvestitionen in den Kreisfreien Städten mit rd. 593 Mio. € (rd. 1.160 Mio. DM) nahezu konstant. Die Ausgabeentwicklung für die Baumaßnahmen, die mit rd. 84 % den größten Anteil an den Sachinvestitionen haben, vollzog sich in ausgewählten Bereichen wie folgt:

Bereich	2000 Mio. € (Mio. DM)	2001	Veränderung 2001/2000 %
Schulen	193 (378)	146 (287)	-24,3
Eigene Sportstätten	47 (91)	60 (118)	29,2
Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	179 (351)	177 (346)	-1,3
Straßen	475 (928)	427 (836)	-9,9

Obwohl in den sächsischen Kommunen nach wie vor eine erhebliche Infrastrukturlücke besteht¹¹⁾, verringerte sich die Investitionsquote¹²⁾ der Kommunalhaushalte seit 1992 mit rd. 34,4 %¹³⁾ stetig und erreichte nach 21,9 % (2000) im Jahr 2001 nur noch einen Wert von durchschnittlich 20,2 %.

Die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise waren vom Rückgang besonders betroffen. Die Investitionsquote der Kreisfreien Städte lag 2001 mit 18,5 % leicht über dem Vorjahreswert von 18,4 %. Der Vergleich mit den Investitionsquoten¹⁴⁾ anderer Bundesländer ergibt Folgendes:

	Gemeinden/Ge- meindeverbände	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden %	Landkreise
Sachsen	20,2	18,5	25,4	14,0
Brandenburg	22,1	21,3	26,6	12,2
Mecklenburg-Vorpommern	18,2	13,4	28,0	10,0
Sachsen-Anhalt	20,2	14,3	29,1	10,6
Thüringen	22,2	15,3	28,6	16,9
Neue Länder	20,6	16,9	27,3	12,6
Alte Länder	15,5	9,6	20,2	13,2

¹¹⁾ Vgl. Aussagen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Medieninformation vom 13.08.2001).

¹²⁾ Prozentualer Anteil der Ausgaben für Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

¹³⁾ Wert wurde aus der Jahresrechnungsstatistik ermittelt.

¹⁴⁾ Zur Sicherung einer vergleichbaren Datenbasis wurden die Werte der sächsischen Gebietskörperschaften analog zu denen der anderen Bundesländer um die Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt.

4 Entwicklung

Wegen der absehbaren Steuermindereinnahmen wurden 2002 die Schlüsselmasse der drei kommunalen Körperschaftsgruppen um insgesamt rd. 29,1 Mio. € (rd. 56,9 Mio. DM), darunter die allgemeinen Schlüsselzuweisungen in Höhe von rd. 25,6 Mio. € (50 Mio. DM), aufgestockt. Diese Summe stand auf dem Weg der gegenseitigen Deckungsfähigkeit aus nicht abgerufenen Mitteln der Bedarfszuweisungen (§ 22 FAG) bereit. Damit konnte die nach FAG geplante Absenkung der allgemeinen Schlüsselzuweisung zugunsten der investiven verhindert werden. Die allgemeinen Deckungsmittel können damit gegenüber 2001 voraussichtlich im Wesentlichen konstant gehalten werden.

5 Folgerungen

Die Kommunen müssen sich auch weiterhin um die Konsolidierung ihrer Verwaltungshaushalte bemühen, um sich so Spielräume für investive Maßnahmen zu erhalten. Die erhöhten investiven Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich¹⁵⁾ dürfen die Kommunen nicht veranlassen, in ihrem Bemühen um die Erwirtschaftung einer angemessenen Nettoinvestitionsrate nachzulassen.

Mit der Vereinbarung zum Solidarpakt II wurde auch für die sächsischen Kommunen eine verlässliche Planungsgrundlage für die Zukunft geschaffen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel ab 2006 wie vereinbart abnehmen werden und bis einschließlich 2019 befristet sind. In dieser Zeit muss die Infrastrukturlücke geschlossen werden.

Um diese Ziele zu erreichen, ist weiteres Einsparpotential aufzuzeigen und zu nutzen. Dazu gehört die Begrenzung des Zuschussbedarfes kostenrechnender Einrichtungen. Gebührenkalkulationen müssen sich an den betriebswirtschaftlich und rechtlich zulässigen Möglichkeiten ausrichten.

Trotz gesteigener Anforderung an die öffentliche Verwaltung als Dienstleister und bereits sichtbarer Erfolge bei der Personalreduzierung, ist der Personaleinsatz auch weiterhin effizient zu gestalten. Das Kostenbewusstsein der Mitarbeiter ist durch geeignete Maßnahmen zu stärken.

¹⁵⁾ Vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, S. 310.

Der Schuldenstand in den Kommunen ist trotz eines leichten Rückgangs im Jahr 2001 weiterhin sehr hoch. In den kommunalen Eigenbetrieben, Eigengesellschaften, Krankenhäusern und Beteiligungsgesellschaften stiegen die Schulden weiter an.

Die Eigengesellschaften im Bereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge stehen aufgrund hoher Verschuldung und erheblicher struktureller Defizite vor besonderen Schwierigkeiten.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Verschuldung der kommunalen Haushalte und deren öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen¹⁾ im Jahr 2001 basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik²⁾. Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.01.2002 und der Einwohnerstand vom 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde.

Bedeutende Schuldenpositionen wurden denen der einzelnen neuen Länder sowie den alten und neuen Ländern³⁾ insgesamt gegenübergestellt.

¹⁾ Zu den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen gehören Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen, Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Krankenhäuser und Beteiligungsgesellschaften.

²⁾ Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

³⁾ Ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

2 Gesamtbetrachtung

	2000	2001	Veränderung 2001/2000	2000	2001
	Mio. €	(Mio. DM)	%	€/EW	(DM/EW)
Schulden der					
- Kommunen	5.580 (10.913)	5.531 (10.818)	-0,9	1.256 (2.456)	1.255 (2.455)
- Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen	600 (1.174)	515 (1.008)	-14,1	135 (264)	117 (229)
- Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	1.421 (2.779)	1.348 (2.636)	-5,2	320 (625)	306 (598)
- Eigenbetriebe	510 (998)	515 (1.007)	0,9	115 (225)	117 (229)
- Eigengesellschaften	6.416 (12.548)	6.567 (12.844)	2,4	1.444 (2.824)	1.490 (2.915)
- Krankenhäuser	28 (56)	30 (58)	4,3	6 (13)	7 (13)
- Beteiligungsgesellschaften	3.177 (6.214)	3.226 (6.310)	1,5	715 (1.398)	732 (1.432)
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Kommunen	175 (343)	156 (305)	-10,9	39 (77)	35 (69)
Innere Darlehen der Kommunen	170 (333)	88 (173)	-48,1	38 (75)	20 (39)
Kassenverstärkungskredite der Kommunen	82 (161)	82 (161)	0,2	18 (36)	19 (36)
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen der Kommunen	1.325 (2.591)	1.251 (2.447)	-5,5	298 (583)	284 (555)

Die Schuldenstände der Kommunen und ihrer Zweckverbände (mit kameralistischem und kaufmännischem Rechnungswesen) sind 2001 gegenüber dem Vorjahr gesunken. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Innere Darlehen der Kommunen sind 2001 ebenso zurückgegangen.

Entgegen diesem Trend nahmen die Schulden ihrer Eigenbetriebe⁴⁾, Eigengesellschaften⁵⁾, Krankenhäuser und Beteiligungsgesellschaften⁶⁾ weiter zu. Eine Ursache dieser gegenläufigen Entwicklung ist die zunehmende Auslagerung von Aufgaben aus den kameralen Haushalten auf Eigenbetriebe und Gesellschaften. So stieg z. B. die Anzahl der Gesellschaften mit einer kommunalen Beteiligung von mindestens 50 % von 464 (2000) auf 485 (2001)⁷⁾.

Durch Verlagerung der Schulden aus den kameralen Haushalten in andere Organisationsformen allein wird das Problem der hohen Verschuldung der Kommunen nicht gelöst. Es erfolgt lediglich eine statistische Verschiebung zugunsten der kameralen Haushalte.

⁴⁾ Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung.

⁵⁾ Wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbstständiger Form, deren Nennkapital vollständig einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband gehört; mittelbar und unmittelbar.

⁶⁾ Mehr als ein Gesellschafter/Träger, mehr als 50 % kommunale Beteiligung.

⁷⁾ Stand 31.12. des jeweiligen Jahres.

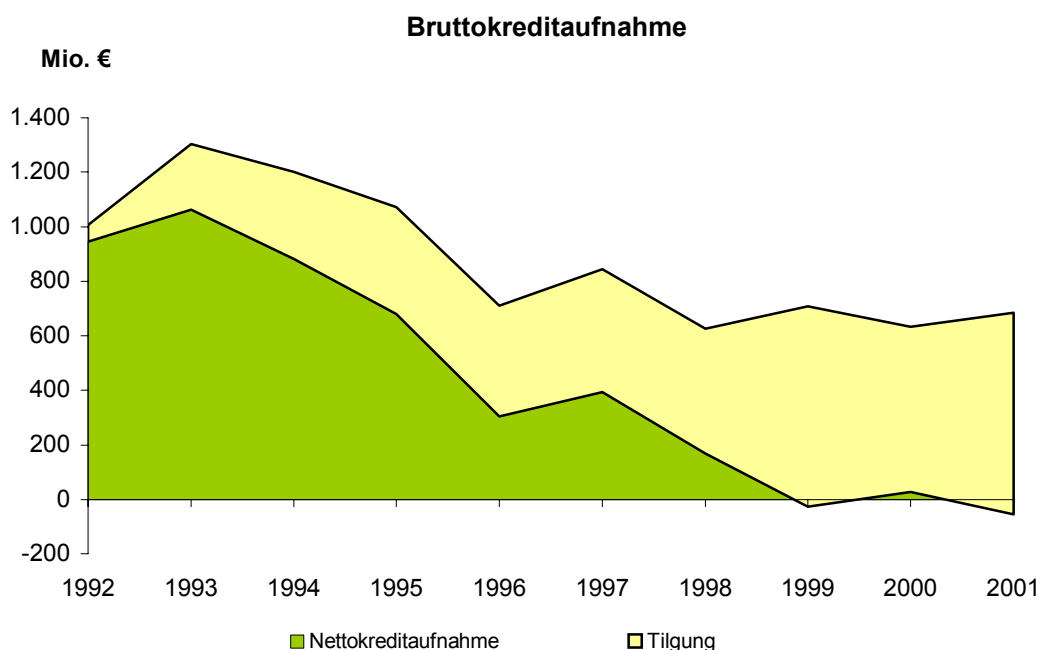
3 Schuldenaufnahme und -tilgung der kommunalen Haushalte

Gegenüber dem Vorjahr erhöhte sich 2001 die Schuldentilgung⁸⁾ stärker als die Schuldenaufnahme⁹⁾. Die Höhe der Steigerung bei den Tilgungen der Kreisfreien Städte ist vor allem auf Anleihen einer Stadt in Höhe von rd. 51 Mio. € (100 Mio. DM) zurückzuführen, die 2001 zur Rückzahlung fällig wurden.

Die Entwicklung in den einzelnen Gebietskörperschaften¹⁰⁾ stellt sich wie folgt dar:

	Schuldenaufnahme			Schuldentilgung		
	2000 Mio. € (Mio. DM)	2001 (Mio. DM)	Veränderung %	2000 Mio. € (Mio. DM)	2001 (Mio. DM)	Veränderung %
Kreisfreie Städte	263 (515)	335 (654)	27,1	182 (356)	308 (603)	69,5
kreisangehörige Gemeinden	254 (496)	312 (610)	22,9	316 (618)	359 (702)	13,7
Landkreise	117 (229)	38 (75)	-67,3	110 (215)	72 (140)	-34,6
Gesamt	634 (1.240)	685 (1.339)	8,0	608 (1.188)	739 (1.445)	21,7

Die Nettokreditaufnahme sank 2001 auf rd. -54 Mio. € (-106 Mio. DM). Zum zweiten Mal nach 1999 waren die Kredittilgungen damit höher als die Kreditaufnahmen.



⁸⁾ Ordentliche und außerordentliche Tilgung sowie Umschuldung.

⁹⁾ Kreditmarktschulden im engeren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten.

¹⁰⁾ Die Schuldenaufnahme und -tilgung der Verwaltungsverbände als Einzelposition wurde wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

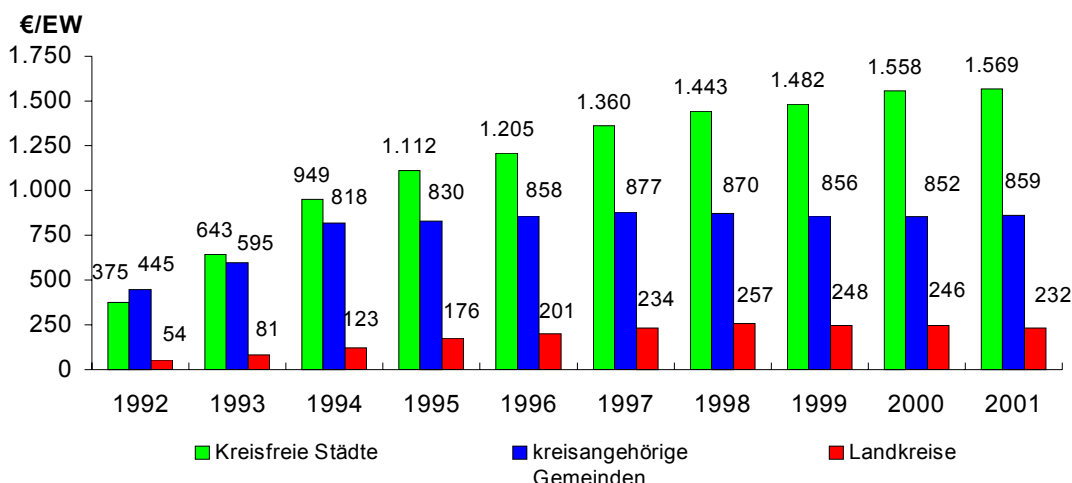
4 Schuldenstand

4.1 Schuldenstand der kommunalen Haushalte

	2000	2001	Veränderung 2001/2000
	Mio. € (Mio. DM)		%
Kreisfreie Städte	2.369 (4.633)	2.373 (4.641)	0,2
kreisangehörige Gemeinden	2.492 (4.874)	2.486 (4.863)	-0,2
Landkreise	718 (1.405)	672 (1.314)	-6,5
Gesamt	5.580 (10.913)	5.531 (10.818)	

Während in den kreisangehörigen Gemeinden und besonders in den Landkreisen weiterhin Schulden abgebaut wurden, stieg der Schuldenstand in den Kreisfreien Städten geringfügig an.

Insgesamt blieb die Pro-Kopf-Verschuldung 2001 (rd. 1.255,4 €/EW) aufgrund der gesunkenen Einwohnerzahlen gegenüber 2000 (rd. 1.255,6 €/EW) annähernd konstant. Der einwohnerbezogene Schuldenstand der Landkreise verringerte sich leicht, bei den Kreisfreien Städten und - wegen gesunkener Einwohnerzahlen - auch bei den kreisangehörigen Gemeinden erhöhte er sich.



Am 31.12.2001 hatten im Freistaat Sachsen 139 der 537 Städte und Gemeinden eine Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 1.000 € und 18 Städte und Gemeinden von mehr als 2.000 €. Die höchste Pro-Kopf-Verschuldung lag bei rd. 4.846 €. Sechs der sieben Kreisfreien Städte waren mit mehr als 1.000 €/EW verschuldet. In neun von 22 Landkreisen lag die Verschuldung höher als 250 €/EW.

Die sächsischen Kommunen hatten auch 2001 immer noch eine höhere durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung als der Durchschnitt der alten und neuen Bundesländer. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt verzeichneten unter den Kommunen der neuen Bundesländer die höchste Verschuldung. Der dargestellte Vergleich zur Verschuldung der kameralen Haushalte muss aber in engem Zusammenhang mit den ausgelagerten kommunalen Schulden betrachtet werden (vgl. Pkt. 4.2).

	Gemeinden/Gemeindeverbände		Kreisfreie Städte €/EW (DM/EW)		kreisangehörige Gemeinden		Landkreise	
Sachsen	1.255	(2.455)	1.569	(3.068)	859	(1.681)	232	(454)
Brandenburg	705	(1.380)	504	(986)	631	(1.234)	109	(214)
Mecklenburg-Vorpommern	1.320	(2.581)	1.187	(2.322)	991	(1.938)	386	(756)
Sachsen-Anhalt	1.269	(2.481)	1.158	(2.265)	889	(1.739)	410	(802)
Thüringen	1.228	(2.401)	1.131	(2.212)	908	(1.776)	350	(684)
neue Länder	1.158	(2.264)	1.262	(2.468)	841	(1.644)	281	(550)
alte Länder	1.133	(2.216)	1.594	(3.118)	700	(1.369)	228	(446)

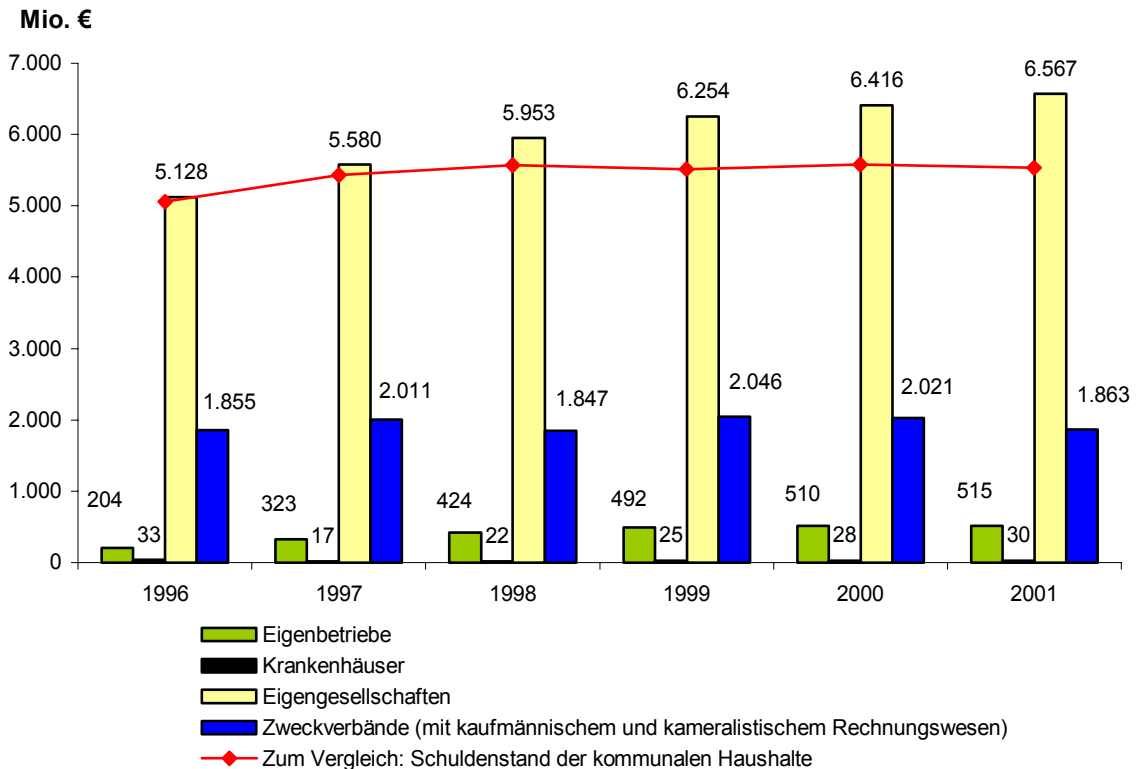
4.2 Schuldenstand der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Krankenhäuser und Zweckverbände

Die Schulden der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser erreichten im Jahr 2001 eine Höhe von insgesamt rd. 7,1 Mrd. €. Die Eigengesellschaften haben mit 6,6 Mrd. € (12,8 Mrd. DM) den größten Anteil an diesen Schulden. Auf die einzelnen Gebietskörperschaften entfielen folgende Anteile:

	Mio. €	(Mio. DM)	€/EW	(DM/EW)
Kreisfreie Städte	3.443	(6.734)	2.276	(4.452)
kreisangehörige Gemeinden	3.598	(7.037)	1.244	(2.432)
Landkreise	71	(138)	24	(48)
Gesamt	7.112	(13.909)	1.614	(3.157)

In 31 Kommunen hatten die Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser zusammen eine Schuldenhöhe von mehr als 3.000 €/EW. Die höchste Verschuldung lag bei rd. 9.480 €/EW.

Der Schuldenstand der kommunalen Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser stieg seit 1996 grundsätzlich an. Nur die Schulden der Zweckverbände, die sich statistisch nicht eindeutig den einzelnen Gebietskörperschaften zuordnen lassen, folgten diesem Trend nicht.



Die Tendenz zur Auslagerung von Schulden aus den Haushalten zeigt sich z. B. auch bei der Bildung von Eigengesellschaften durch die Zweckverbände. Der Schuldenstand dieser Gesellschaften betrug zum 31.12.2001 rd. 275 Mio. € und wird (systemkonform) weder beim Schuldenstand der Zweckverbände noch bei dem der kommunalen Eigengesellschaften statistisch erfasst.

Die Pro-Kopf-Verschuldung der sächsischen Zweckverbände, Eigenbetriebe und Krankenhäuser liegt unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer.

Schwierig gestaltet sich nach wie vor der Vergleich zur Verschuldung der Eigengesellschaften, da aus Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt dazu keine verwertbaren Angaben vorliegen. Insgesamt ergibt sich Folgendes¹¹⁾:

	Zweckverbände	Eigenbetriebe	Eigengesellschaften	Krankenhäuser
	€/EW (DM/EW)			
Sachsen	455 (890)	115 (225)	1.444 (2.824)	6 (13)
Brandenburg	581 (1.136)	68 (133)	1.589 (3.108)	1 (2)
Mecklenburg-Vorpommern	365 (714)	196 (383)	k. A.	36 (71)
Sachsen-Anhalt	672 (1.314)	123 (241)	k. A.	5 (10)
Thüringen	606 (1.186)	108 (211)	1.223 (2.392)	10 (19)
neue Länder	535 (1.046)	117 (228)	-	10 (19)

¹¹⁾ Nach Schuldenstatistik 2000.

4.3 Schulden in ausgewählten Aufgabenbereichen

Die Schulden der kameralen Haushalte werden aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips nicht nach einzelnen Aufgabenbereichen unterschieden. Eine Einzelbetrachtung ist aber bei den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen¹²⁾ möglich.

Deren Schuldenstand lag im Jahr 2001 bei rd. 11,7 Mrd. € (rd. 22,9 Mrd. DM), rd. 1 % höher als im Vorjahr. Seit 1996 entwickelte sich der Schuldenstand in den für die Verschuldung maßgeblichen Aufgabenbereichen wie folgt:

Aufgabenbereich	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	Mio. € (Mio. DM)					
Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	4.499 (8.800)	5.047 (9.872)	5.562 (10.879)	5.810 (11.364)	5.970 (11.677)	6.023 (11.781)
Abwasserbeseitigung	516 (1.009)	639 (1.250)	775 (1.515)	746 (1.459)	775 (1.516)	792 (1.549)
Wasserversorgung	1.075 (2.102)	1.163 (2.274)	1.178 (2.304)	1.497 (2.928)	1.499 (2.931)	1.386 (2.710)
Kombinierte Versorgungsunternehmen	527 (1.030)	947 (1.851)	1.115 (2.181)	1.010 (1.976)	1.042 (2.038)	1.144 (2.238)

Mit Ausnahme des Bereiches Wasserversorgung erhöhte sich der Schuldenstand 2001 gegenüber dem Vorjahr in allen betrachteten Aufgabenbereichen. Für das Jahr 2001 verteilen sich die Schulden in diesen Aufgabenbereichen wie folgt:

Aufgabenbereich	Eigenbetriebe	Eigengesellschaften	Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	Beteiligungsgesellschaften	Nachrichtlich:
					Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen
	Mio. € (Mio. DM)				
Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	90 (177)	5.615 (10.981)	-	319 (623)	-
Abwasserbeseitigung	161 (315)	12 (23)	491 (961)	127 (249)	410 (801)
Wasserversorgung	59 (115)	20 (39)	820 (1.603)	487 (953)	48 (94)
Kombinierte Versorgungsunternehmen	1 (2)	227 (443)	-	916 (1.792)	-

Mehr als die Hälfte der Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen ist dem Bereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge zuzuordnen. Die Schulden allein in diesem Bereich (rd. 6,0 Mrd. €) liegen damit über den Schulden der gesamten sächsischen Kommunen (rd. 5,5 Mrd. €). Die Schulden aller Eigengesellschaften konzentrieren sich zu rd. 85 % auf diesen Aufgabenbereich.

¹²⁾ Siehe Fußnote 1).

Der hohe Wohnungsleerstand von über 400.000 Wohnungen in Sachsen und die dadurch bedingten Mietausfälle bei gleichzeitiger Belastung mit Altschulden, Schulden für Sanierungskredite und Bewirtschaftungskosten auch für leerstehende Wohnungen bedrohen die Existenz einer ganzen Reihe kommunaler Wohnungsunternehmen massiv. Auch Wohnungsunternehmen, die ihre Wohnungen von der Treuhandliegenschaftsgesellschaft mbH (TLG) erworben haben, können durch die hohen Kaufpreiszahlungen oftmals nicht wirtschaftlich arbeiten.

Die aus dem Pogramm „Stadtumbau Ost“ der Bundesregierung und vom Freistaat Sachsen bereitgestellten Mittel zur Reduzierung des Wohnungsbestandes können nur wirksam werden, wenn die Anteilsfinanzierung durch die Kommunen gesichert ist. Oftmals sind aber Kommunen mit großen strukturellen Problemen auch besonders finanzschwach. Ob eine Sanierung der Gesellschaften gelingt, hängt auch von zu schaffenden gesetzlichen Rahmenbedingungen wie Erlass der Grundsteuer in bestimmten Fällen, stärkere Entlastung von den Altschulden, Einführung von Sonderkündigungstatbeständen und vom Konsens aller Wohnungsunternehmen zu Veränderungen durch Rückbau ab.

Zusätzlich bietet der Bund nach § 6 a Altschuldenhilfegesetz i. V. m. § 1 ff. Altschuldenhilfereordnung Wohnungsunternehmen bei Rückbau eine Entlastung von den Altschulden an. Das Geld steht allerdings nur in begrenztem Umfang und nach Maßgabe verfügbarer Haushaltsmittel des Bundes bereit. Es ist absehbar, dass nicht alle antragsberechtigten existenzbedrohten Wohnungsunternehmen in den Genuss der vorgesehenen Hilfen kommen können.

5 Weitere Belastungen der kommunalen Haushalte

5.1 Zinsen

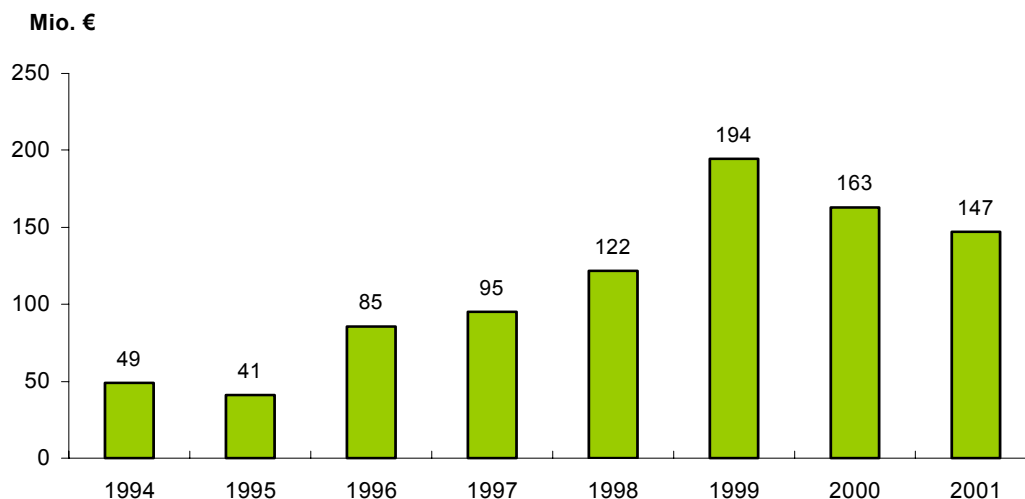
Die Zinsausgaben der Kommunen stiegen gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig und betragen im Jahr 2001 rd. 311 Mio. € (rd. 608 Mio. DM)¹³⁾. Die Zinsausgabenquote¹⁴⁾ lag bei 4,1 %.

5.2 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte

Die Belastung der Kommunen aus Leasingverträgen - mehr als 90 % der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte - geht nach einem starken Anstieg bis 1999 in den letzten Jahren wieder zurück.

¹³⁾ Nach Kassenstatistik.

¹⁴⁾ Prozentualer Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt (ohne besondere Finanzierungsvorgänge); Kassenstatistik.



5.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Nach einem Höchststand im Jahr 1993 mit rd. 2,0 Mrd. € (rd. 3,9 Mrd. DM) sank die Höhe der Haftungssumme für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen auf rd. 1,3 Mrd. € (rd. 2,4 Mrd. DM) im Jahr 2001. Die Kommunen wurden bis zum Jahr 2000 jährlich mit weniger als 1 % der Haftungssumme tatsächlich in Anspruch genommen. Die höchste Inanspruchnahme trat 1998 mit rd. 11 Mio. € (rd. 22 Mio. DM) auf. Im Jahr 2000 lag sie bei rd. 7 Mio. € (rd. 13 Mio. DM)¹⁵⁾.

5.4 Kassenverstärkungskredite

Im Jahr 1994 waren die Kassenverstärkungskredite mit rd. 295 Mio. € (576 Mio. DM) am höchsten. Seit 1995 und vor allem seit dem Jahr 2000 nehmen die Kommunen wesentlich weniger Kassenverstärkungskredite in Anspruch. Im Jahr 2001 waren dies wie im Jahr 2000 rd. 82 Mio. € (rd. 161 Mio. DM).

6 Auswertung statistischer Erhebungen

Die Daten zur Verschuldung der Kommunen und der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen im Freistaat Sachsen werden vom Statistischen Landesamt in Kamenz ermittelt. Die Erhebungen erfolgen aufgrund des Gesetzes über die Statistik der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst in allen Bundesländern einheitlich. Für die Auswertung der Daten sind identische Mindeststandards definiert. Darüber hinausgehend können die Statistischen Landesämter weitere Ergebnisse veröffentlichen. In Sachsen gehört dazu z. B. die Darstellung der Schulden der Eigengesellschaften für jede Gebietskörperschaft. Aus verschiedenen Gründen stellen nicht alle Bundesländer diese Daten bereit. Dadurch sind Vergleiche der sächsischen Daten mit denen anderer Bundesländer und Gesamtbetrachtungen nicht oder nur eingeschränkt möglich.

¹⁵⁾ Nach Jahresrechnungsstatistik.

Das Statistische Landesamt Sachsen hat deshalb beim Bundesamt für Statistik ange-regt, das Mindestveröffentlichungsprogramm der Schuldenstatistik der öffentlich be-stimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen um die Darstellung der Schulden der Eigenbetriebe sowie der unmittelbaren und mittelbaren Eigengesell-schaften der Kommunen strukturiert nach Gebietskörperschaftsgruppen zu erweitern.

Die Bemühungen des Statistischen Landesamtes sollten durch den Freistaat unterstützt werden.

Kommunale Verschuldung und Möglichkeiten zur Verbesserung der Finanzsituation

Die Ursachen kommunaler Verschuldung sind vielfältig. Kommunale Funktionsträger sind teilweise nicht in der Lage, die gesamtwirtschaftliche Haushalts- und Finanzsituation ihrer Kommunen sachgerecht zu beurteilen. Die möglichen Auswirkungen von Bürgschaften und Finanzierungen außerhalb des Haushaltes sowie der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte werden kaum erkannt.

1 Finanzlage und Verschuldung der sächsischen Kommunen

Die Kommunen in den neuen Bundesländern standen 1990 vor einem umfangreichen Nachholbedarf an Investitionen auf infrastrukturellem Gebiet¹⁾, der bis heute bei weitem noch nicht abgebaut ist. Untersuchungen zufolge wird der teilungsbedingte infrastrukturelle Rückstand der neuen Länder im Jahr 2004 erst etwa zur Hälfte abgebaut sein.²⁾ Schwierigkeiten ergeben sich für die Kommunen aus der wachsenden Verschuldung, die wenig finanziellen Handlungsspielraum belässt. Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der kommunalen Haushalte³⁾ hatte in den neuen Bundesländern mit rd. 1.146 € [2.242 DM]⁴⁾ bereits im Jahr 2000 den Stand der alten Bundesländer, der rd. 1.145 € [2.239 DM]⁴⁾ betrug, erreicht.

In Sachsen lag die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunalhaushalte am 31.12.2000 mit rd. 1.256 € [rd. 2.456 DM]⁵⁾ bereits 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.⁶⁾ Die Sachinvestitionen pro Einwohner kumulativ betrugen im Hj. 2000 in Sachsen rd. 4.983 € (9.746 DM) und in den neuen Bundesländern 4.801 € (9.389 DM). Die Personalausgaben pro Einwohner beliefen sich zum 31.12.2000 in Sachsen auf rd. 507 € (992 DM) und in den neuen Bundesländern auf rd. 543 € (1.062 DM).

Die Finanzierung des erheblichen kommunalen Infrastrukturnachholbedarfs der sächsischen Kommunen erfolgte überwiegend über Fremdmittel (Zuwendungen und Kredite). Tendenziell wurden zu wenig Eigenmittel eingesetzt. Dies lag daran, dass wegen zu hoher laufender Ausgaben relativ geringe Zuführungen zu den Vermögenshaushalten erfolgten.

1) Vor allem in den Bereichen Abwasserentsorgung, Schulbau, kommunaler Straßenbau, Altlastensanierung und Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten.

2) Vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, S. 309.

3) Schulden im Kameralhaushalt, die am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten aufgenommen wurden.

4) Vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, S. 317.

5) Vgl. Bericht des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen, Schulden der öffentlichen Haushalte und deren öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen des Freistaates Sachsen, 31.12.2000.

6) Vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, S. 317.

Die Zuweisungen für Investitionen waren von 1992 bis 2000 rückläufig. Während sie im Jahr 1992 noch bei rd. 1.849 Mio. € [3.616,9 Mio. DM]⁷⁾ lagen, betragen sie im Jahr 2000 nur noch rd. 1.071 Mio. € [2.094 Mio. DM]⁸⁾.

Die Beiträge und die Zuführung zum Vermögenshaushalt reichten zur Komplementärfinanzierung der Investitionen bei weitem nicht aus. Die gemeindlichen Steuereinnahmen als wesentliche Quelle laufender Einnahmen entwickelten sich in den vergangenen Jahren in Sachsen nur schwach. Im Jahr 2000 waren sie mit rd. 323 € [632 DM]⁹⁾ pro EW nicht einmal halb so hoch wie die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Kommunen der alten Länder.

Eine Erhöhung der Eigenmittel der Kommunen wurde in der Vergangenheit teilweise durch Vermögensveräußerungen sowie Rückflüsse aus Kapitaleinlagen erreicht. Die sächsischen Kommunen konnten zwischen 1992 und 1998 insgesamt rd. 3,3 Mrd. € [6,4 Mrd. DM]¹⁰⁾ auf diese Weise erzielen. Solche Einnahmen sind jedoch endlich und stehen künftig nicht mehr in dem Maße zur Verfügung.

Aufgrund der geringen eigenen Einnahmen, haushaltsstruktureller Probleme und erst recht bei Zurückgehen staatlicher Hilfen werden die Kommunen wie schon in der Vergangenheit auch künftig in erheblichem Umfang Fremdfinanzierungen durch Kredite in Betracht ziehen. Da der finanzwirtschaftliche Handlungsspielraum durch die bereits bestehenden Kreditverbindlichkeiten und die damit verbundenen erheblichen Zins- und Tilgungslasten in vielen Kommunen bereits stark eingeengt ist, bedarf es vor erneuten Kreditaufnahmen einer eingehenden Prüfung der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen sowohl durch die Kommune als auch durch die Rechtsaufsichtsbehörde bei Erteilung der Gesamtgenehmigung der vorgesehenen Kreditaufnahmen nach § 82 Abs. 2 SächsGemO.

Dabei ist zu beachten, dass der Schuldenstand im kommunalen Haushalt die langfristigen Belastungen der Kommunen nur unvollkommen darstellt. Auch aus dem Haushalt ausgegliederte Aufgaben, die in die Kameralschulden¹¹⁾ nicht mit einfließen, aus denen aber für die Kommunen erhebliche Zahlungsverpflichtungen entstehen können, gilt es in die Bewertung des finanziellen Handlungsspielraums einzubeziehen. Am 31.12.2000 betrug die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung statistischen Angaben zufolge

- | | |
|---|-------------------------|
| - bei Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Krankenhäusern der Kommunen | rd. 1.565 € (3.061 DM), |
| - bei Zweckverbänden | rd. 455 € (889 DM), |
| - aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften | rd. 39 € (77 DM). |

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Verschuldung durch den hohen Investitionsbedarf, stagnierende oder gar rückläufige eigene Einnahmen und unwirtschaftliches Verwaltungshandeln nachhaltig bedingt wird. Teilweise wurde versucht, die Verschuldung durch Ausgliederung von Schulden zu kaschieren.

⁷⁾ Vgl. Jahresbericht 1995 des SRH, S. 207.

⁸⁾ Vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, S. 305.

⁹⁾ Vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, S. 304.

¹⁰⁾ Vgl. Jahresbericht 1999 des SRH, S. 353.

¹¹⁾ Vgl. Pkt. 5.1.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen aufzeigen, dass allein die rechnerische Höhe und Zuordnung der o. g. Schulden zu den Kommunen und damit die Darstellung der Pro-Kopf-Verschuldung noch keine abschließende Bewertung der Haushaltswirtschaft zulässt. Vor allem Personalausgaben, sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand sowie Zinsen für bereits aufgenommene Kredite wirken sich auf die Höhe der Nettoinvestitionsrate¹²⁾ aus. Die Nettoinvestitionsrate im Zusammenhang mit weiteren Kriterien, z. B. Investitionstätigkeit, Kreditlaufzeiten, Zuführungen an Rücklagen u. a., geben einen Überblick über die Wirtschaftlichkeit des Handelns der Kommune. Zur Beurteilung der finanziellen Handlungsfähigkeit einer Kommune sind neben ihrem Schuldenstand und ihrer Schuldenpolitik somit zahlreiche weitere Kriterien zu beachten, die durch diese Prüfung näher beleuchtet werden sollen.

2 Einführung in den Prüfungsgegenstand

2.1 Ziel der Prüfung

Das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen veröffentlicht jährlich die Verschuldung der einzelnen Kommunen im Kommunalhaushalt und daneben die der zugehörigen Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser. Bestimmte Schulden von kommunalen Körperschaften werden darüber hinaus zwar statistisch erfasst, in den Veröffentlichungen werden sie jedoch nicht direkt den einzelnen Kommunen zugeordnet. Das sind insbesondere

- Schulden aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften¹³⁾,
- Schulden der Zweckverbände (anteilig),
- Schulden der wirtschaftlichen Unternehmen, an denen die Kommunen mehrheitlich, aber nicht allein beteiligt sind.

Die Zielsetzung dieser Querschnittsprüfung bestand darin, neben der umfassenden Darstellung der Schulden im Kommunalhaushalt die ausgelagerten Schulden zu erfassen, den Kommunen zuzuordnen und zu beurteilen, inwieweit sich für die Kommunen Risiken und Folgelasten aus den ausgelagerten Schulden ergeben können. Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen sollen dargestellt sowie Folgerungen und Empfehlungen zu deren Sicherung gegeben werden. Ergänzend werden Hinweise für Änderungen von Regelungen und Vorschriften durch das SMI und SMF gegeben.

Die drei wesentlichen Prüfungsziele dieser Querschnittsprüfung waren somit:

- die vollständige Erfassung aller Schulden der Kommunen einschließlich ausgelagerter Schulden,
- die Bewertung der Gesamtverschuldung unter Einbeziehung von Faktoren, die sich auf den Schuldenstand auswirken können sowie
- das Aufzeigen der finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen sowie Hinweise zu deren Sicherung.

¹²⁾ Zuführungen vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt, bereinigt um umgekehrte Zuführungen, abzüglich ordentlicher Tilgungsleistungen und Kreditbeschaffungskosten.

¹³⁾ Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen, z. B. Leasing (§ 82 Abs. 5 SächsGemO).

2.2 Prüfungsabgrenzung und Prüfungsumfang

Die Prüfung umfasste ausschließlich Kommunen der Größenklasse zwischen 10.000 und 20.000 EW, um signifikante Entwicklungen zu erfassen und Sondereffekte der Kreisfreien Städte, der Landkreise und der kleinen Kommunen aus der Prüfung auszuklammern. Die Prüfungsergebnisse erheben insoweit keinen Anspruch auf eine repräsentative Darstellung der Entwicklung in allen Kommunen des Freistaates Sachsen.

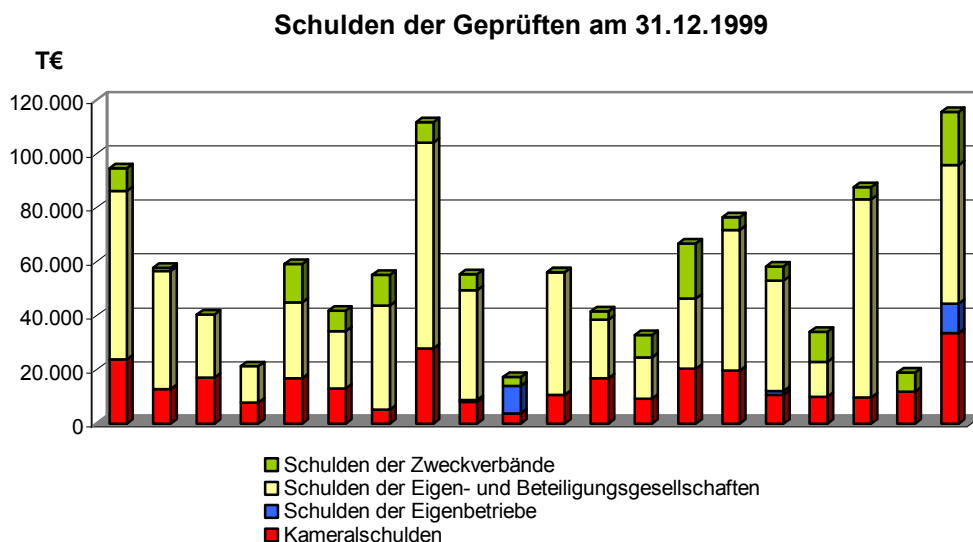
Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung am 31.12.2000 im Kommunalhaushalt der betrachteten Größenklasse betrug rd. 872 € (1.706 DM) und entsprach damit ungefähr dem Durchschnitt aller kreisangehörigen Gemeinden Sachsens mit rd. 853 € (1.667 DM).

Im Rahmen der Querschnittsprüfung wurden Daten aus dem Zeitraum von 1993 bis 1999 erfasst. Soweit vorhanden, wurden die Ergebnisse der Jahresrechnung 2000 einbezogen.

2.3 Prüfungsmethodik

Die Datenerfassung erfolgte bei 20 Kommunen mittels Fragebögen zur kameralem Verschuldung sowie zur Verschuldung der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und öffentlichen Unternehmen mit mehrheitlicher kommunaler Beteiligung. Diese Kommunen waren an insgesamt 43 Zweckverbänden beteiligt. Bei den Zweckverbänden wurden die Daten direkt erhoben. Keine der Kommunen war im Prüfungszeitraum Mitglied eines Verwaltungsverbandes, sodass eine Erhebung insoweit entbehrlich war.

Im Ergebnis stellen sich die Schulden der 20 geprüften Kommunen, ihrer Eigenbetriebe, Eigengesellschaften sowie Beteiligungsgesellschaften und Zweckverbände wie folgt dar. Bei den beiden zuletzt Genannten wurden die Schulden entsprechend der jeweiligen Anteilsquote den Kommunen zugeordnet.



Bei den Städten mit der höchsten Verschuldung wurden keine verallgemeinerungsfähigen Zusammenhänge zwischen Verschuldung und Kriterien, wie z. B. Personalausgaben, Anzahl der Mitarbeiter im Beschäftigungsbereich 21 oder Höhe der Realsteuerhebesätze vorgefunden. So lagen z. B. im Jahr 1999 die Personalausgaben im Bereich von rd. 137 €/EW bis rd. 366 €/EW.

2.4 Mitwirkung der Kommunen an der Querschnittsprüfung

Die Mitwirkung der geprüften kommunalen Körperschaften war überwiegend ungenügend. Der zeitliche Prüfungsablauf wurde dadurch erheblich verzögert.

Es erfolgte eine verspätete Abgabe der geforderten Unterlagen, obwohl immerhin ein Zeitraum von 21 Arbeitstagen zur Verfügung stand. Nur rund ein Drittel der geprüften Körperschaften lieferte die Unterlagen termingerecht. Terminverlängerungen wurden nicht eingehalten. Eine Stadt lieferte trotz Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde die geforderten Unterlagen bis zum Abschluss der Prüfung gar nicht.

Die Exaktheit der gelieferten Unterlagen entsprach häufig nicht den Anforderungen. Fragebögen waren vielfach falsch und teilweise unvollständig ausgefüllt, wie sich bei den sich anschließenden örtlichen Erhebungen herausstellte.

Einigen Bediensteten fehlten offensichtlich Grundkenntnisse zum kommunalen Haushaltsrecht, Eigenbetriebsrecht und zum Gesellschaftsrecht. Begriffe, wie z. B. Nettoinvestitionsrate, Nettokreditaufnahme, kreditähnliches Rechtsgeschäft, waren mitunter selbst den Finanzbediensteten nicht klar.

Die geprüften Kommunen hatten zu ihren Haushaltsstrukturen und zu den wirtschaftlichen Verflechtungen oft unvollkommene Kenntnisse. Die wirtschaftliche Situation der Eigenbetriebe, Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaften und der Zweckverbände konnte überwiegend nicht exakt beurteilt werden.

Bei einer Kommune wurde sogar erst im Rahmen der örtlichen Erhebungen bekannt, dass neben den in den schriftlichen Erhebungen mitgeteilten noch ein weiteres Beteiligungsunternehmen vorhanden war. Selbst leitende Bedienstete hatten keine vollständige Kenntnis über den Anteil der kommunalen Beteiligung an Zweckverbänden und Unternehmen. Einem Finanzdezernenten war z. B. nicht bekannt, ob für die Aufgaben der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung seiner Stadt ein Zweckverband oder eine GmbH zuständig war.

Einige Kommunen verfügten über keinerlei Unterlagen zur wirtschaftlichen Situation ihrer Eigenbetriebe, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften. Wegen Auskünften wurde an die Eigenbetriebsleiter und Geschäftsführer verwiesen.

Mehrere Geschäftsführer von Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaften und Zweckverbänden konnten geforderte Angaben nicht liefern, weil ihnen der Überblick über die wirtschaftliche Situation des Unternehmens/Zweckverbandes fehlte. Beispielsweise waren einem Geschäftsführer einer GmbH, an der die geprüfte Stadt mit 75 % beteiligt war, die vom SRH abverlangten Daten über seine Gesellschaft nicht bekannt, weil das Unternehmen kaufmännisch von einem Minderheitsgeschäftspartner (Beteiligung 25 %) in München geführt wurde. Ein Zweckverband sah sich außer Stande, die Fragebögen auszufüllen und beauftragte deshalb einen Steuerberater.

Die zögerliche Mitwirkung vieler Kommunen an der Prüfung spiegelt den fehlenden Überblick über wesentliche Finanzdaten wider. Diese Kommunen waren offensichtlich nicht in der Lage, grundlegende statistische Daten zu den wirtschaftlichen Aktivitäten ihrer Beteiligungen zusammenzustellen. Es ist fraglich, wie bei diesem Informationsstand ein aktives Beteiligungsmanagement realisiert werden kann.

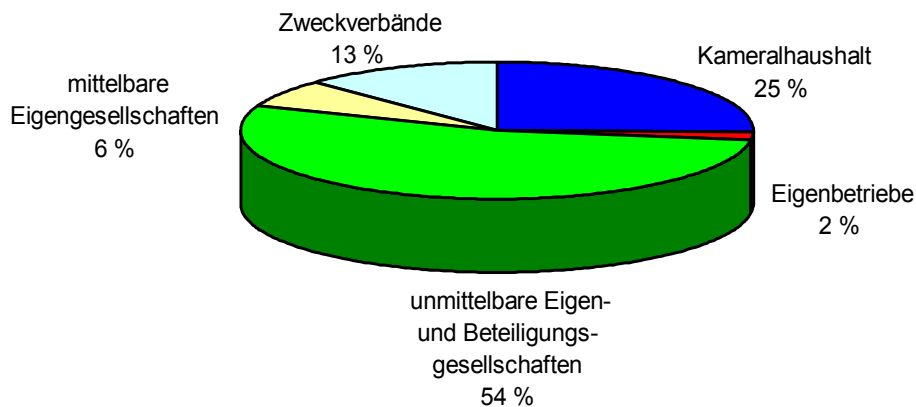
3 Allgemeine Erläuterungen zu den erfassten Schulden

3.1 Einteilung der erfassten Schulden nach kommunalen Körperschaften sowie deren Sondervermögen und Beteiligungsunternehmen

Neben den Schulden in den Kameralhaushalten der geprüften Kommunen wurden - wie bereits unter Pkt. 2.1 ausgeführt - die Schulden der zugehörigen Eigenbetriebe, Zweckverbände, Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften mit mehrheitlicher kommunaler Beteiligung erfasst. Die Schulden der Zweckverbände und Beteiligungsgesellschaften wurden entsprechend der jeweiligen Anteilsquote der Kommunen ermittelt. Hinzugerechnet wurden außerdem Schulden aus mittelbaren Eigengesellschaften¹⁴⁾, die bei zwei geprüften Städten vorgefunden wurden.

Bei der sich daraus ergebenden Gesamtverschuldung der geprüften Kommunen nehmen die einzelnen Schuldenstände folgende Anteile ein:

Aufteilung der Gesamtverschuldung der geprüften kommunalen Körperschaften am 31.12.1999



Eine Erfassung und Beurteilung aller Schuldenstände dient der notwendigen Vorbereitung einer Analyse der freien Handlungsspielräume. Eine Addition der Kameralschulden und der ausgegliederten Schulden über mehrere Jahre verdeutlicht Entwicklungstendenzen (vgl. Pkt. 4). Aufbauend auf dieser Erfassung der Schulden war dann im Rahmen der Prüfung eine genaue Untersuchung erforderlich, inwieweit sich die Schuldenstände auf die freien Handlungsspielräume auswirken und welche Zahlungsverpflichtungen und Risiken sich daraus für die Folgejahre ergeben.

3.2 Einteilung der erfassten Schulden nach Kreditgebern, zugrunde liegenden Rechtsgeschäften und Laufzeit der Kreditverträge

Im Rahmen der Prüfung wurden neben den Schulden am Kreditmarkt auch die Schulden aus Krediten bei öffentlichen Haushalten¹⁵⁾ erfasst. Ebenfalls einbezogen wurden die Schulden aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

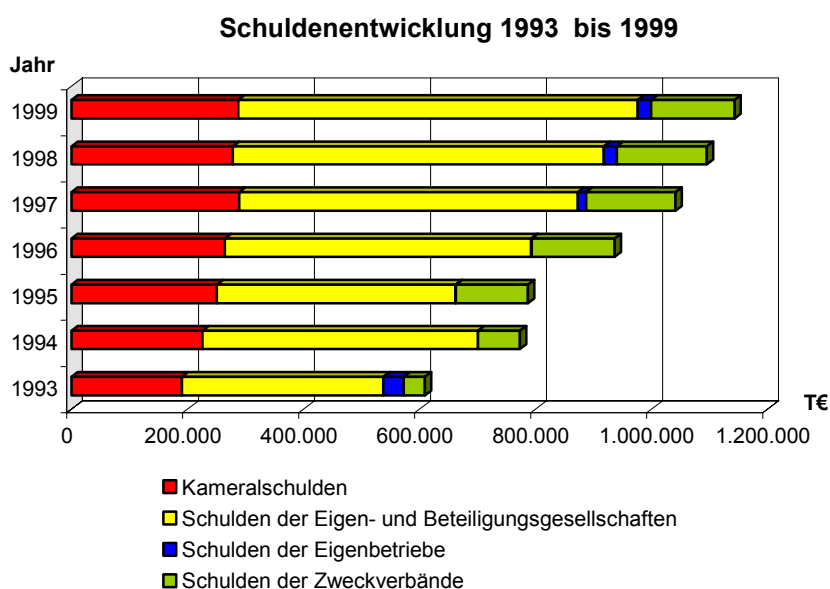
¹⁴⁾ Eine mittelbare Eigengesellschaft liegt vor, wenn eine Eigengesellschaft der Kommune (sog. Tochtergesellschaft) selbst wieder eine Eigengesellschaft (sog. Enkelgesellschaft) unterhält.

¹⁵⁾ Unter Schulden bei öffentlichen Haushalten fallen z. B. Schulden beim Bund und Lastenausgleichsfonds, beim ERP-Sondervermögen, bei sonstigem Sondervermögen des Bundes, bei Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie bei Zweckverbänden und Eigenbetrieben.

Da Kassenkredite nur kurzfristige Schulden zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit der Kasse sind, wurden diese nicht in die Prüfung einbezogen.

4 Schuldenstandsentwicklung in den geprüften Kommunen

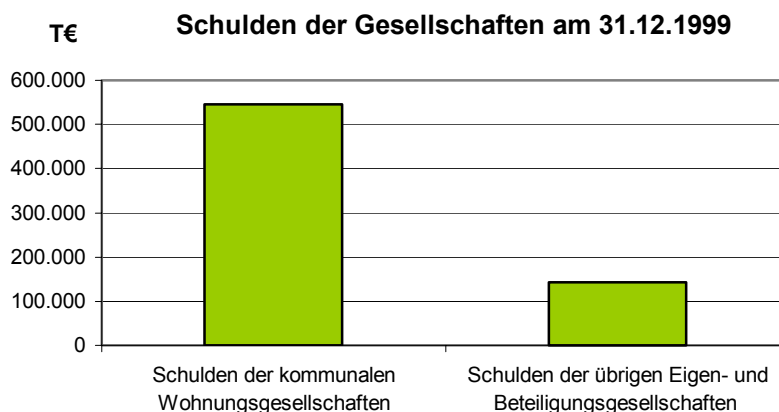
Aus der folgenden Abbildung wird ersichtlich, dass die Gesamtverschuldung der geprüften Kommunen in dem Zeitraum von 1993 bis 1999 kontinuierlich gestiegen ist. Dies ist vor allem auf den Anstieg der Schulden bei den Eigen- und Beteiligungsgesellschaften zurückzuführen, während die Schulden in den Kameralhaushalten von 1993 bis 1996 nur leicht gestiegen und in den Folgejahren weitgehend konstant geblieben sind. Die deutliche Verlagerung der Verschuldung auf die Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie Zweckverbände im Zeitraum von 1993 bis 1999 hängt mit der Ausgliederung von Aufgaben zusammen.



Der Anstieg der ausgelagerten Schulden spiegelt auch das Ansteigen der Zahl der kommunalen Unternehmen in Privatrechtsform in Sachsen von 162 im Jahr 1993 auf 464 im Jahr 2001 wider¹⁶⁾. Die Privatisierung kommunaler Aufgaben war damit ein ganz wesentlicher Aspekt kommunaler Reformüberlegungen in der Vergangenheit, ohne dass den Kommunen die sich daraus für die kommunale Haushaltswirtschaft ergebenden Risiken bewusst wurden (vgl. Pkt. 5).

Der Hauptanteil der Schulden liegt bei Gesellschaften, die im Bereich der Wohnungswirtschaft tätig sind.

¹⁶⁾ Vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, S. 295; erfasst sind Unternehmen mit einer kommunalen Beteiligung von mehr als 50 %.



Im Jahr 1999 waren von insgesamt 37 Eigengesellschaften und Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung der geprüften Kommunen 17 Gesellschaften im Bereich der Wohnungswirtschaft tätig, deren Schulden die Schulden der 20 restlichen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften um rd. 400 Mio. € überstiegen und damit rund das Vierfache betragen.

5 Haftung der Kommunen für die erfassten Schulden

Es soll im Folgenden erläutert werden, welche Risiken sich aus den erfassten Schulden für die Kommunen ergeben können.

5.1 Kameralschulden

5.1.1 Kredite

Zu den Kameralschulden gehören in erster Linie die Kredite, die durch die Kommune im eigenen Haushalt aufgenommen werden. Dazu gehören auch Schuldscheinkredite, Anleihen und Bausparkkredite.¹⁷⁾

Die Kreditaufnahmevoraussetzungen sind in der SächsGemO restriktiv geregelt. Kredite dürfen nach § 82 Abs. 1 SächsGemO nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Nach § 73 Abs. 4 SächsGemO darf die Kommune Kredite nur dann aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

Da ihre Eigenmittel, die Investitionszuschüsse und Beiträge in der Regel nicht zur Finanzierung der notwendigen Investitionen im infrastrukturellen Bereich ausreichen, waren die Kommunen auf Kreditaufnahmen angewiesen. Die anteilig mit Krediten finanzierten Investitionen stehen häufig auch nachfolgenden Generationen zur Verfügung, sodass es gerechtfertigt ist, auch diese mit den Kosten in Form des Schuldendienstes zu belasten. Die Kommunen haben aber darauf zu achten, dass die Kreditbelastungen nicht die laufende Aufgabenerfüllung gefährden. Das kann vor allem bei Krediten mit vereinbarter Tilgungsaussetzung oder endfälligen Krediten der Fall sein.

¹⁷⁾ Quecke/Schmid, Kommentar zur Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, G § 82, Rdnr. 32 ff.

5.1.2 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte

Zu den Kameralsschulden zählen auch die Schulden aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften. Zwar nehmen die Zahlungsverpflichtungen aus den kreditähnlichen Rechtsgeschäften insgesamt einen verhältnismäßig geringen Anteil ein. Der Anteil der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte in den geprüften Kommunen lag insgesamt im Jahr 1999 bei lediglich rd. 7 % der Kameralsschulden. Vereinzelt wurden aber erhebliche Zahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften vorgefunden. In einer der geprüften Städte betrug der Anteil der Zahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften im Jahr 1999 rd. 37,2 % der Gesamtkameralverschuldung¹⁸⁾.

In Anbetracht der erheblichen haushaltswirtschaftlichen Risiken, die auf die Kommunen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften zukommen können, sind die Darstellungen des Statistischen Landesamtes unzureichend. Die Schulden aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften werden in den jährlich erscheinenden statistischen Berichten ohne Zuordnung zu den einzelnen kreisangehörigen Städten und Gemeinden dargestellt. Dies erfolgt lediglich bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten.

Zu den laufenden Zahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften kommen je nach Vertragsgestaltung häufig noch Haushaltsrisiken wegen Abschlusszahlungen in z. T. beträchtlicher Höhe (insbesondere bei Mietkauf- und Leasingverträgen). Entscheidungen über die Ausübung von Kaufoptionen oder Andienungsrechten (bei Leasingverträgen) werden häufig erst am Ende der Vertragslaufzeit getroffen. In diesen Fällen sollten die Kommunen vorsorglich entsprechende Mittel in der allgemeinen Rücklage ansammeln, sofern absehbar ist, dass die Abschlusszahlung aus laufenden Mitteln nicht aufzubringen sein wird. Für den Geltungsbereich der KommInvestVwV ist dies bereits unter Nr. 3.2.2 vorgeschrieben.

Neben den laufenden und ggf. endfälligen Zahlungsverpflichtungen dürfen die zivilrechtlichen, steuerrechtlichen und kommunalrechtlichen Aspekte durch die Kommunen und auch durch die Rechtsaufsichtsbehörde bei Erteilung der nach § 82 Abs. 5 SächsGemO erforderlichen Genehmigung nicht außer Acht gelassen werden.

5.1.3 Kredite außerhalb des Haushaltes

Einigen wenigen Kommunen wurden durch die Rechtsaufsichtsbehörde in der Vergangenheit sog. „Kreditaufnahmen außerhalb des Haushaltes“ genehmigt. Diese sind ebenfalls als kreditähnliche Rechtsgeschäfte einzuordnen. Es handelt sich hierbei in der Regel um Geschäftsbesorgungsverträge, die Kommunen zur Vorfinanzierung kommunaler Baumaßnahmen (insbesondere Erschließungsmaßnahmen) abgeschlossen haben. Mit Abrechnung der Vorfinanzierung kommen oft erhebliche Zahlungsverpflichtungen aus derartigen Verträgen auf die Kommunen zu.

So hat z. B. eine der geprüften Städte im Jahr 1992 einen Finanzierungsvertrag zum Zwecke des Grundstückserwerbs für ein Gewerbegebiet abgeschlossen. Die Aufwendungen hierfür sollten rd. 9,5 Mio. € (18,5 Mio. DM) betragen. Eine Schlussabrechnung sollte fünf Jahre nach Abschluss des Vertrages erstellt werden. Eine vollständige Ablösung des Vertrages, dessen Kreditvolumen sich noch auf rd. 6,4 Mio. € (12,5 Mio. DM) belief, war nach der vereinbarten Laufzeit von fünf Jahren aufgrund fehlender Einnahmen aus Grundstücksverkäufen nicht möglich. Die betreffende Kommune nutzte daher

¹⁸⁾ Schulden am Kreditmarkt zzgl. Schulden bei öffentlichen Haushalten und Zahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

eine einmalige Verlängerungsoption von weiteren fünf Jahren bis zum Jahr 2002. Nach derzeitigen Prognosen wird die Tilgung der dann noch bestehenden Restverbindlichkeiten nur durch erneute Kreditaufnahmen möglich sein.

Da private Vorfinanzierungen den Haushalt der Kommunen in künftigen Jahren genauso wie Kredite belasten, dürfen durch „Kreditaufnahmen außerhalb des Haushaltes“ die kommunalrechtlich festgelegten Kreditaufnahmevorschriften nicht unterlaufen werden. Die finanziellen Belastungen sind durch die Kommunen zu berücksichtigen und in die Finanzplanung einzubeziehen.

5.2 Schulden der Eigenbetriebe

Die Schulden der Eigenbetriebe spiegeln sich zunächst nicht im Haushaltsplan der Kommune direkt wider, da es sich bei Eigenbetrieben gem. § 91 Abs. 1 Nr. 1 SächsGemO um Sondervermögen der Gemeinden handelt, für die Sonderrechnungen zu führen sind. In den Haushaltsplan der Gemeinde ist nach § 15 Abs. 2 SächsEigBG lediglich der abzuführende Jahresgewinn oder der aus dem Haushalt der Gemeinde zu deckende Jahresverlust aufzunehmen.

Da die Stadt bzw. Gemeinde jedoch Träger des rechtlich unselbstständigen Eigenbetriebes ist, hat diese im Falle der Zahlungsunfähigkeit in voller Höhe für die Schulden des Eigenbetriebes einzustehen. Daneben ist der Mittelbedarf der Eigenbetriebe bei einer ungünstigen finanziellen Entwicklung zu beachten.

Die finanzielle Entwicklung der Eigenbetriebe ist in die Betrachtung der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Kommune unbedingt einzubeziehen.

5.3 Schulden der Zweckverbände

Der Zweckverband als Verbandskörperschaft des öffentlichen Rechts verwaltet seine Angelegenheiten eigenverantwortlich und haftet seinen Gläubigern gegenüber unbeschränkt, da das Gesetz keine Haftungsbeschränkung vorsieht. Reichen die eigenen Mittel des Zweckverbandes nicht aus, werden die Verbandsmitglieder durch Erhebung einer Verbandsumlage oder sonstige Sonderzahlungen belastet. Im Falle der Auflösung des Zweckverbandes werden die Haushalte der Verbandsmitglieder ggf. anteilig mit den Schulden belastet. Verbandsmitglieder haben den Zweckverbandshaushalt wie ihren eigenen Haushalt zu betrachten, da sie voll für ihn einstehen müssen. Es wird daher dringend empfohlen, sich einen laufenden Überblick über die Wirtschaftslage der Zweckverbände zu verschaffen.

5.4 Schulden der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften

5.4.1 Haftungsbeschränkung

Eine differenzierte Betrachtung gebietet sich bei den Eigen- und Beteiligungsgesellschaften. Die Gesellschaften werden in der Regel in der Rechtsform der GmbH, in seltenen Fällen auch in der Rechtsform der AG geführt, was zur Folge hat, dass die Kommune im Falle des Eintritts einer Insolvenz lediglich mit dem in die Gesellschaft eingebrachten Vermögen haftet. Eine Insolvenzabwendungspflicht besteht für die öffentlich-rechtliche Körperschaft als Gesellschafterin nicht.¹⁹⁾

¹⁹⁾ Vgl. Michael C. Frege: Die Haftung öffentlich-rechtlicher Körperschaften in der Insolvenz einer Eigengesellschaft, Finanzwirtschaft 2000, S. 151 ff.

5.4.2 Haftung für übernommene Sicherheiten

Hat die Kommune allerdings für die Gesellschaft Sicherheiten übernommen, hat sie für diese im Falle der Zahlungsunfähigkeit der Gesellschaft in voller Höhe einzustehen.²⁰⁾ Dieser Fall ist immer wieder bei Prüfungen festzustellen.

In den geprüften Kommunen wurden im Prüfungszeitraum überwiegend Bürgschaften übernommen. Die tatsächliche Inanspruchnahme aus Bürgschaften lag im Verhältnis zur Höhe der abgegebenen Bürgschaftserklärungen zwar insgesamt bei lediglich 4,4 %. Dennoch kann sich für die einzelne Kommune, die für eine Bürgschaft einzutreten hat, ein erhebliches Haushaltsrisiko ergeben.

Die Kommunen sollten sich des Risikos aus übernommenen Sicherheiten stets bewusst sein und die Auswirkungen bei einer Inanspruchnahme auf die laufende Aufgabenerfüllung sorgfältig einschätzen. Gegebenenfalls sind rechtzeitig Mittel der allgemeinen Rücklage nach § 20 Abs. 3 Nr. 2 KomHVO zuzuführen.

5.4.3 Übertragung von Krediten

In mehreren Fällen wurde auch festgestellt, dass die geprüften Städte und Gemeinden aufgenommene Kredite an ihre Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaften „weitergereicht“ haben. Die Gesellschaft trägt dann je nach dem Inhalt der getroffenen Vereinbarung entweder selbst den Schuldendienst oder sie erstattet der Kommune den Schuldendienst. Häufig wurde dabei jedoch kein ordnungsgemäßer Schuldnerwechsel im Sinne der §§ 414 f. BGB vorgenommen, der entweder mit dem Gläubiger direkt vereinbart werden muss oder den der Gläubiger genehmigen muss. Da die Kommunen dann nach wie vor Vertragspartner des Kreditvertrages bleiben, ist eine volle Haftung der kommunalen Körperschaft im Falle der Insolvenz der kommunalen Gesellschaft aus diesem Kreditvertrag gegeben. Mehrere Kommunen waren sich dieser Tatsache nicht bewusst.

5.4.4 Pflichtaufgaben

Eine gesonderte Betrachtung der Einstandspflicht der Kommunen ist im Hinblick auf Pflichtaufgaben erforderlich, d. h. wenn die Aufgabe eine öffentliche bleibt, sie aber nicht von der Verwaltung, sondern von einer juristischen Person des Privatrechts in öffentlicher Hand erfüllt wird.²¹⁾ Obwohl die Kommune in der Regel nicht für die Schulden der Gesellschaft haftet, fällt im Falle der Insolvenz der Gesellschaft die Erfüllung der Pflichtaufgabe jedoch an die Kommune zurück, was erhebliche finanzielle Aufwendungen nach sich ziehen kann.

6 Darstellung von allgemeinen verschuldungsrelevanten Einflussfaktoren

6.1 Schuldentilgung

Die kreisangehörigen sächsischen Kommunen haben in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Schuldenstand abzubauen. Dies ging nachhaltig zu Lasten der Investitionstätigkeit.²²⁾

²⁰⁾ Eine unmittelbare Haftung der Gesellschafter besteht auch bei einem Schuldbeitritt, Garantieverprechen oder einer Haftung aus c.i.c.

²¹⁾ Sog. formelle Privatisierung.

²²⁾ Vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, S. 309.

Die Möglichkeiten zur Schuldentilgung bleiben wegen der ohnehin engen Handlungsspielräume weiter begrenzt. Teilweise bestanden vertragliche Bindungen, die Tilgungen nur mit unvertretbar hohen Vorfälligkeitsentschädigungen zulassen.

6.1.1 Kreditverträge mit vereinbarter Tilgungsaussetzung

Bei den Erhebungen in sieben Städten wurde festgestellt, dass alle Kreditverträge abgeschlossen hatten, bei denen tilgungsfreie Jahre vereinbart waren. Mehrfach wurden Kredite nach Ablauf der Bindungsfrist umgeschuldet und mit tilgungsfreien Zeiten vereinbart. Insbesondere Anfang der 90er Jahre hatten die Kommunen Kredite mit tilgungsfreien Jahren vereinbart.

Zum Beispiel hatte eine Stadt im genannten Zeitraum Kredite von insgesamt rd. 15,3 Mio. € (30 Mio. DM) aufgenommen, für die über mehrere Jahre keine Tilgungsleistungen erbracht und bis zum 31.12.2000 lediglich rd. 0,5 Mio. € (rd. 0,9 Mio. DM) getilgt wurden. Allein für die tilgungsfreien Jahre musste die Stadt Zinsen in Höhe von insgesamt rd. 6,1 Mio. € (rd. 12 Mio. DM) aufbringen. Ein Kredit in Höhe von rd. 6,1 Mio. € (12 Mio. DM) wurde 1991 aufgenommen und mehrmals jeweils nach der Bindungsfrist gesplittet umgeschuldet und z. T. wieder tilgungsfrei vereinbart. Kurzfristige Handlungsspielräume wurden damit teuer erkaufte.

Seit Ende der 90er Jahre wurden dann Kreditverträge mit tilgungsfreien Zeiträumen nur noch selten vereinbart.

Bei einigen Geprüften ist mit Ablauf der vertraglich festgelegten tilgungsfreien Zeiträume in den Haushaltsplänen und Finanzplänen ein deutlicher Schuldenabbau vorgesehen. Die tilgungsfreien Zeiten sind zu nutzen, um Rücklagen dafür aufzubauen.

6.1.2 Nettoinvestitionsrate und Kredittilgung

Indikatoren für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Kommune sind u. a. die Nettoinvestitionsrate und die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit für die aufgenommenen Kredite. Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit ist der Quotient aus den Schulden eines jeden Jahres und der ordentlichen Tilgung. Eine positive Nettoinvestitionsrate ist bei einer überdurchschnittlich hohen rechnerischen Tilgungszeit kritisch zu betrachten. Zumindest liegt die Vermutung nahe, dass Tilgungslasten in künftige Zeitabschnitte verschoben werden sollen. Die Kommune kann die scheinbar vorhandenen freien Handlungsspielräume nicht für Neuinvestitionen und damit verbundene neue Schuldenaufnahmen ausschöpfen, da die in Zukunft steigenden Tilgungslasten aus bereits bestehenden Kreditverträgen einzuplanen sind. Als kritisch wird das Überschreiten einer durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeit von 20 Jahren angesehen.²³⁾

Besonders problematisch ist der Fall, dass die Kreditlaufzeiten die Lebensdauer des Investitionsobjektes übersteigen (mangelnde Kreditkongruenz), da fortdauernde Zahlungen für nicht mehr nutzbare Objekte geleistet werden.²⁴⁾ Mangelnde Kreditkongruenz kann zu einem Substanzverzehr führen, wird durch das Gesamtdeckungsprinzip aber nicht sichtbar.

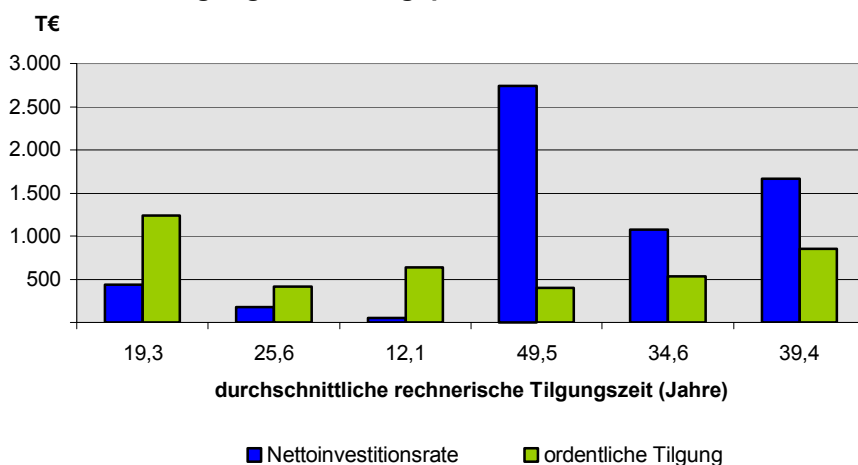
²³⁾ Vgl. Mummert & Partner, Verbesserung der kommunalen und rechtsaufsichtlichen Kontrolle und Steuerung kommunaler Unternehmen sowie der Verschuldung der Kommunen, deren Eigenbetriebe und Eigenesellschaften, im Auftrag des SMI, Mai 1999.

²⁴⁾ Vgl. Achter Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften - über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung für die Zeit vom 01.01. bis 31.07.1999, S. 75.

Die Prüfung bestätigte, dass oft dann, wenn in einem Jahr herausragende Nettoinvestitionsraten ausgewiesen wurden, die ordentliche Tilgung in diesem Jahr niedrig war. Kreditbeschaffungskosten blieben außer Betracht, weil keine der Geprüften sie veranschlagte. Betrachtet man das Jahr 1999, so hatten sechs von sieben der geprüften Städte positive Nettoinvestitionsraten und wiederum drei davon außerordentlich hohe Nettoinvestitionsraten ausgewiesen.

Bei diesen drei Städten war neben einer hohen Nettoinvestitionsrate eine niedrige ordentliche Tilgung zu verzeichnen. Die durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeiten lagen zwischen 34,6 und 49,9 Jahren und damit weit über dem Durchschnitt vergleichbarer Städte der geprüften Größenklasse, der bei 21,7 Jahren lag.

Vergleich Nettoinvestitionsrate zur ordentlichen Tilgung bei sechs geprüften Städten im Jahr 1999



Wenn hohe Nettoinvestitionsraten mit langen Tilgungszeiten korrespondieren, werden Belastungen in die Zukunft geschoben. Die künftigen Spielräume werden dadurch drastisch eingeschränkt.

6.2 Rentierliche Kredite

Nach dem alten Haushaltsrecht galt für den außerordentlichen Haushalt (Vermögenshaushalt) das sog. Einzeldeckungsprinzip, d. h. Kredite waren an einzelne Investitionsmaßnahmen gebunden. Bei rentierlichen Krediten handelte es sich um solche Kredite, die durch Entgelte (z. B. Gebühren) refinanziert werden konnten. Es wurde daher zwischen rentierlichen, teilrentierlichen und unrentierlichen Krediten unterschieden.

Nach dem jetzt geltenden Gesamtdeckungsprinzip ist es nicht möglich, Schulden einzelnen Maßnahmen zuzuordnen. Dennoch ist nach der VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2002 vom 31.02.2002, Nr. 3.b), bei der Betrachtung von Kreditaufnahmen eine Differenzierung zwischen rentierlichen und unrentierlichen Schulden erforderlich. Richtigerweise wird in der VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2002 ausgeführt, dass dies voraussetzt, dass die im Rahmen der Gesamtdeckung im Vermögenshaushalt aufgenommenen Kredite den einzelnen Maßnahmen zugeordnet werden können. Unklar ist jedoch, wie dies im konkreten Fall zu erfolgen hat.

Man könnte z. B. die Kreditfinanzierungsquote im Vermögenshaushalt ermitteln, indem man das Verhältnis der Gesamtausgaben im Vermögenshaushalt für Investitionen zu den Gesamteinnahmen aus Krediten ermittelt und annimmt, dass alle Investitionen zu

dem errechneten Anteil mit Krediten finanziert sind. Diese Berechnung wäre jedoch schon dann nicht mehr korrekt, wenn die Kreditfinanzierungsquote zusammen mit den (objektgebundenen) Zuwendungen höher ist als die Gesamtausgaben für die betreffende Investition. Zusätzlich sind die fehlende Kongruenz zwischen Kreditlaufzeit und Lebensdauer der Investitionen, der unterschiedliche Anteil der Gebührenfinanzierung und die ggf. nicht gleichförmige Kredittilgung zu beachten.

Eine Ermittlung der Rentierlichkeit aller aufgenommenen Kredite wäre - wenn überhaupt - nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand rechnerisch möglich und würde ggf. zu verfälschten Ergebnissen führen. Die Unterteilung der Schulden in rentierliche und unrentierliche ist also nach dem Gesamtdeckungsprinzip haushaltswirtschaftlich und rechtlich schwierig.

Sollte das SMI die Unterteilung in rentierliche und unrentierliche Schulden in der VwV kommunale Haushaltswirtschaft belassen, so bedarf es dringend konkreter Berechnungshinweise für die kommunalen Körperschaften.

6.3 Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte

Nach § 83 Abs. 1 SächsGemO darf die Gemeinde keine Sicherheiten zugunsten Dritter bestellen. Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen darf die Gemeinde gem. § 83 Abs. 2 SächsGemO nur zur Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen.

Bei der Querschnittsprüfung wurde festgestellt, dass die Kommunen Sicherheiten in Form von Bürgschaften, Patronatserklärungen und Grundschuldbestellungen übernommen hatten.

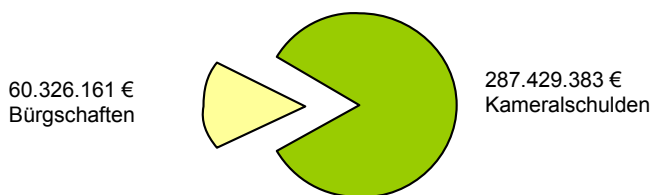
Bürgschaften

Insgesamt betrachtet spielt die tatsächliche Inanspruchnahme aus Bürgschaften im Hinblick auf die Verschuldung eine untergeordnete Rolle. Die geprüften Kommunen mussten im Prüfungszeitraum für nur rd. 4,4 % der übernommenen Gesamthaftungssumme eintreten. Im Einzelfall führt die Inanspruchnahme aus Bürgschaften allerdings zu einem sprunghaften Anstieg der Verschuldung.

Von den 20 geprüften Kommunen hatten 14 im Prüfungszeitraum Sicherheiten für Dritte in Form von Bürgschaften übernommen, zwei davon mussten für Bürgschaften eintreten. Es wurden Bürgschaften als Sicherheit für Kredite der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften, vereinzelt auch der Beteiligungsgesellschaften übernommen.

Die folgende Übersicht zeigt die Verschuldung der Kommunalhaushalte im Vergleich zu den übernommenen Haftungssummen aus Bürgschaften der Geprüften insgesamt.

**Übernommene Bürgschaften und Kameralschulden
am 31.12.1999 insgesamt**



Obwohl durch kommunale Bürgschaftsübernahme die Schuldner gegenüber anderen Kreditnehmern Vorteile, wie z. B. erhöhte Kreditwürdigkeit oder günstigere Zinssätze, in Anspruch nehmen, haben alle Kommunen die Bürgschaften unentgeltlich gewährt. Künftig sollten Bürgschaftsentgelte erhoben und in der Rücklage angesammelt werden.

Eine Stadt hatte 1991 für den Kredit eines privaten Unternehmens in Höhe von rd. 2,4 Mio. € (4,7 Mio. DM) eine Bürgschaftserklärung abgegeben. Der Unternehmer hatte sich gegenüber der Stadt vertraglich verpflichtet, eine Kläranlage zu bauen. Im Jahr 1997 wurde die Stadt in voller Höhe zzgl. Nebenkosten aus der Bürgschaft in Anspruch genommen. Die Kläranlage war nicht gebaut worden. Zur Begleichung der Ansprüche aus der Bürgschaft in Höhe von rd. 2,5 Mio. € (rd. 5 Mio. DM) war eine Kreditaufnahme erforderlich.

Patronatserklärungen

Einige der Geprüften hatten Patronatserklärungen abgegeben. Eine Inanspruchnahme aus Patronatserklärungen war im Prüfungszeitraum nicht erfolgt. Bei den örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass bei den Finanzbediensteten die unzutreffende Auffassung vorherrscht, dass Patronatserklärungen rein unverbindliche Erklärungen sind, aus denen keine Ansprüche erwachsen können.

Eine Patronatserklärung ist eine besondere Form der Sicherung vor allem von Großkrediten im Gesellschaftsrecht, die auch im Kommunalrecht eine nicht unerhebliche Rolle spielt. Sie bezeichnet als Sammelbegriff verschiedenartige Erklärungen der Gemeinde (Patronin) gegenüber einem Kreditgeber einer Beteiligungs- oder Eigengesellschaft der Gemeinde, in denen ein Verhalten der Kommune in Aussicht gestellt oder versprochen wird, das die Chancen auf Rückzahlung des Kredits verbessert. Die Bandbreite solcher Erklärungen kann von unverbindlichen, rein wirtschaftlich bedeutsamen Absichtserklärungen (weiche Patronatserklärungen) bis hin zu rechtlich durchsetzbaren Zusagen (harte Patronatserklärungen) reichen, deren Nichteinhaltung auch Schadensersatzansprüche wegen Nichterfüllung auslösen kann.

Die Kommune muss sich der erheblichen wirtschaftlichen Risiken aus Bürgschaften und Patronatserklärungen bewusst sein.

6.4 Investitionen

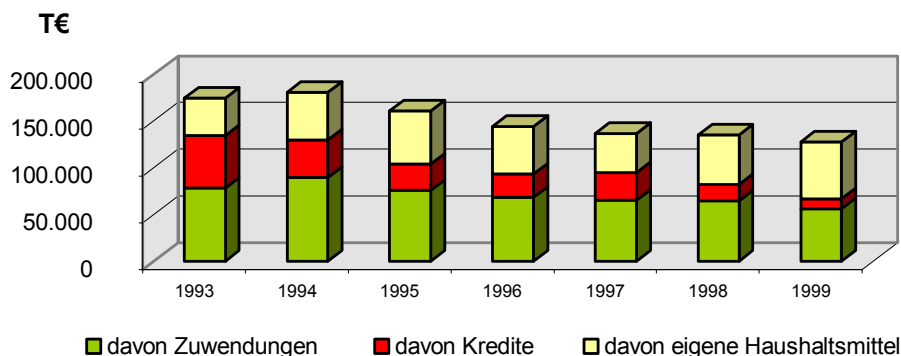
In den vergangenen Jahren mussten die Kommunen die Ausgaben für Sachinvestitionen²⁵⁾ ständig reduzieren, obwohl ein Infrastrukturnachholbedarf (vgl. Pkt. 1) noch lange bestehen wird. Die Gründe für geringere Sachinvestitionen liegen vor allem darin, dass nur niedrige Nettoinvestitionsraten erwirtschaftet wurden, Möglichkeiten zu weiteren Kreditaufnahmen fehlen und die Ersatzdeckungsmittel²⁶⁾ nicht im erforderlichen Maße bereitstehen. Betrachtet man die sächsischen Kommunen insgesamt, so hat sich die Investitionsquote seit 1992 bis zum Jahr 2000 von rd. 34,4 % auf 21,9 % verringert.²⁷⁾ Die folgende Darstellung zeigt die Sachinvestitionen der Geprüften im Prüfungszeitraum insgesamt und deren Finanzierungsquellen.

²⁵⁾ Grundstückserwerb, Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens und Baumaßnahmen.

²⁶⁾ Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens, Entnahmen aus Rücklagen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, Beiträge und ähnliche Entgelte.

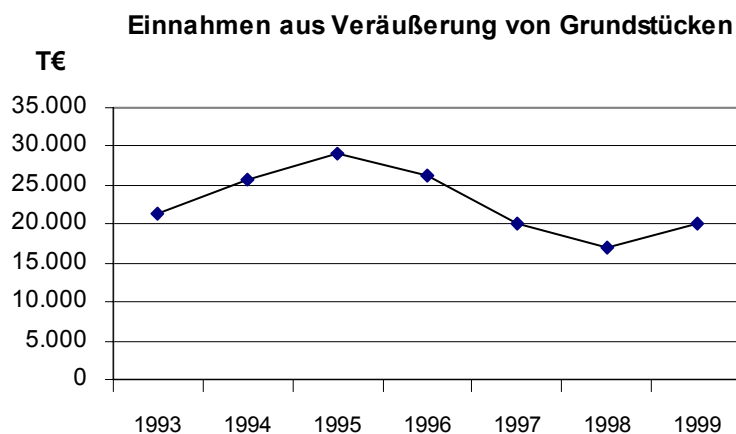
²⁷⁾ Vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, S. 309.

Investitionstätigkeit der geprüften Kommunen und deren Finanzierung



Nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs ist eine nachhaltige Steigerung der Ausgaben für Sachinvestitionen mit eigenen Mitteln der Kommunen nur zu erwarten, wenn es gelingt, die laufenden Ausgaben in den Verwaltungshaushalten zu senken. Die Zuweisungen und Zuschüsse sowie die Kreditfinanzierung sind kontinuierlich zurückgegangen. Die zurückgehende Kreditfinanzierung zeigt, dass die Kreditrahmen bei den Kommunen ausgeschöpft sind. Nach Auskunft bei den örtlichen Erhebungen wurden häufig die Investitionen an den Förderprogrammen und nicht am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet. Der Rechnungshof regt insoweit eine Überprüfung der bisherigen Förderpraxis an.

Die durchgeführten örtlichen Erhebungen bestätigten die angespannte Finanzsituation in den Kommunen, wie sie der Rechnungshof für die gesamte kommunale Situation bereits festgestellt hat.²⁸⁾ Als Eigenmittelanteil für aus Förderprogrammen finanzierte Maßnahmen dienten häufig Ersatzdeckungsmittel, wie Grundstückserlöse. Insbesondere in den zurückliegenden Jahren mussten die fehlenden eigenen Einnahmen durch Ersatzdeckungsmittel ausgeglichen werden. Seit 1996 ist bei den Geprüften ein Rückgang der Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken zu verzeichnen. Die folgende Kurve zeigt die Einnahmeentwicklung dieser Ersatzdeckungsmittel insgesamt.



Ihre künftigen Investitionstätigkeiten werden die meisten der geprüften Kommunen kritisch zu analysieren haben. Sie stehen derzeit in erster Linie vor der dringenden Aufga-

²⁸⁾ Ebenda.

be, für den Schuldendienst der eingegangenen Kreditverträge aufzukommen, um ihre künftige Handlungsfähigkeit zu sichern.

Das Zweite Gesetz zur Änderung des FAG vom 12.12.2000 sieht in § 4 Abs. 5 FAG eine temporäre Anhebung der investiven Schlüsselzuweisungen bis zum Jahr 2004 vor.

6.5 Beteiligungsverwaltung und Verwaltung sonstiger ausgegliederter Aufgabenbereiche

Bei den Erhebungen wurde festgestellt, dass keine der geprüften Städte eine ordnungsgemäße Beteiligungsverwaltung hatte. Auch über sonstige ausgegliederte Aufgabenbereiche, zu denen die von den Eigenbetrieben und Zweckverbänden wahrgenommenen Aufgaben zählen, fehlte den Kommunen ein Überblick. Die „Beteiligungsverwaltung“ bestand regelmäßig aus Aktenablage. Teilweise wurden nur unvollständige Unterlagen vorgefunden (vgl. hierzu auch Pkt. 2.4).

In einer der geprüften Städte wurden z. B. trotz schriftlicher vorheriger Abfrage erst im Rahmen der örtlichen Erhebungen dem Rechnungshof Informationen zugänglich, wonach die Stadt im Prüfungszeitraum Gesellschafterin einer Eigengesellschaft war, über deren Vermögen im Jahr 1999 ein Insolvenzverfahren eröffnet wurde.

Bemerkenswert war bereits, wenn die Unterlagen zentral an einer Stelle aufbewahrt wurden, da auch dies keineswegs gängige Praxis war.

Folge der entweder fehlenden oder mangelhaften Beteiligungsverwaltung war, dass die Kommunen die finanziellen Auswirkungen der Erfüllung städtischer Aufgaben durch Private vielfach nicht oder nur annähernd beziffern konnten.

Aus ihrer Eigentümerstellung heraus sind die Kommunen jedoch zur Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungen nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet. Zu den wesentlichen Aufgaben der Beteiligungsverwaltung gehört es, Transparenz zu schaffen, relevante Daten zu beschaffen, Koordination zu sichern und Erreichung der gemeindlichen Ziele zu kontrollieren.²⁹⁾ In Kommunen der geprüften Größenklasse ist es zweckmäßig, die Kämmerer bzw. bei nur einer bestehenden Beteiligung das betreffende Fachressort mit der Verwaltung der Beteiligung/en zu beauftragen.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der vorgefundenen Unterschiede in den einzelnen Kommunen sind Verallgemeinerungen im Hinblick auf die Ursachen der Verschuldung nicht möglich. So beeinflussen z. B. die sich stark unterscheidenden Aufgaben der einzelnen Kommunen - auch innerhalb einer Größenklasse - und regionale Faktoren die Ausgaben und somit auch die Verschuldung erheblich. Aus den dem SRH vorliegenden Zahlen und Fakten und unter Zugrundelegung der verwandten Bewertungskriterien, wie z. B. Struktur der Haushalte, Einwohnerzahlen, kann eine systematische Darstellung in Form eines Benchmarkings nicht erfolgen. Eine genaue Analyse der für den Schuldenstand in Frage kommenden Einflussfaktoren ist einzelfallbezogen vorzunehmen. Die Kommune muss sich dabei einen Überblick über alle in Frage kommenden Risiken verschaffen. Auf folgende Punkte sollte bei einer Haushaltsanalyse besonderes Augenmerk gerichtet werden.

²⁹⁾ Vgl. KGSt, Bericht Nr. 9/1985, S. 5.

7 Handlungsempfehlungen zur Haushaltswirtschaft

Schuldenmanagement

Es reicht nicht aus, wenn die kommunalen Körperschaften die Schuldenstände lediglich erfassen und fortschreiben. Die Gemeinden müssen vielmehr ein aktives Schuldenmanagement betreiben, wie z. B. Möglichkeiten der Umschuldung nutzen, Abschlusszahlungen einkalkulieren usw. Der SRH empfiehlt daher dringend, dem Schuldenmanagement höhere Priorität einzuräumen. Die Rechtsaufsichtsbehörde sollte hierzu entsprechende Hilfestellungen geben und geeignete Maßnahmen veranlassen.

Haushaltskonsolidierung

Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen müssen auch die finanziellen Auswirkungen, die sich aus ausgelagerten Aufgabenbereichen ergeben können, einbeziehen. Neben den ausgegliederten Schulden sind vor allem laufende Zahlungsverpflichtungen, die sich aus den ausgegliederten Aufgabenbereichen bei ungünstiger finanzieller Entwicklung ergeben können, zu beachten. Häufig werden Konsolidierungsbemühungen im kommunalen Haushalt durch den steigenden laufenden Mittelbedarf konterkariert.

Finanzplanung

Die Finanzplanung muss wirklichkeitsnah sein und als strategisches Steuerungsinstrument genutzt werden. Für Investitionen sind nicht nur künftige Schuldendienstleistungen, sondern auch Folgekosten in die Finanzplanung aufzunehmen.

Allgemeine Rücklage

Vor der Aufnahme von Krediten ist stets zu prüfen, ob Investitionen durch Entnahmen aus der Rücklage finanziert werden können. Im Hinblick auf die ggf. aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften fällig werdenden erheblichen Abschlusszahlungen wird empfohlen, § 20 Abs. 3 KomHVO zu ergänzen, wonach der allgemeinen Rücklage auch dann rechtzeitig Mittel zuzuführen sind, wenn die Finanzierung von Abschlusszahlungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften die laufende Aufgabenerfüllung erheblich beeinträchtigen würde.

Rentierliche Kredite

Die Ausführungen in der VwV kommunale Haushaltswirtschaft zur erforderlichen Differenzierung zwischen rentierlichen und unrentierlichen Schulden sollten überarbeitet werden, da die Ermittlung der Rentierlichkeit haushaltswirtschaftlich und rechtlich schwierig ist. Sollte das SMI die Unterteilung in rentierliche und unrentierliche Schulden in der VwV kommunale Haushaltswirtschaft belassen, so bedarf es dringend konkreter Berechnungshinweise für die kommunalen Körperschaften.

Personalausgaben

Ein wesentliches Instrument zur Haushaltskonsolidierung und -stabilisierung ist und bleibt die Senkung der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, insbesondere der Personalausgaben.³⁰⁾ Die scheinbare Senkung der Personalausgaben wurde in den letzten Jahren vielfach durch die Verlagerung von Aufgaben und den Übergang von Arbeitsplätzen auf kommunale Eigenbetriebe und durch formelle Privatisierungen erreicht. Ei-

³⁰⁾ Vgl. Jahresbericht 2001 des SRH, S. 321 ff.

ne Senkung der Personalausgaben ist jedoch nur dann ein taugliches Instrument zur Konsolidierung des Haushaltes, wenn die dadurch entstehenden sächlichen Ausgaben oder anderen Aufwendungen unter den zuvor geleisteten Personalausgaben liegen.

Investitionen

Vor der Inanspruchnahme von Förderprogrammen ist zunächst eine genaue Prüfung des Investitionsbedarfs vorzunehmen. Aufgrund der regelmäßig eng bemessenen finanziellen Leistungsgrenzen der Kommunen sind Prioritäten zu setzen. Alle Folgebelastungen, insbesondere die aus den Investitionen entstehenden laufenden Kosten und die aus der Aufbringung von Komplementärfinanzierungsmitteln resultierenden Schuldendienstleistungen, sind zu berücksichtigen.

8 Indikatoren

Kennzahlen

Kennzahlen sind grundsätzlich geeignet als Anhaltspunkte für einen Vergleich der Haushalts- und Wirtschaftssituation zwischen Kommunen. Sie dürfen jedoch keinesfalls als abschließende Kriterien angesehen werden. Die Beurteilung der künftigen finanziellen Handlungsspielräume anhand einer Verschuldungskennzahl erfasst die spezifischen Besonderheiten einer Kommune nicht. Deshalb ist immer eine Betrachtung im Einzelfall notwendig. Ein Hilfsmittel ist z. B. das vom SRH erarbeitete Kennzahlensystem, welches den Kommunen per Internet zur Verfügung gestellt werden soll. Darin sind u. a. Einnahmen aus Realsteuern, Nettoinvestitionsrate, Schulden aus Krediten, ordentliche Tilgung und Personalausgaben als Kennzahlen enthalten.

Nettoinvestitionsrate und durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit

Es wird empfohlen, die VwV kommunale Haushaltswirtschaft dahingehend zu ergänzen, dass für die Nettoinvestitionsrate stets auch die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit zu ermitteln ist. Dies kann in der Weise erfolgen, dass der Gesamtbetrag der Schulden durch die finanzwirtschaftlich empfohlene Tilgungsdauer von 20 Jahren³¹⁾ geteilt wird und die sich daraus ergebende fiktive jährliche Tilgung bei Berechnung der Nettoinvestitionsrate anstelle der ordentlichen tatsächlichen Tilgung zugrunde gelegt wird. Nur so werden auch künftig steigende Tilgungsleistungen, insbesondere bei längere Zeit tilgungsfreien Krediten, bei der Erteilung der Gesamtkreditgenehmigung berücksichtigt.

Kreditobergrenzen

Nach Nr. 3.d) VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2002 haben die Rechtsaufsichtsbehörden im Rahmen der Gesamtgenehmigung der Kreditaufnahmen nach § 82 Abs. 2 SächsGemO eine besondere Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit vorzunehmen, wenn die Verschuldungsgrenze von etwa 1.000 €/EW bei Städten und Gemeinden bzw. 250 €/EW bei Landkreisen erreicht ist.

In eine vollständige Haushaltsanalyse sind auch die ausgelagerten Schulden einzubeziehen (vgl. Pkt. 2.1). Da in den einzelnen Kommunen ein unterschiedlicher Grad an Ausgliederungen vollzogen wurde, ist ein Abstellen auf Verschuldungsgrenzen, die sich allein auf den Kameralhaushalt beziehen, nicht sachgerecht. Es wird daher vorgeschla-

³¹⁾ Vgl. Fußnote 24).

gen, die in der VwV kommunale Haushaltswirtschaft aufgeführten Verschuldungsgrenzen künftig zu streichen. Sollten die Verschuldungsgrenzen künftig beibehalten werden, dann ist die VwV kommunale Haushaltswirtschaft zumindest dahingehend zu ergänzen, dass auch die Schulden aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften³²⁾ und ausgelagerten Schulden im Pflichtaufgabenbereich in die Berechnung der Verschuldungsgrenzen einzubeziehen sind.

9 Schulden außerhalb des Haushaltes

Bewertung ausgelagerter Schulden

Eine Haushaltsanalyse hat auch mit Blick auf ausgelagerte Schuldenstände zu erfolgen. Andererseits ist zu beachten, dass eine pauschale Hinzurechnung der ausgelagerten Schulden zu den Kameralschulden ebenso verfehlt wäre, da die Inanspruchnahme aus den unter Pkt. 5 dargestellten Risiken ungewiss ist.

Die unterschiedlichen Zahlungsverpflichtungen und Risiken sind genau zu untersuchen. Dabei ist z. B. zu unterscheiden zwischen ausgelagerten freiwilligen Aufgaben, auf die unter Umständen verzichtet werden kann, und ausgelagerten Pflichtaufgaben, für deren Erfüllung die Kommune dauerhaft Sorge zu tragen hat. In eine Haushaltsanalyse sind insbesondere auch ausgereichte Sicherheiten und Verpflichtungen zu Abschlusszahlungen, die aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften resultieren, mit einzubeziehen.

Privatisierung

Die Privatisierung von Verwaltungsaufgaben ist berechtigterweise zu einem zentralen Thema der Diskussion um die Konsolidierung der Kommunalhaushalte geworden. Die Vorteile der Durchführung von Verwaltungsaufgaben in der Rechtsform des Privatrechts liegen vor allem in der fehlenden Tarifgebundenheit, der Haftungsbeschränkung und den erleichterten und damit teilweise schnelleren Entscheidungsmöglichkeiten. Mit der Privatisierung von Verwaltungsaufgaben geht regelmäßig eine Reduzierung der Personalausgaben im Kameralhaushalt einher.

Vor der Entscheidung über die Übertragung von Aufgaben auf Private und das Erbringen von Leistungen in der Rechtsform des privaten Rechts ist in erster Linie zu prüfen, welche künftigen Verpflichtungen der Kommune hieraus erwachsen, welche finanziellen Risiken im Falle der Insolvenz des Privaten auf sie zukommen und welche finanziellen Aufwendungen im Falle der Insolvenz aus der Sicherstellung von Pflichtaufgaben für die Kommune entstehen können.

Beteiligungsverwaltung

Eine ordnungsgemäß funktionierende Beteiligungsverwaltung ist nicht nur für die Erfassung und Bewertung ausgelagerter Schulden, sondern auch für die Steuerung und Kontrolle kommunaler Unternehmen unabdingbar. Die Beteiligungsverwaltung spielt insbesondere vor dem Hintergrund des Trends zur Privatisierung kommunaler Aufgaben eine bedeutsame Rolle. Sie muss gewährleisten, dass alle Unterlagen geordnet und verfügbar sind, Übersichten über die wirtschaftliche Entwicklung vorliegen und den

³²⁾ Die Schulden aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften sind bereits nach Nr. 3.2 KommInvestVwV für Investorenvorhaben mit ihrem Barwert auf die Obergrenzen der VwV kommunale Haushaltswirtschaft anzurechnen.

kommunalen Gremien und Verantwortungsträgern die notwendige Hilfe bei der Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollrechten gegeben wird.

Zweckverbände

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 KomHVO sind dem Haushaltsplan die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, beizufügen. Das gleiche gilt für Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Gemeinde mit mehr als 20 % beteiligt ist, wobei eine kurzgefasste Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Betriebe ausreicht. Für Zweckverbände, die in eine Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation der Kommune ebenfalls einzubeziehen sind, fehlt eine entsprechende Vorschrift. Eine Erweiterung der Vorschrift dahingehend, dass auch von Zweckverbänden, an denen die Gemeinde beteiligt ist, die Haushaltspläne bzw. Wirtschaftspläne und die neuesten Jahresrechnungen bzw. Jahresabschlüsse beizufügen sind, ist daher zweckmäßig.

Des Weiteren wird angeregt, die Anlage 7 der VwV Gliederung und Gruppierung zu erweitern, indem künftig nachrichtlich auch die anteiligen Schulden der Zweckverbände auszuweisen sind.

10 Staatliche Investitionsförderung

Die kommunale haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation sollte auch bei der Fachförderung stärker berücksichtigt werden. Dabei dürfen die vorgenannten Gesichtspunkte nicht außer Acht bleiben.

Ein Instrument für die Beurteilung von Zuwendungsanträgen ist die VwV des SMI zur gemeindefinanzwirtschaftlichen Prüfung von Zuwendungsanträgen. Als hilfreich wird insbesondere die von den Kommunen dem Zuwendungsantrag beizufügende Übersicht über die Haushalts- und Finanzlage nach vorgegebenem Muster angesehen. Diese enthält u. a. Angaben zur Haushaltsstruktur, zu den verschiedenen Einnahmearten und zu den Schulden. Allerdings sollte die genannte VwV dahingehend erweitert werden, dass ausgelagerte Schulden im Pflichtaufgabenbereich und finanzielle Verflechtungen mit Beteiligungen (z. B. Verlustausgleich, Gewinnausschüttung) dargestellt werden.

Der Stellenabbau in den Kommunen und kommunalen Einrichtungen hat sich im Jahr 2001 insgesamt wieder verstärkt. In den Kernhaushalten war der Abbau aufgrund der teilweisen Verlagerung in andere Bereiche besonders hoch. Auch die rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen und die Zweckverbände verzeichneten rückläufige Beschäftigtenzahlen.

Der Personalabbau ist insbesondere auch unter Nutzung der natürlichen Fluktuation fortzusetzen.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres.¹⁾ Bei Vergleichen mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer²⁾ wurde als Basis das Hj. 2000 gewählt, da aktuellere Daten nicht zur Verfügung standen.

2 Gesamtbetrachtung

Zum 30.06.2001 waren in den Kernhaushalten³⁾, den rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen⁴⁾ sowie den rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäusern⁵⁾ der Gemeinden und Gemeindeverbände des Freistaates insgesamt 101.237 Mitarbeiter beschäftigt. Die rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen⁶⁾ beschäftigten 41.888 Personen, die kommunalen Zweckverbände 2.713 Personen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den letzten Jahren:

1) Durch Rundungen können Differenzen in den Salden entstehen.

2) Ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

3) Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen (Beschäftigungsbereich 21).

4) 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).

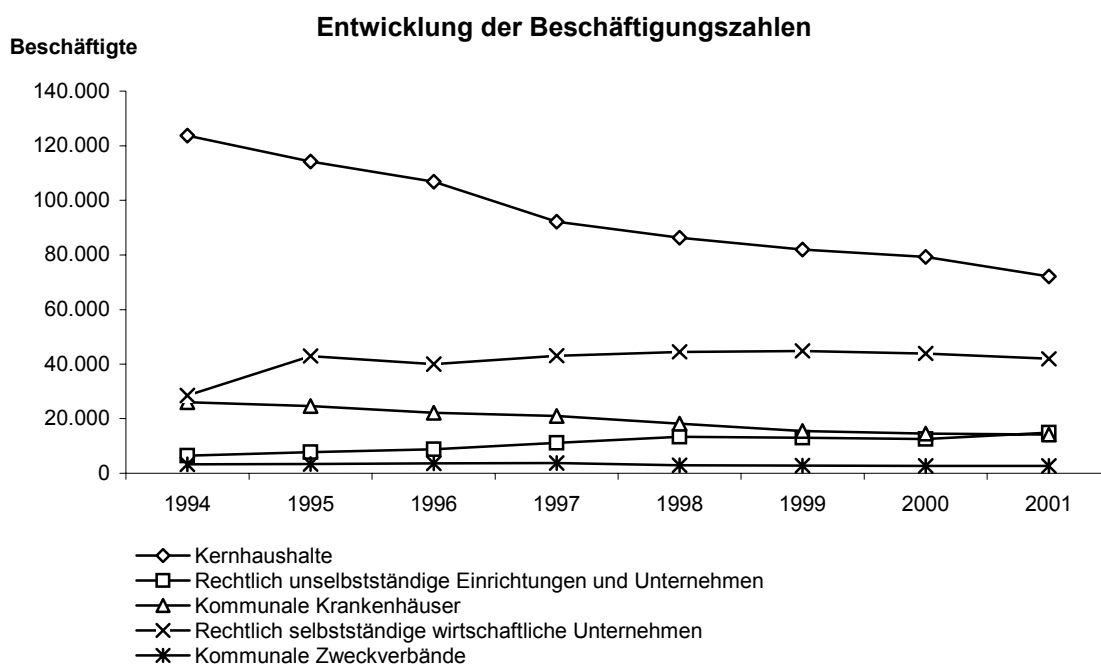
5) Rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen (Beschäftigungsbereich 23).

6) 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.

	1999	2000	2001	Veränderung 2001/2000	
		Beschäftigte		Beschäftigte	%
Kernhaushalte	81.996	79.363	72.113	-7.250	-9,1
Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	13.019	12.547	14.912	2.365	18,8
Kommunale Krankenhäuser	15.480	14.488	14.212	-276	-1,9
Summe	110.495	106.398	101.237	-5.161	-4,9
Rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen	44.893	43.937 *	41.888	-2.049	-4,7
Kommunale Zweckverbände	2.842	2.732	2.713	-19	-0,7

* Anmerkung: Das Statistische Landesamt hat die Zahl der Beschäftigten in den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen für das Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahresbericht revidiert.

Der notwendige Stellenabbau in den Kernhaushalten der Kommunen hat sich gegenüber dem Jahr 2000 deutlich verstärkt. Allerdings wurde nur ein Teil dieser Stellen eingespart. So errichteten z. B. zwei Kreisfreie Städte Eigenbetriebe⁷⁾, in die allein 3.250 Beschäftigte aus den Kernhaushalten überführt wurden. Dies erklärt gleichzeitig den hohen Anstieg der Beschäftigten in den unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen. Insgesamt ist in den Kommunen und kommunalen Einrichtungen mit rd. 4,9 % dennoch ein beträchtlicher Personalabbau zu verzeichnen, der sich gegenüber dem Jahr 2000 (rd. 3,7 %) sogar erhöht hat.



Im Jahr 1994 waren mehr als viermal so viel Mitarbeiter in den Kernhaushalten beschäftigt wie in den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen, 2001 waren es nur noch rd. 1,7 mal so viel. Dem Personalbestand außerhalb der Kernhaushalte kommt deshalb wachsende Bedeutung zu.

⁷⁾ Eigenbetriebe gehören zu den rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen.

Wegen der Verkürzung der Wochenarbeitszeit, die in vielen Kommunen und kommunalen Einrichtungen als ein sozialverträgliches Mittel der Personalausgabenreduzierung angewandt wird, muss für eine umfassende Aussage neben der Anzahl der Beschäftigten auch die Höhe des individuellen Arbeitszeitfaktors betrachtet werden:

	1999	2000 VbE	2001	Veränderung 2001/2000	
				VbE	%
Kernhaushalte	73.783	70.913	63.993	-6.920	-9,8
Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	12.474	11.602	13.658	2.056	17,7
Kommunale Krankenhäuser	14.562	13.508	13.175	-333	-2,5
Kommunale Zweckverbände	2.748	2.596	2.537	-58	-2,2

Anmerkung: Von den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen werden keine Daten nach VbE erhoben.

3 Kernhaushalte

3.1 Beschäftigten- und Personalausgabenentwicklung im Verhältnis zur Einwohnerzahl

Jahr	Anzahl der Beschäftigten		absolut Mio. €	Personalausgaben	
	absolut	je 1.000 EW		je EW	je Beschäftigten €
1994	123.672	26,9	2.715	590,8	21.955
1995	114.173	25,0	2.948	644,3	25.818
1996	106.816	23,4	2.743	601,8	25.676
1997	92.151	20,3	2.476	545,6	26.867
1998	86.289	19,1	2.366	524,9	27.419
1999	81.996	18,3	2.316	517,4	28.248
2000	79.363	17,9	2.253	506,9	28.384
2001	72.113	16,4	2.095	475,4	29.048

Anmerkung: Personalausgaben lt. Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände; 2001 Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die Übersicht verdeutlicht den starken Rückgang der Beschäftigtenzahl, der sich nicht nur absolut, sondern auch trotz rückläufiger Bevölkerungsentwicklung im Verhältnis zur Einwohnerzahl ausdrückt. Auch die Personalausgaben sanken seit 1996 stetig. Sie betragen im Jahr 2001 absolut rd. 77 % und je Einwohner rd. 80 % des Wertes von 1994. Durch die steigenden Löhne, Gehälter und Bezüge der Mitarbeiter sowie einen verstärkten Personalabbau in den niedrigen Lohn- und Gehaltsgruppen und eine unausgewogene Altersstruktur (vgl. Pkt. 5) erhöhten sich die Personalausgaben je Beschäftigten seit 1994 um rd. 32 %.⁸⁾

⁸⁾ Zur Entwicklung der laufenden Ausgaben siehe auch Beitrag Nr. 48.

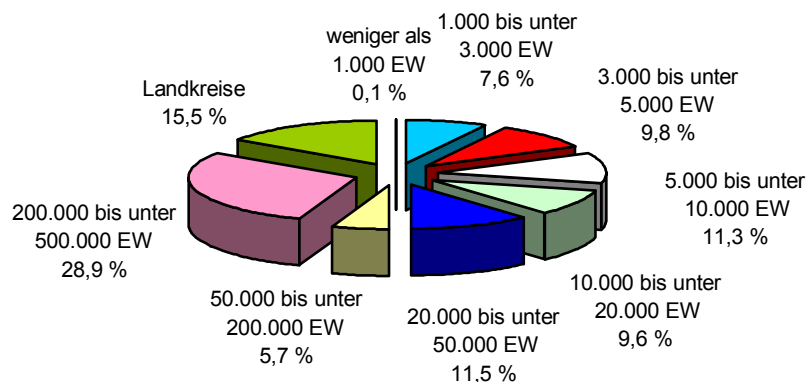
3.2 Beschäftigte nach Gebietskörperschaften

	2000	2001	Veränderung 2001/2000	
	Beschäftigte		Beschäftigte	%
Kreisfreie Städte	30.897	25.855	-5.042	-16,3
Kreisangehörige Gemeinden	36.658	34.802	-1.856	-5,1
Landkreise	11.461	11.111	-350	-3,1
Verwaltungsverbände	154	163	9	5,8
Landeswohlfahrtsverband	193	182	-11	-5,7
Gesamt	79.363	72.113	-7.250	-9,1

Die Anzahl der Beschäftigten in den Kernhaushalten der Kreisfreien Städte verringerte sich 2001 (-16,3 %) wesentlich stärker als im Jahr 2000 (-4,3 %). Zu einem großen Teil ist dies auf den unter Pkt. 2 erwähnten Effekt der Bildung von Eigenbetrieben zurückzuführen. Dies bedeutet allerdings lediglich eine Verschiebung von Personalausgaben zu Sachausgaben, soweit nicht eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung erreicht wird.

3.3 Beschäftigte nach Größenklassen

Im Jahr 2001 entfielen folgende Anteile der Gesamtbeschäftigtenzahl auf die einzelnen Größenklassen:



Die Anzahl der Mitarbeiter hat sich im Vergleich zum Jahr 2000 in nahezu allen Größenklassen verringert. Eine Ausnahme bildet die Größenklasse von 20.000 bis unter 50.000 EW, die durch den Wechsel der Kreisfreien Stadt Hoyerswerda aus der Größenklasse von 50.000 bis unter 200.000 EW zahlenmäßig wuchs.

Die Zahl der Beschäftigten im Jahr 2001 im Verhältnis zur Einwohnerzahl ist, auch abhängig von der Aufgabendichte, in den einzelnen Größenklassen und vor allem in den einzelnen Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich:⁹⁾

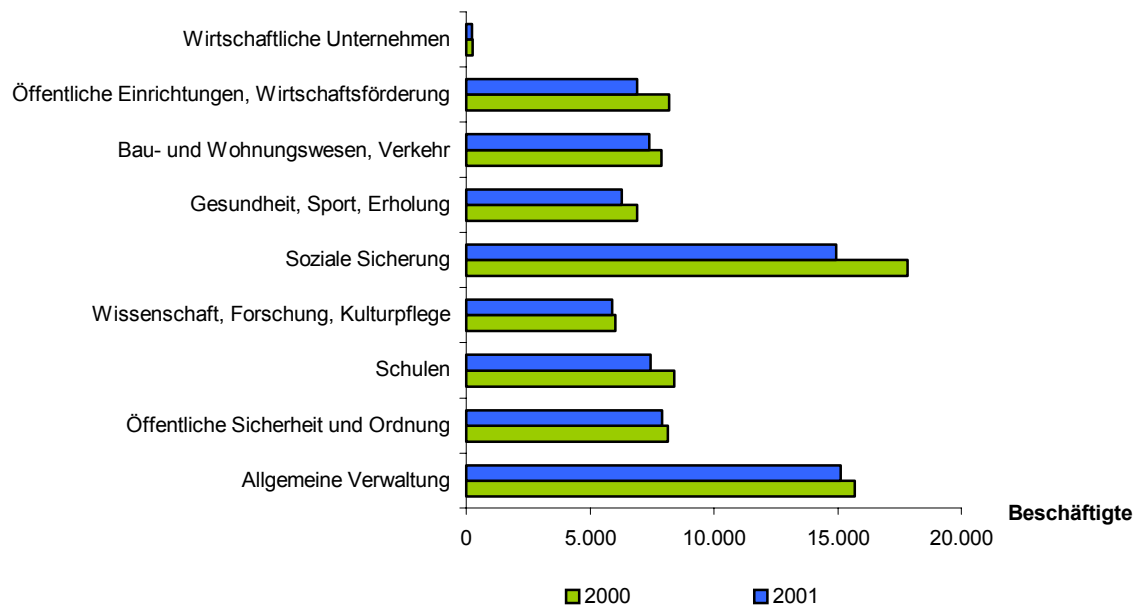
Größenklasse	Beschäftigte		Beschäftigte je 1.000 EW	
	Gesamt	ohne beschäftigungsschaffende Maßnahmen	Gesamt	ohne beschäftigungsschaffende Maßnahmen
Kreisfreie Städte				
- 200.000 bis unter 500.000 EW	20.717	19.868	16,9	16,2
- 50.000 bis unter 200.000 EW	4.114	4.022	17,5	17,1
- unter 50.000 EW	1.024	736	20,8	14,9
Kreisangehöriger Raum kreisangehörige Gemeinden				
- 20.000 bis unter 50.000 EW	7.245	6.139	12,7	10,8
- 10.000 bis unter 20.000 EW	6.885	5.934	10,5	9,1
- 5.000 bis unter 10.000 EW	8.129	5.854	12,0	8,7
- 3.000 bis unter 5.000 EW	6.999	4.859	12,8	8,9
- 1.000 bis unter 3.000 EW	5.463	3.543	12,4	8,0
- unter 1.000 EW	81	54	14,3	9,5
Landkreise	11.111	10.795	3,8	3,7

3.4 Beschäftigte nach Aufgabenbereichen

Gegenüber dem Jahr 2000 ist die Anzahl der Beschäftigten in allen Aufgabenbereichen gesunken. Vom Personalabbau besonders betroffen waren wiederum die Bereiche Schulen mit rd. 11,5 % und Soziale Sicherung mit rd. 16,3 % und daneben der Bereich Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung mit rd. 15,9 %. Erstmals ging auch die Anzahl der Mitarbeiter im Aufgabenbereich Wirtschaftliche Unternehmen zurück.

Ursachen für starke Rückgänge oder Schwankungen sind oftmals Beginn und Ende von ABM-Projekten, rückläufige Kinderzahlen in Schulen und Kindertagesstätten und Ausgliederungen aus den Kernhaushalten.

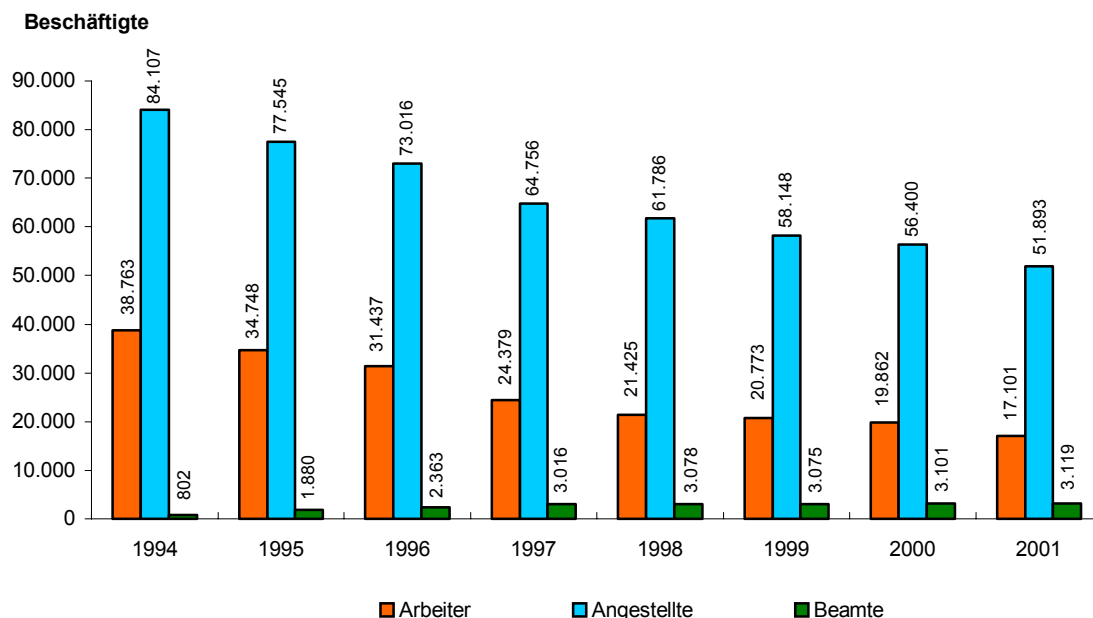
⁹⁾ Einwohner zum Gebietsstand 31.03.2001.



Der Bereich Allgemeine Verwaltung hat mit rd. 21,0 % erstmals den größten Anteil an den Beschäftigten in den Kernhaushalten der Kommunen.

3.5 Aufteilung der Stellen nach Beschäftigungsgruppen

Die Anzahl der Beamten in den Kernhaushalten stieg im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr leicht um rd. 0,6 %. Einen besonders starken Rückgang gab es mit rd. 13,9 % bei den Arbeitern. Der Rückgang bei den Angestellten betrug rd. 8 %.



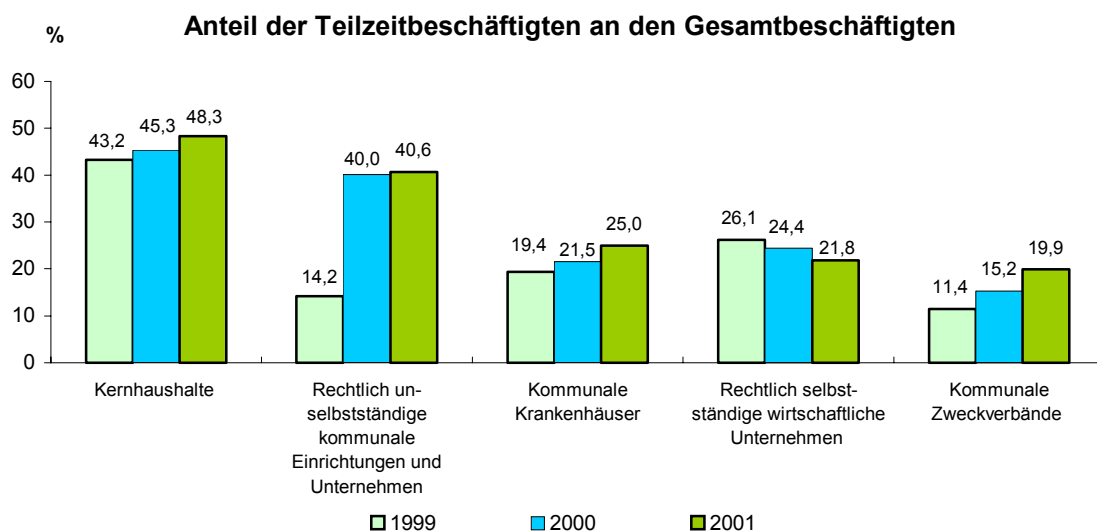
Nur rd. 4 % der kommunalen Beschäftigten waren Beamte, während der Anteil der Angestellten bei rd. 72 % lag. Der Anteil der Arbeiter ist von rd. 31 % im Jahr 1994 auf unter 24 % im Jahr 2001 zurückgegangen.

3.6 Mitarbeiter in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen

Im Jahr 2001 waren insgesamt 9.966 Personen in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen¹⁰⁾ tätig. Im Vergleich zum Vorjahr sank die Mitarbeiterzahl um rd. 9 %. Ihr Anteil an den Gesamtbeschäftigten blieb mit rd. 13,8 % konstant. Über 93 % der Mitarbeiter in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen arbeiteten in Teilzeit.

4 Teilzeitbeschäftigte

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten erhöhte sich im Jahr 2001 mit Ausnahme der rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen in allen betrachteten Bereichen.



Die Möglichkeit der Altersteilzeit wurde im Jahr 2001 von 2.537 (rd. 3,5 %) der Beschäftigten der Kernhaushalte in Anspruch genommen. In kommunalen Einrichtungen waren es rd. 1,7 % und in den Zweckverbänden rd. 2,8 % der Mitarbeiter¹¹⁾.

5 Entwicklung der Altersstruktur

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im öffentlichen Dienst insgesamt in Sachsen lag im Jahr 2001 bei 43,08 Jahren, im kommunalen Bereich bei 43,63 Jahren.

Der Abbau von Stellen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden und vor allem die aufgrund der Finanzsituation eher restriktive Einstellungspolitik der Kommunen wirkten sich negativ auf die Altersstruktur der kommunalen Beschäftigten aus. Sie führten dazu, dass der Anteil der Beschäftigten unter 40 Jahren an der Gesamtbeschäftigtenzahl stetig sinkt¹²⁾. Die Quote verringerte sich in den Kernhaushalten von rd. 37,5 % (1997) auf rd. 29,0 % (2001).

¹⁰⁾ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entsprechend §§ 260 bis 271, 416 SGB III bzw. Strukturanpassungsmaßnahmen entsprechend §§ 272 bis 279, 415 SGB III.

¹¹⁾ Von den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen liegen keine Angaben zur Altersteilzeit vor.

¹²⁾ Statistische Daten dazu werden erst seit 1997 erhoben.

Dagegen hat in den Kernhaushalten die Personengruppe mit einem Alter von mindestens 50 Jahren im Verhältnis zu den Gesamtbeschäftigten von rd. 28,9 % (1997) auf rd. 34,4 % (2001) deutlich zugenommen. Der absolute Rückgang der Anzahl der unter 40-Jährigen in den Kernhaushalten 2001 gegenüber 1997 betrug rd. 39,3 %, während er bei den mindestens 50-Jährigen mit rd. 6,8 % relativ gering ausfiel.

Nebeneffekte der alternden Verwaltung sind neben einer unausgewogenen Personalausstattung höhere Personalausgaben¹³⁾, die sich aus der Besoldungs- und Vergütungsstruktur ergeben: Zum Beispiel erreichen immer mehr Angestellte die Endstufe ihrer Vergütungsgruppe.

Vor allem in den Jahren ab 2006 scheiden rechnerisch allein in den Kernhaushalten jährlich durchschnittlich 1.500 Beschäftigte¹⁴⁾, die das 65. Lebensjahr vollenden, aus dem Dienst aus. Davon können über 400 dem gehobenen Dienst zugerechnet werden. Dies sollte zum sozialverträglichen Stellenabbau genutzt werden. Gleichzeitig ist Vorsorge zu treffen, durch Ausbildung von Fachkräften und Neueinstellungen die Qualität der Verwaltungsarbeit zu sichern.

Die Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen bildet als einzige sächsische Einrichtung Studenten für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst aus. Von 131 Absolventen, die den Fachbereich Allgemeine Verwaltung 2001 verließen, fanden nur 15¹⁵⁾ (rd. 11 %) eine Beschäftigung bei einem kommunalen Arbeitgeber im Freistaat Sachsen, 4 davon befristet. Dagegen wurden in der Verwaltung des Freistaates Sachsen rd. 48 % der o. g. Absolventen eingestellt. Die restlichen Absolventen wanderten in andere Bundesländer ab (rd. 20 %), nahmen ein Studium auf (rd. 7 %) oder fanden keine Stelle im öffentlichen Dienst (rd. 15 %).

6 Vergleiche mit anderen Bundesländern

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Gesamt (einschließlich Landeswohlfahrtsverband + Verwaltungsverbände)	Personalausgaben
	VbE je 1.000 EW				€ je EW
Sachsen	18,6	10,8	3,7	16,0	475
Thüringen	17,8	9,5	5,3	16,4	503
Sachsen-Anhalt	21,5	10,3	5,5	19,3	616
Brandenburg	17,5	8,5	5,5	16,8	575
Mecklenburg-Vorpommern	17,9	7,1	5,3	15,5	521
Neue Länder	18,7	9,5	4,9	16,7	531
Alte Länder	15,1	7,5	2,5	12,0	510

Die Anzahl der Mitarbeiter in VbE pro 1.000 EW in den Kernhaushalten (Beschäftigungsbereich 21) der sächsischen Kommunen liegt mit 16,0 im Jahr 2000 unter dem

¹³⁾ Mit den vom Statistischen Landesamt seit kurzem erhobenen Zahlen zum durchschnittlichen Bruttoeinkommen der kommunalen Beschäftigten kann dieser Sachverhalt künftig noch stärker untersetzt werden.

¹⁴⁾ Ohne Arbeiter. Die Betrachtung erfolgte bis zum Jahr 2016.

¹⁵⁾ Stand März 2002.

Durchschnitt der neuen Bundesländer. Lediglich Mecklenburg-Vorpommern hat einen niedrigeren Personalbestand, allerdings dennoch höhere Personalausgaben.

Die sächsischen Kommunen haben zwar im Vergleich mit dem Durchschnitt der alten Bundesländer einen höheren Personalbestand, liegen aber bei den Personalausgaben je EW unter denen der alten Bundesländer (West-Ost-Tariflohngefälle). Eine Ursache für den niedrigeren Durchschnittswert bei der Beschäftigtenanzahl in den alten Bundesländern sind wesentliche Unterschiede bei der Anzahl der Mitarbeiter in Kindertageseinrichtungen und beschäftigungsschaffenden Maßnahmen. Wird die Anzahl der VbE um diese Werte gekürzt, ergibt sich für die Kernhaushalte Folgendes:

	Freistaat Sachsen	Alte Bundesländer VbE je 1.000 EW
Beschäftigte gesamt	16,0	12,0
Beschäftigte im Aufgabenbereich 464 (Tageseinrichtungen für Kinder)	1,9	1,1
Beschäftigte mit Förderung nach SGB III	2,1	-
Beschäftigte gesamt, ohne Förderung nach SGB III und ohne Aufgabenbereich 464	11,9	10,9

Anmerkung: Belastbare Zahlen zu den Beschäftigten mit Förderung nach SGB III in den alten Ländern sind nicht zu ermitteln, da dort wenig oder nicht nach vorgenannten Beschäftigten und Beschäftigten mit Zeitvertrag unterschieden wird.

Im Jahr 2001 sank in den sächsischen Kommunen die Anzahl der Beschäftigten nach VbE pro 1.000 EW gesamt, ohne Aufgabenbereich 464 und ohne Förderung nach SGB III, auf rd. 11,2.

Für die rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen und die Krankenhäuser (Beschäftigungsbereiche 22 und 23) ergibt sich insgesamt folgendes Bild:

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Gesamt	davon Krankenhäuser
VbE je 1.000 EW					
Sachsen	9,9	0,4	3,0	5,7	3,0
Thüringen	2,3	0,3	1,4	1,9	1,0
Sachsen-Anhalt	7,9	4,9	0,2	5,7	4,4
Brandenburg	15,6	1,4	0,2	3,7	2,9
Mecklenburg-Vorpommern	9,1	0,7	1,1	4,0	3,1
Neue Länder	8,9	1,5	1,3	4,4	2,9
Alte Länder	5,5	1,1	1,8	4,2	2,9

Die sächsischen Kommunen haben zusammen mit Sachsen-Anhalt die höchste Zahl an Beschäftigten nach VbE pro 1.000 EW in rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen sowie Krankenhäusern insgesamt in den neuen Bundesländern. Auch gegenüber dem Durchschnitt der alten Bundesländer liegt ihr Wert höher.

Bei der Betrachtung der kommunalen Einrichtungen und Krankenhäuser ohne Aufgabenbereich 464 und ohne Beschäftigte mit Förderung nach SGB III zeigt sich Folgendes:

	Freistaat Sachsen	Alte Bundesländer
	VbE je 1.000 EW	
Beschäftigte gesamt	5,7	4,2
Beschäftigte im Aufgabenbereich 464 (Tageseinrichtungen für Kinder)	0,0	0,0
Beschäftigte mit Förderung nach SGB III	1,0	-
Beschäftigte gesamt, ohne Förderung nach SGB III und ohne Aufgabenbereich 464	4,7	4,2

Bei der Anzahl der Beschäftigten pro 1.000 EW in den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen wiesen die sächsischen Kommunen mit rd. 7,1¹⁶⁾ den niedrigsten Wert der neuen Bundesländer aus. Der Durchschnitt lag in den neuen Bundesländern bei rd. 8,4 und in den alten Bundesländern bei rd. 3,4¹⁷⁾.

7 Folgerungen

In allen kommunalen Bereichen wurden auch im Jahr 2001 große Anstrengungen zum Abbau von Stellen unternommen. Der SRH hält weiterhin den Abbau von Personal mindestens in einem solchen Umfang für erforderlich, dass künftige Tarifierhebungen grundsätzlich durch Personalkostensenkungen ausgeglichen werden können¹⁸⁾. Der sozialverträgliche Personalabbau gem. § 22 Nr. 3 FAG wird einschließlich von Vereinbarungen zu Altersteilzeitarbeitsverhältnissen bei Nichtwiederbesetzung der frei gewordenen Stelle als Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs gefördert. Darüber hinaus müssen die Kommunen zusätzliche Einsparmöglichkeiten erkennen und ausschöpfen. Zu einer Weiterführung des Konsolidierungskurses in den Verwaltungshaushalten, auch durch fortgesetzten Personalabbau, gibt es keine Alternative.

Die Bildung von Personalpools, die Erstellung und Umsetzung von Personalentwicklungskonzepten und flexiblere Arbeitszeiten tragen zu einer besseren Auslastung des vorhandenen Personals bei.

Die natürliche Fluktuation aufgrund der vorhandenen Altersstruktur ist zum sozialverträglichen Stellenabbau zu nutzen.

Auf die Ausbildung und perspektivische Einstellung qualifizierten Personals ist dennoch zu achten. Seit dem Jahr 2000 wurde die Einstellung von auszubildendem Personal von der Landesebene auf die Kommunen übertragen. Der Freistaat Sachsen fördert diese Einstellung von Personal für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst, welches die Gemeinden und Landkreise als Studenten an die Fachhochschule der Sächsischen

¹⁶⁾ Zum Zwecke der Vergleichbarkeit ohne mittelbare öffentliche Beteiligung und sonstige gemischte Beteiligung.

¹⁷⁾ Abweichend vom sonstigen Vorgehen flossen in den Durchschnitt die Werte des Landes Schleswig-Holstein aus dem Berichtsjahr 1999 ein.

¹⁸⁾ Vgl. VwV kommunale Finanzplanung 2002 bis 2005.

Verwaltung Meißen abgeordnet haben. Entsprechend § 22 Nr. 4 FAG ist dies zu nutzen.

In der Verwaltungsvorschrift des SMI zur Änderung der VwV Haushaltssicherung vom 24.05.1999 werden Richtwerte u. a. zur Anzahl der Bediensteten im Beschäftigungsbereich 21 in Bezug auf die Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen genannt. Die Richtwerte stützen sich auf statistische Angaben zum Durchschnitt der Beschäftigten je 1.000 EW in der jeweiligen Größenklasse zum Zeitpunkt des Erlasses der VwV. Wegen der seitdem stark rückläufigen Beschäftigtenentwicklung sollten die angegebenen Werte überprüft und angepasst werden. So sank der Durchschnitt der Beschäftigten¹⁹⁾ je 1.000 EW in Gemeinden mit 10.000 bis unter 20.000 EW im Jahr 2001 auf 9,1 und in Gemeinden mit 200.000 bis unter 500.000 EW auf 16,2, während er 1998 noch bei 10,1 (Richtwert 10) bzw. 22,8 (Richtwert 22) lag.

Wegen der zunehmenden Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung wäre es darüber hinaus sinnvoll, bei der Angabe von Richtwerten die Höhe des individuellen Arbeitszeitfaktors zu berücksichtigen.

¹⁹⁾ Ohne die Beschäftigten mit einer Förderung nach Arbeitsförderungsgesetz; vgl. Pkt. 3.3.

Die Konsolidierung der Kommunalhaushalte setzte sich fort. Trotzdem waren die Kommunen nicht in der Lage, ausreichend eigene Spielräume für weiterhin erforderliche Investitionen zu schaffen. Insbesondere bei den Kreisfreien Städten besteht weiterer erheblicher Konsolidierungsbedarf.

Die Staatsregierung sollte die Bestrebungen zu einer Gemeindefinanzreform unterstützen.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben im Bericht basieren, soweit nicht anders angegeben, auf den Werten der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände¹⁾. Dieser fehlt zwar die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik, sie erfasst jedoch die für die nachfolgenden Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen wie Zuführung zum Vermögenshaushalt und zur allgemeinen Rücklage sachgerecht. Allen Werten liegen der Gebietsstand vom 01.01.2001 und die Einwohnerzahl vom 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde.

2 Haushaltsanalyse

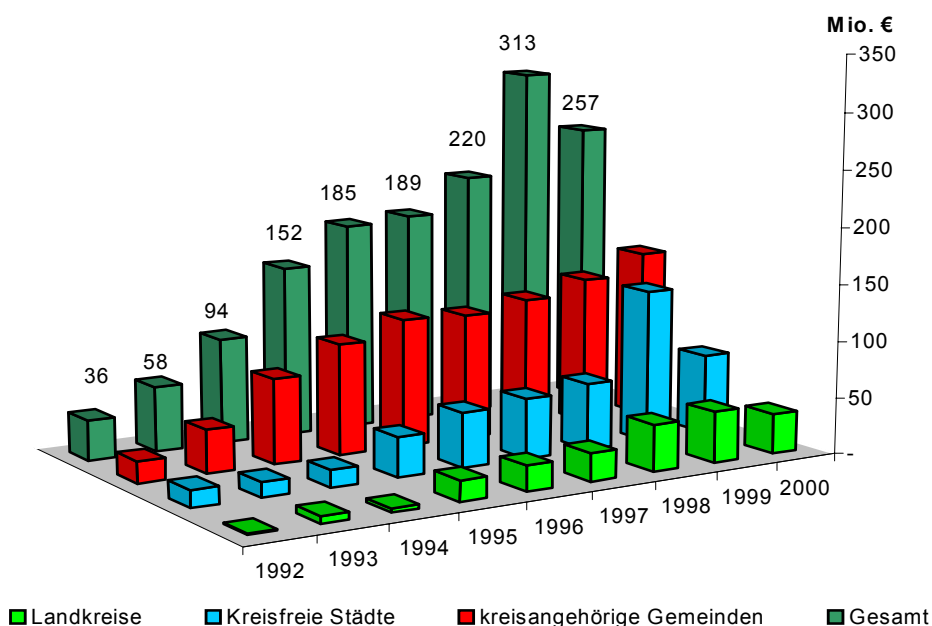
2.1 Überblick

Mit den Zahlen der Jahresrechnungsstatistik wird anhand einzelner Kriterien ein Überblick über die Entwicklung der finanziellen Situation in den sächsischen Kommunen insgesamt gegeben.

Zu einer umfassenden Haushaltsanalyse gehören neben den nachfolgenden Betrachtungen u. a. das buchmäßige Kassenergebnis, eventuell entstandene Fehlbeträge und deren Deckung, der Stand der Aufgabenerfüllung und die Vermögenssituation. Diese sind mit den Mitteln der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik nicht oder nur unvollständig erfassbar und können deshalb in die Analyse nicht einbezogen werden. Die Verschuldung wird in einem separaten Bericht betrachtet.

¹⁾ Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

2.2 Ordentliche Tilgung

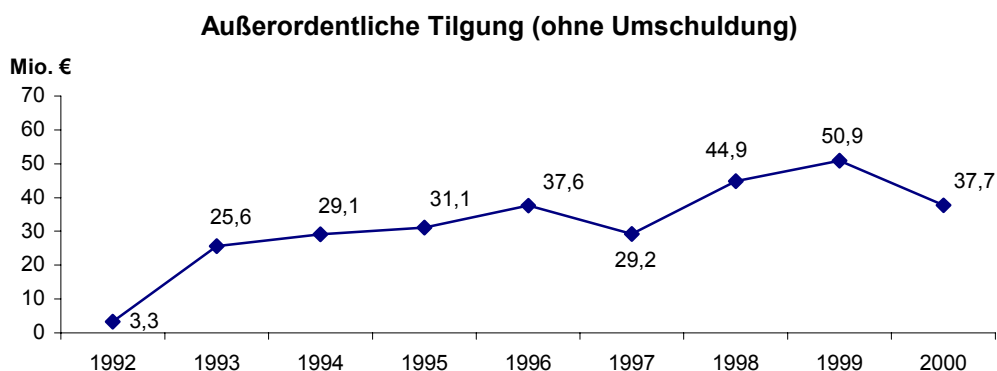


Die ordentlichen Tilgungen der Kommunen stiegen insgesamt kontinuierlich an. Eine Ausnahme bildete das Jahr 1999, in welchem vor allem die Kreisfreien Städte sehr hohe Tilgungen leisteten. Unter anderem wurde eine Anleihe in Höhe von rd. 51 Mio. € (100 Mio. DM) zur Rückzahlung fällig. Bei annähernd gleichem Schuldenstand lag die ordentliche Kredittilgung der Kreisfreien Städte in den letzten Jahren grundsätzlich bei etwa 50 % des absoluten Wertes der kreisangehörigen Gemeinden.

Einwohnerbezogen war im Jahr 2000 der Schuldenstand der Kreisfreien Städte im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden nahezu doppelt so hoch. Die Kreisfreien Städte tilgten rd. 47 € (rd. 91 DM), die kreisangehörigen Gemeinden rd. 52 € (rd. 101 DM) und die Landkreise rd. 12 € (rd. 24 DM) pro EW.

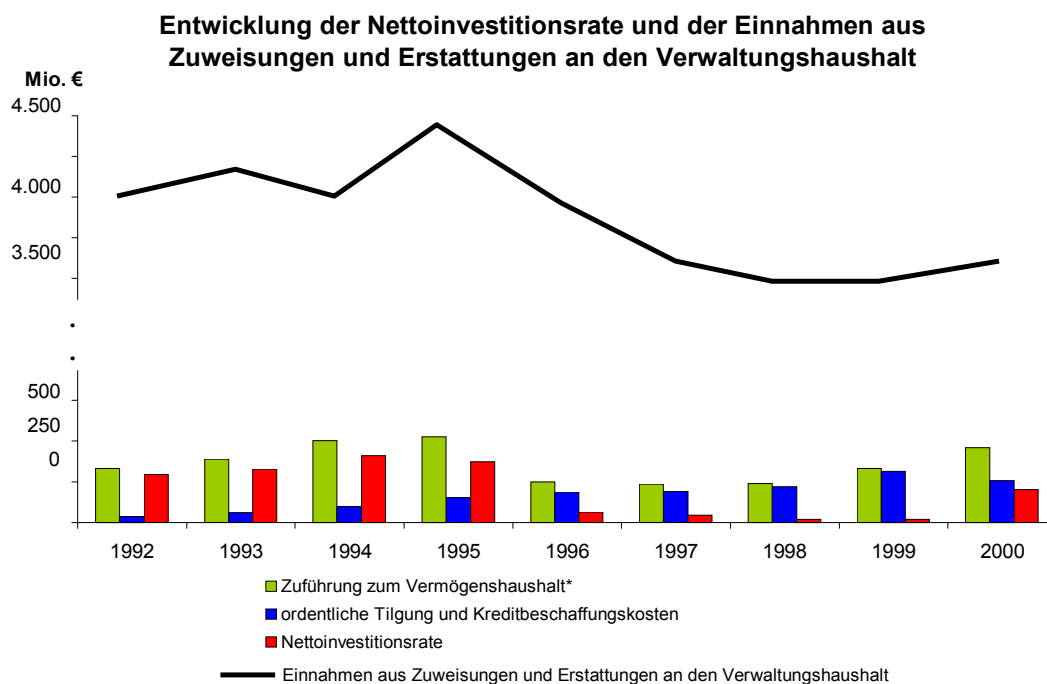
2.3 Außerordentliche Tilgungen

Die außerordentlichen Tilgungen (ohne Umschuldungen) betragen in den letzten Jahren zwischen 10 und 20 % der ordentlichen Tilgungen. Nach Steigerungen in den Vorjahren ging die Tilgungshöhe im Jahr 2000 erstmals wieder stark zurück und erreichte nur noch rd. 74 % des Vorjahreswertes.



2.4 Nettoinvestitionsrate

Im Jahr 2000 konnten die Kommunen erstmals seit 1995 wieder eine deutliche Nettoinvestitionsrate²⁾ erwirtschaften, die einen Wert von rd. 200 Mio. € (rd. 392 Mio. DM) erreichte. Selbst bei Vernachlässigung der rd. 51 Mio. € aus der Anleihenfinanzierung (vgl. Pkt. 2.2) liegt die Nettoinvestitionsrate deutlich über dem Wert des Jahres 1999. Es bleibt abzuwarten, ob auch vor dem Hintergrund der Einnahmeausfälle in den Jahren 2001 und 2002 hier eine dauerhafte Trendumkehr erfolgte.



* Die Zuführung zum Vermögenshaushalt und die Zuweisungen und Erstattungen 1995 wurden in der Übersicht um rd. 246 Mio. € (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.

Bezogen auf die Einwohnerzahl wiesen die Kreisfreien Städte gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden eine völlig unzureichende Nettoinvestitionsrate aus. Bedenklich ist zusätzlich, dass einzelne Kreisfreie Städte bereits mehrere Jahre hintereinander dem Vermögenshaushalt keine ausreichenden Mittel zur Verfügung stellen konnten, um zumindest die ordentliche Tilgung und die Kreditbeschaffungskosten zu decken.

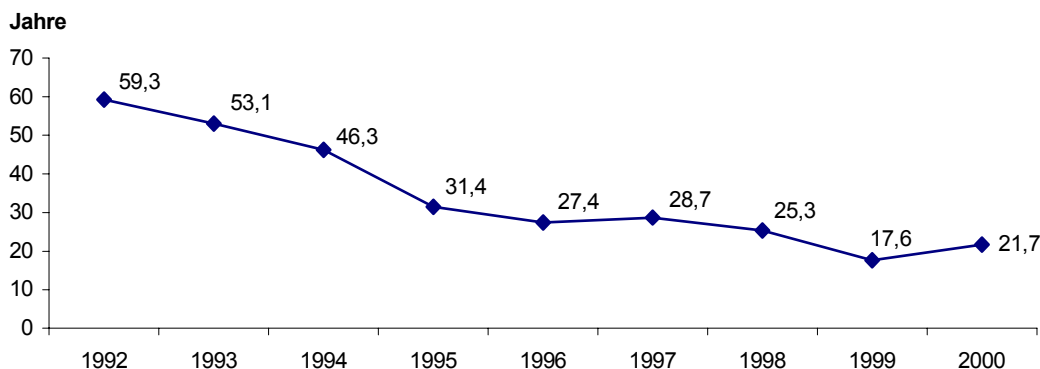
²⁾ Sie entspricht dem Wert, der verbleibt, wenn von der bereinigten Zuführung zum Vermögenshaushalt die ordentliche Tilgung von Krediten und die Kreditbeschaffungskosten abgesetzt werden. Künftig ist mit Inkrafttreten der Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (KomHVO) zusätzlich die Belastung aus im Vermögenshaushalt veranschlagten kreditähnlichen Rechtsgeschäften zu berücksichtigen.

	Zuführung zum Vermögenshaushalt	ordentliche Tilgung und Kreditbeschaffungskosten Mio. € (Mio. DM)	Nettoinvestitionsrate	Nettoinvestitionsrate €/EW
Kreisfreie Städte	76 (149)	71 (139)	5 (10)	3,4
kreisangehörige Gemeinden	279 (546)	151 (296)	128 (250)	43,7
Landkreise	87 (170)	35 (69)	52 (101)	17,6
Landeswohlfahrtsverband	16 (32)	0 (0)	16 (32)	3,6
Gesamt	458 (896)	258 (504)	201 (392)	45,1 (88,3)

Als Grundvoraussetzung zur eigenen Finanzierung investiver Maßnahmen ist eine ausreichend hohe Nettoinvestitionsrate durch hohe Zuführungen an den Vermögenshaushalt zu erwirtschaften. Sie ermöglicht den teilweisen Verzicht auf neue Kredite für Investitionen, die im Regelfall wiederum zu höheren Zins- und Tilgungsleistungen führen. Die Möglichkeit zur Komplementärfinanzierung von Fördermitteln wird erleichtert.

2.5 Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit

Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit³⁾ ist seit 1992 grundsätzlich zurückgegangen. Nur im Jahr 2000 ergab sich gegenüber dem Vorjahr ein Anstieg, der vor allem auf die überdurchschnittlich hohen Tilgungen des Jahres 1999 zurückzuführen ist (vgl. Pkt. 2.2).



Für den Gesamtbetrag der Schulden wurden die Werte der Schuldenstandstatistik verwendet.

Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit der kreisangehörigen Gemeinden lag im Jahr 2000 bei rd. 16 Jahren, die der Kreisfreien Städte bei über 33 Jahren.

³⁾ Hier wird 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 würde.

Die Warngrenze für die Gefahr einer mangelnden Kreditkongruenz wird bei einer rechnerischen Kreditlaufzeit von 20 Jahren erreicht⁴⁾.

Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit darf die durchschnittliche Lebensdauer der Investitionsobjekte nicht überschreiten. In einem solchen Fall mangelnder Kreditkongruenz werden Tilgungslasten künftigen Haushalten aufgebürdet, ohne dass dem äquivalente Investitionsobjekte gegenüberstehen. Außerordentliche Tilgungen tragen durch ihren Einfluss auf die Höhe der Schulden ebenso zu einer Verringerung der verbleibenden Tilgungszeit bei wie ordentliche Tilgungen. Allerdings schränken sie die Investitionsmöglichkeiten in den betreffenden Jahren weiter ein.

Die Nettoinvestitionsrate und die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit korrespondieren in ihrer Höhe miteinander. Je stärker die Zuführung zum Vermögenshaushalt für die ordentliche Tilgung verwendet wird, umso geringer ist die ausgewiesene Nettoinvestitionsrate. Gleichzeitig beeinflusst aber eine hohe Tilgung die Tilgungszeit positiv. Die Kommunen müssen bei ihren finanzpolitischen Entscheidungen alle betrachteten Aspekte und ihre Wechselwirkung berücksichtigen, um trotz der aufgezeigten engen Finanzierungsspielräume, besonders in den Kreisfreien Städten, handlungsfähig zu bleiben.

2.6 Rücklagen

Lässt man den Sonderfall des Jahres 1998 unberücksichtigt⁵⁾, ist seit 1996 die Entnahme aus den Rücklagen höher als die Zuführung an die Rücklagen.

Im Frühjahr 2002 wurde vom SMI durch Abfrage bei den Kommunen der jeweilige Bestand der allgemeinen Rücklage der Jahre 2000 und 2001 und ihr prozentuales Verhältnis zu den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes ermittelt. Während eine Reihe von Kommunen sehr hohe Rücklagenbestände meldete⁶⁾, konnten mehr als 10 % der Kommunen die gesetzlich vorgeschriebene Mindestrücklage nicht ansammeln. Die anteilige Finanzierung von Investitionen aus Mitteln der allgemeinen Rücklage ist für diese Kommunen nicht möglich. Ebenso kann die allgemeine Rücklage ihre Funktion als Mittel zur Aufrechterhaltung der Kassenliquidität (§ 20 Abs. 2 KomHVO) nicht erfüllen. Die allgemeinen Rücklagen aller sieben Kreisfreien Städte lagen über der vorgeschriebenen Mindestrücklage.

Eine Rücklagenbildung ist durch nicht benötigte Mittel im Vermögenshaushalt möglich. Sie muss zielgerichtet zum Ansparen von Investitionen, zur außerordentlichen Kredittilgung und zur Finanzierung von Abschlusszahlungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften genutzt werden. Niedrige Nettoinvestitionsraten können so zeitweilig ausgeglichen werden.

⁴⁾ Vgl. Mummert und Partner, Verbesserung der kommunalen und rechtsaufsichtlichen Kontrolle und Steuerung kommunaler Unternehmen sowie der Verschuldung der Kommunen, deren Eigenbetriebe und Eigenesellschaften, im Auftrag des SMI, Mai 1999.

⁵⁾ Der einmalige starke Anstieg der Zuführungen an Rücklagen 1998 resultierte aus dem Verkauf von Beteiligungen durch eine Kreisfreie Stadt, die den Erlös von rd. 200 Mio. € (rd. 400 Mio. DM) vollständig der allgemeinen Rücklage zuführte.

⁶⁾ Hohe allgemeine Rücklagen können sich auch ergeben, weil z. B. endfällige Darlehen angespart werden. Bedingt durch das System des Sollabschlusses sind die in den Rücklagen ausgewiesenen Mittel nicht zwingend kassenmäßig vorhanden.

2.7 Eigenanteil zur Finanzierung von Investitionen

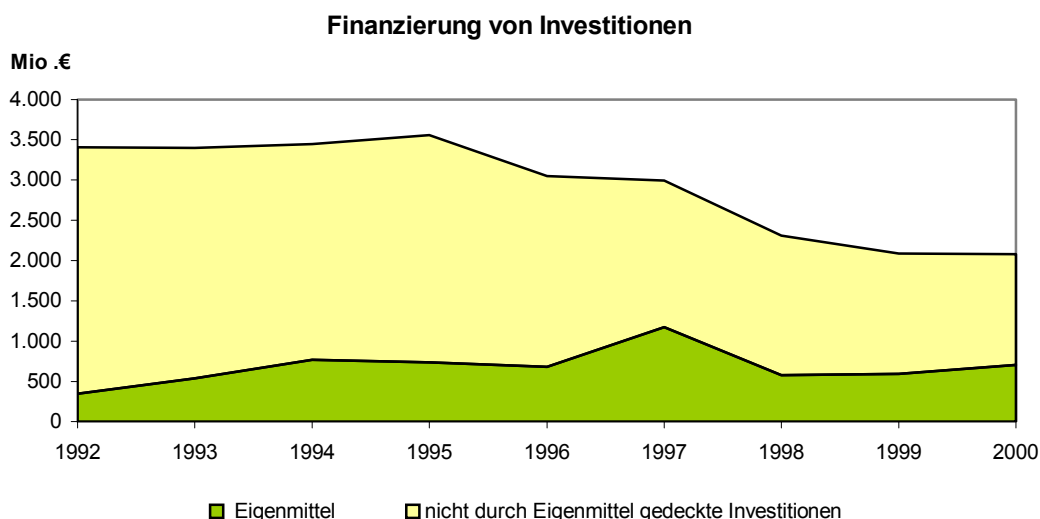
Investitionen⁷⁾ der Kommunen können durch Eigenmittel (insbesondere die Nettoinvestitionsrate) oder Fremdmittel (Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Kreditaufnahmen) finanziert werden.

Nettoinvestitionsrate⁸⁾, Beiträge und ähnliche Entgelte, Netto-Entnahmen aus der Rücklage und Einnahmen aus Kapitalrückflüssen und der Veräußerung von Grundvermögen stellen, nach Abzug der Deckung von Fehlbeträgen und den außerordentlichen Kreditstilgungen,⁹⁾ Eigenmittel der Kommunen dar.¹⁰⁾ Die Höhe der Eigenmittel der sächsischen Kommunen wurde seit 1996 vor allem von den Einnahmen aus Kapital- und Grundvermögen dominiert. Wie bereits in den Jahren bis 1995 beeinflusste auch im Jahr 2000 die Nettoinvestitionsrate die Höhe der Eigenmittel wesentlich. Jedoch betrug ihr Wert immer noch weniger als 50 % der Einnahmen aus Kapital- und Grundvermögen.

Seit 1994 liegt die Höhe der Eigenmittel relativ konstant zwischen 550 und 800 Mio. €. Eine Ausnahme bildet das Jahr 1997. Dort wurde ein besonders hoher Eigenmittelanteil durch Einnahmen aus den Rückflüssen von Darlehen und Kapitaleinlagen sowie der Veräußerung von Beteiligungen erzielt.

Aufgrund der gesunkenen Ausgaben für Investitionen verschob sich das Verhältnis zwischen Eigenmitteln und Fremdmitteln wesentlich zugunsten der Eigenmittel. Während 1992 nur rd. 10 % der Investitionen durch Eigenmittel finanziert wurden, waren es im Jahr 2000 rd. ein Drittel.

Die Grafik zeigt die Entwicklung der Ausgaben für Investitionen im Vergleich zur Entwicklung der Eigenmittel insgesamt:



⁷⁾ Investitionen: Gewährung von Darlehen, Vermögenserwerb und Baumaßnahmen sowie Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen.

⁸⁾ Die im Verwaltungshaushalt gebuchten Schlüsselzuweisungen fließen in die Nettoinvestitionsrate mit ein. Als Substitut für fehlende Steuereinnahmen werden sie hier wie eigene Einnahmen behandelt.

⁹⁾ Weitere sonstige Ausgaben des Vermögenshaushalts wurden vernachlässigt.

¹⁰⁾ Zur Eigenfinanzierung zählen neben den selbsterwirtschafteten Einnahmen außerdem die von Dritten gewährten nicht rückzahlbaren Einnahmen, vgl. Quecke/Schmid, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Berlin 1993, G § 82, S. 6.

Die Höhe der Investitionsausgaben wurde damit zum überwiegenden Teil von der Möglichkeit der Fremdfinanzierung bestimmt. Im Jahr 2000 setzte sich diese zu rd. 20 % aus Krediten und zu rd. 80 % aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zusammen¹¹⁾.

Ziel muss eine sparsame Haushaltsführung unter Beibehaltung einer möglichst hohen Investitionsquote¹²⁾ sein. Ein hoher Eigenmittelanteil vergrößert die finanziellen Handlungsspielräume.

2.8 Zusammenfassende Bewertung der Finanzsituation

Trotz insgesamt gestiegener ordentlicher Tilgungen hat sich im Jahr 2000 die Nettoinvestitionsrate gegenüber den Jahren nach 1995 deutlich erhöht. Allerdings ist dies, neben den Konsolidierungserfolgen, auch auf erneut gestiegene Zuweisungen und Erstattungen an den Verwaltungshaushalt zurückzuführen. Die einwohnerbezogene Nettoinvestitionsrate der Kreisfreien Städte liegt deutlich unter der in den kreisangehörigen Gemeinden.

Die gestiegenen ordentlichen Tilgungen trugen zusammen mit den ebenfalls insgesamt gestiegenen außerordentlichen Tilgungen zu einer geringeren durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeit bei. Sie liegt aber mit 21,7 Jahren immer noch über der Warngrenze für die Gefahr einer mangelnden Kreditkongruenz (20 Jahre). Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit der Kreisfreien Städte ist mit 33 Jahren wesentlich zu hoch und führt zu einer starken Belastungsverschiebung auf zukünftige Jahre und Jahrzehnte.

Es ist bedenklich, dass mehr als 10 % der Kommunen die gesetzlich vorgeschriebene Mindestrücklage nicht ansammeln konnten.

Die in einzelnen Jahren sehr hohen Einnahmen aus den Rückflüssen von Darlehen und der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüssen von Kapitaleinlagen sind nicht fortlaufend zu realisieren und tragen nur wenig zu einer dauerhaften Verbesserung der Finanzsituation bei.

Seit 1996 sind die Investitionen stark rückläufig. Dies ist sowohl unter Bedarfsgesichtspunkten als auch unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten problematisch. Die in geringem Umfang zur Verfügung stehenden Mittel müssen deshalb mit hoher Wirksamkeit gesteuert und eingesetzt werden. Nicht nur das Ergebnis selbst, sondern auch seine nachhaltige Wirkung sind von entscheidender Bedeutung.

Die o. a. Kriterien zeigen die nach wie vor begrenzte finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen. Besonders die Kreisfreien Städte konnten ihre Haushalte noch nicht ausreichend konsolidieren. Für die betrachteten Haushaltsjahre bis 2000 sind Tendenzen zur Verbesserung der Haushaltssituation allerdings erkennbar. Entsprechend den Daten der Kassenstatistik verschlechterte sich jedoch 2001 die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung.

¹¹⁾ Eventuell aufgetretene Fehlbeträge wurden vernachlässigt.

¹²⁾ Vgl. Jahresbericht des SRH 2002, Beitrag Nr. 48, Pkt. 3.5.

Der anhaltend hohe Investitionsbedarf der Kommunen ist, unter der Voraussetzung einer weiteren Konsolidierung der Kommunalhaushalte, nur zu befriedigen durch:

- **Erhöhung der Überschüsse der laufenden Rechnung, insbesondere bei den Kreisfreien Städten,**
- **weiterhin hohe Zuweisungen für Investitionen oder/und**
- **eine Umstellung des Systems der gemeindlichen Einnahmen.**

3 Ursachen und Konsequenzen der engen Handlungsspielräume

3.1 Kommunalhaushalte

Auf der Grundlage der Kommunalverfassung vom 17.05.1990 und der damit verbundenen kommunalen Selbstverwaltung begannen die sächsischen Kommunen sehr schnell mit dem Aufbau einer modernen Infrastruktur und der Schaffung der Grundlagen für eine höhere Lebensqualität ihrer Bürger. Bedingt durch fehlende fachliche Kenntnisse und Erfahrungen in der kommunalen Organisation und noch im Aufbau befindliche Strukturen der Kommunalaufsicht¹³⁾ hatte die Wirksamkeit der eingesetzten Investitionsmittel noch nicht den gegenwärtigen Stand erreicht: Überdimensionierte Anlagen, Investitionen bei fehlender Entwicklungsplanung, unprofessionelle Fördermittelpraxis und falsch gesetzte Schwerpunkte standen hierbei oftmals in der Kritik des SRH¹⁴⁾. Zusätzlich war, bedingt u. a. durch einen hohen Personalüberhang, ein zu großer Anteil der Mittel im Verwaltungshaushalt gebunden. Ein professionelles Schulden- und Liquiditätsmanagement fehlte oftmals¹⁵⁾.

Wegen unzureichender Eigenmittel wurden hohe Kredite aufgenommen. Die Schuldenlast stieg schnell an und erreichte schon nach wenigen Jahren das Niveau der alten Bundesländer¹⁶⁾. Die Ausgaben für den Schuldendienst erhöhten sich stetig. Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit lag oftmals weit über der durchschnittlichen Abschreibungsdauer der Investitionen.

Während den Kommunen 1995 noch über rd. 6 Mrd. € (rd. 12 Mrd. DM) aus Zuweisungen und Erstattungen zur Verfügung standen, waren es im Jahr 2000 nur noch rd. 4,5 Mrd. € (rd. 9 Mrd. DM). Die Steuereinnahmen stiegen nicht im erhofften Umfang. Ihr Zuwachs betrug im gleichen Zeitraum lediglich rd. 8 % (rd. 105 Mio. €). Im Jahr 2001 gingen die Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr sogar um rd. 4 %¹⁷⁾ zurück.

¹³⁾ Vgl. z. B. Jahresbericht 1993 des SRH, S. 95, 96,
Jahresbericht 1994 des SRH, S. 140,
Jahresbericht 1996 des SRH, S. 270, Pkt. 2.11.

¹⁴⁾ Vgl. z. B. Jahresbericht 1992 des SRH, S. 51,
Jahresbericht 1993 des SRH, Beitrag Nr. 25,
Jahresbericht 1994 des SRH, Beitrag Nr. 26,
Jahresbericht 1995 des SRH, Beitrag Nr. 34,
Jahresbericht 1996 des SRH, Beitrag Nr. 43.

¹⁵⁾ Vgl. z. B. Jahresbericht 1996 des SRH, S. 269, Pkt. 2.4,
Jahresbericht 1999 des SRH, Beitrag Nr. 46.

¹⁶⁾ Schuldenstand der sächsischen Kommunen 1992: rd. 453 €/EW, 2001: rd. 1.255 €/EW.

¹⁷⁾ Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

3.2 Privatisierung

Anfang der 90er Jahre begannen die sächsischen Kommunen mit der Privatisierung von Teilen ihrer Aufgaben. Neben ordnungspolitischen waren es vor allem finanzpolitische Ziele und erhoffte wirtschaftliche Effizienz, die zu diesem Schritt führten. Oftmals fanden aber lediglich Organisationsprivatisierungen ohne Aufgabenreduzierung statt. Die finanzielle Verantwortung verblieb letztlich bei den Kommunen.

Der Schuldenstand der Eigengesellschaften 2001 übertrifft mit rd. 6.567 Mio. € (rd. 12.844 Mio. DM) den Schuldenstand der kamerale Haushalte mit rd. 5.531 Mio. € (rd. 10.818 Mio. DM). Zusätzlich weist deren Schuldenentwicklung eine Steigerungsrate auf.¹⁸⁾ Strukturelle Probleme, vor allem in Wohnungsbau- und Entwicklungsgesellschaften, verschärfen die bestehenden Probleme zusätzlich. Eine Rentierlichkeit der Schulden ist teilweise nicht gegeben.

Nach dem Haushalts-Ist-Ergebnis des Freistaates Sachsen 2000 betragen die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an den kommunalen Bereich rd. 2.059 Mio. € (rd. 4.028 Mio. DM). Nur rund die Hälfte dieser Summe (1.074 Mio. €) wurde in den kamerale Haushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände verbucht. Der verbleibende Betrag floss, teilweise als Zuschuss für Zinsverbilligungen über die Sächsische Aufbaubank, an Eigenbetriebe, Zweckverbände, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften. Vor allem letztere entziehen sich oftmals weitestgehend einer externen Steuerung und Kontrolle von Seiten der kommunalen Selbstverwaltungsgremien und der Aufsichts- und Prüfungsbehörden. Fehlentscheidungen und Missmanagement in diesem Bereich können die kommunalen Haushalte erheblich belasten.¹⁹⁾

Bereits 1996 forderte der SRH eine Verbesserung der Möglichkeiten zur überörtlichen Finanzkontrolle durch Änderung der gemeindefinanziellen Regelungen²⁰⁾. Diesen und den Forderungen nach einer stärkeren Steuerung sollte, wie teilweise bereits vorgesehen²¹⁾, von Seiten des Gesetzgebers nachgekommen werden.

3.3 Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Die originären Einnahmen der sächsischen Kommunen reichen bei weitem nicht aus, um die für die Erfüllung ihrer eigenen und übertragenen Aufgaben notwendigen Ausgaben bestreiten zu können. Vor allem aufgrund ihrer nach wie vor schwachen Steuerkraft bleiben sie weiterhin in besonderem Maße von Zuweisungen abhängig. Ihre grundgesetzlich garantierte Finanzautonomie ist damit in Frage gestellt.

Die Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat und den sächsischen Kommunen werden vor allem durch den kommunalen Finanzausgleich bestimmt. Durch die Komplexität seiner Einflussfaktoren und die Dynamik der Veränderungen bei den exogenen Wirkungskomponenten muss dieser ständig auf seine Sachgerechtigkeit und Angemessenheit hin überprüft werden.²²⁾

¹⁸⁾ Vgl. Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 49.

¹⁹⁾ Vgl. z. B. Jahresbericht 1996 des SRH, Beitrag Nr. 41, Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 56.

²⁰⁾ Vgl. Vorwort zum Jahresbericht 1996 des SRH.

²¹⁾ Vgl. LT-DS 3/6213, Gesetzentwurf zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes.

²²⁾ Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2001 bis 2005.

Durch den 1996 eingeführten Gleichmäßigkeitsgrundsatz konnte die Regelgebundenheit und damit Berechenbarkeit im sächsischen kommunalen Finanzausgleich gegenüber der Vergangenheit erhöht werden. In Ergänzung dieses vertikal ausgerichteten Grundsatzes erfolgte mit dem FAG 1998 die Einführung eines Grundsatzes für die interkommunale Schlüsselmassenverteilung (horizontaler Finanzausgleich).

Diese Regelmechanismen stellten jedoch nur auf die einnahmeseitige Entwicklung ab. Eine möglicherweise ungleiche Dynamik auf der Ausgabenseite wurde nicht einbezogen. Dies betrifft sowohl die Beziehungen zwischen Land und Kommunen als auch zwischen den kommunalen Körperschaften untereinander. Das Ergebnis der dazu erfolgten Untersuchungen und Überlegungen floss in die Novelle des seit 1999 als Rahmen- bzw. Dauergesetz ausgestalteten FAG ein. Nun ist in regelmäßigem Abstand zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklungen der notwendigen Ausgaben im Verhältnis zwischen dem Freistaat und den Gemeinden und Landkreisen das Finanzverteilungsverhältnis zwischen staatlicher und kommunaler Ebene anzupassen ist. Gleiches ist für das Finanzverteilungsverhältnis zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum festgeschrieben.

Als Konsequenz aus dem Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs zum FAG 1997 wurde der Landesgesetzgeber bei der Übertragung von Aufgaben verpflichtet, einen vollen Ausgleich der notwendigen Kosten auf der Grundlage einer Kostenprognose zu regeln. Ob und in welchem Maße sich aus diesem Urteil auch ein Anpassungsbedarf hinsichtlich der geltenden Regelungen zum FAG ergibt, wurde im Auftrag des SMF gutachterlich geprüft.

Eine Mitwirkungspflicht der Kommunen besteht in der umfassenden und verbindlichen Anwendung der VwV Gliederung und Gruppierung, da bei sachfremden Buchungen unzutreffende statistische Ergebnisse entstehen und falsche Schlussfolgerungen gezogen werden könnten.

Die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen sind im Freistaat Sachsen mit Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im FAG grundsätzlich so geregelt, dass ein gerechter Ausgleich sowohl im vertikalen als auch im horizontalen Finanzausgleich möglich ist.

Aufgrund der dargestellten angespannten Finanzsituation in den Kreisfreien Städten sollte in kürzeren Abständen als nach § 4 Abs. 1 S. 2 FAG gegenwärtig vorgesehen (4 Jahre) eine Überprüfung des Finanzverteilungsverhältnisses zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum erfolgen.

3.4 Gemeindefinanzreform

Die aktuelle Entwicklung der kommunalen Finanzsituation wird nicht nur vom Freistaat Sachsen, sondern ebenso in den anderen neuen und den alten Bundesländern und vom Bund und den kommunalen Spitzenverbänden gleichermaßen mit Sorge betrachtet. Dabei gibt es Übereinstimmung darüber, dass die Negativentwicklung nicht nur auf konjunkturelle Gründe, sondern im Wesentlichen auf strukturelle Probleme bei den kommunalen Einnahmen und Ausgaben zurückzuführen ist. Dazu gehören vor allem das Gesamtsystem der kommunalen Steuereinnahmen und die Sozialausgaben. Die Sicherung dauerhaft verlässlicher Einnahmen für die Kommunen, sicherer Planungsgrundlagen und der Gewährleistung der in Art. 28 Abs. 2 GG geregelten finanziellen Eigenverantwortung sind dringend geboten. Die Notwendigkeit einer Gemeindefinanzreform durch den Bund wurde erkannt und eine Kommission eingesetzt, die sich mit den grundsätzlichen Problemen des kommunalen Finanzsystems befassen soll.

Neben einer umfassenden Reform werden von kommunaler Seite gleichzeitig kurzfristige Schritte zur Stabilisierung der Finanzen gefordert. Insbesondere steht die im Zuge der Reform der Unternehmensbesteuerung erfolgte Anhebung der Vervielfältiger zur Berechnung der Gewerbesteuerumlage für vermeintliche Steuermehreinnahmen der Kommunen in der Kritik.

Die Staatsregierung sollte die Bestrebungen zu einer Gemeindefinanzreform und die Absenkung der Gewerbesteuerumlage auf das Maß vor dem Steuersenkungsgesetz vom 23.10.2000 nachhaltig unterstützen.

Schwer wiegende Mängel im Bereich des Haushalts- und Kassenwesens führten erneut zu vermeidbaren Ausgaben. Einsparpotenziale liegen z. B. in einem gut funktionierenden Liquiditäts- und Schuldenmanagement. Erhebliche Defizite gab es auch bei den Zweckverbänden, die im Jahr 2001 einen Schwerpunkt der überörtlichen Kommunalprüfung darstellten.

1 Allgemeine Prüfungsfeststellungen

1.1 Die Bedeutung der Vorberichte zum Haushaltsplan wird vielfach unterschätzt. Der Vorbericht soll dem Gemeinderat einen Überblick über den Stand und die Entwicklung der Haushaltswirtschaft geben. Dazu ist es erforderlich, dass er den in § 3 Satz 2 KomHVO¹⁾ geregelten inhaltlichen Mindestanforderungen genügt. Ist der Vorbericht unvollständig, wird der Gemeinderat nur unzureichend über die tatsächliche Haushaltssituation informiert.

1.2 Bei der öffentlichen Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung (§ 76 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO), des Haushaltsplans (§ 76 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO) bzw. der Jahresrechnung mit Rechenschaftsbericht (§ 88 Abs. 4 Satz 2 1. Halbsatz SächsGemO) wurde in einigen Fällen die vorgeschriebene Auslegungsfrist von sieben Arbeitstagen nicht eingehalten, weil Tage, an denen das Gemeindeamt üblicherweise keine Sprechzeiten hat bzw. geschlossen ist, in die Auslegungsfrist mit eingerechnet wurden. Solche Tage können aber nur dann eingerechnet werden, wenn in der öffentlichen Bekanntmachung bzw. ortsüblichen Bekanntgabe der Auslegung darauf verwiesen wurde, dass die Einsichtnahme auch außerhalb der Sprechzeiten/Öffnungszeiten möglich ist.

1.3 Mehrfach war zu beanstanden, dass der Beschluss über die Feststellung der Jahresrechnung keine Zahlenangaben, z. B. zur Summe der neu gebildeten Haushaltsreste, zum Ergebnis der Haushaltsrechnung usw., enthielt. Damit kommt der Gemeinderat seiner Kontrollfunktion nur ungenügend nach, und die Öffentlichkeit wird mit der Bekanntgabe eines solchen Beschlusses nach § 88 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO nur unzureichend informiert.

1.4 Häufig wurde festgestellt, dass eine erhöhte Wegstreckenentschädigung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsRKG bei Nutzung eines privaten Kraftfahrzeuges erstattet wurde, obwohl das Vorliegen triftiger Gründe in den Dienstreiseaufträgen vor Antritt der Dienstreise nicht bestätigt wurde.

Die nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsRKG erhöhte Wegstreckenentschädigung von 0,22 €/km für die Nutzung eines privaten Kraftfahrzeuges ist nur dann zu gewähren, wenn hierfür triftige Gründe vorliegen und eine entsprechende Genehmigung vor Antritt der Dienstreise erteilt wurde. Ist ein privates Kraftfahrzeug ohne Vorliegen eines triftigen Grundes benutzt worden, beträgt die Wegstreckenentschädigung je Kilometer jedoch nur 0,12 € (§ 6 Abs. 2a SächsRKG).

¹⁾ Bis zum 30.04.2002 galt § 3 Satz 2 GemHVO.

1.5 Mehr als fünf Jahre nach Einführung der Kommunalprüfungsordnung (KomPrO) sind Fälle festzustellen, in denen immer noch keine Kassenprüfungen gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 bzw. Abs. 3 KomPrO bei der Gemeindekasse, den Zahlstellen und Handvorschüssen vorgenommen wurden.

1.6 Immer wieder gibt es in kommunalen Körperschaften rechtswidrige interne Festlegungen, wonach über bestimmte Sachverhalte, zumeist Vergaben, generell in geschlossener Sitzung zu beschließen ist.

2 Wesentliche Einzelfeststellungen

2.1 In einem Abwasserzweckverband gab es über längere Zeiträume sehr hohe Bestände auf Girokonten, 1997 ganzjährig mindestens 2 Mio. € (4 Mio. DM), von Februar bis Juni sogar 3,0 bis 6,6 Mio. € (5,9 bis 12,9 Mio. DM). Im I. Quartal 1998 lag der Girobestand bei 1,3 bis 3,1 Mio. € (2,6 bis 6,1 Mio. DM), und auch im Jahr 2000 bestanden trotz besser genutzter Festgeldanlagen noch Girobestände bis 2,2 Mio. € (4,3 Mio. DM). Damit entgingen dem Verband erhebliche Zinseinnahmen.

Ein besseres Liquiditätsmanagement wurde gefordert.

2.2 Ein Abwasserzweckverband, der seine Geschäfte von einem anderen Zweckverband besorgen lässt, nahm einen Kredit in Höhe von 882 T€ (1.725 TDM) zu einem Zinssatz von 5,65 % auf, der am 19.08.1997 kassenwirksam wurde. Als Festgeld wurde vom 22.08. bis 05.09.1997 ein Betrag von 767 T€ (1.500 TDM) zu einem Zinssatz von 2,5 % angelegt. Nach Teilaufösungen bestanden vom 05. bis 30.09.1997 und vom 30.09. bis 12.11.1997 noch Festgeldanlagen in Höhe von 511 T€ (1.000 TDM) bzw. 256 T€ (500 TDM) zu Zinssätzen zwischen 2,15 und 1,65 %.

Am 17.06.1998 wurde ein weiterer Kredit in Höhe von 2 Mio. € (4 Mio. DM) zu einem Zinssatz von 4,9 % kassenwirksam. Als Festgelder wurden 1,5 Mio. € (3 Mio. DM) vom 23.06. bis 08.07.1998, mindestens 1 Mio. € (2 Mio. DM) vom 08.07. bis 22.10.1998 und danach 0,5 Mio. € (1 Mio. DM) bis zum 18.12.1998 zu Zinssätzen zwischen 3,4 und 2,88 % angelegt.

Die nicht in voller Höhe erforderlichen Kreditaufnahmen führten zu unnötigen Zinsausgaben.

2.3 Der Rechnungsabschluss des Epl. 7 (Abwasserbeseitigung) einer Großen Kreisstadt bot kein zutreffendes Bild der tatsächlichen finanziellen Verhältnisse. In der Jahresrechnung 1999 waren Haushaltseinnahmereste von rd. 2,6 Mio. € (5 Mio. DM) und Kasseneinnahmereste von rd. 1,8 Mio. € (3,5 Mio. DM) ausgewiesen.

Aufgrund zahlreicher Widerspruchsverfahren, von denen rd. 2.000 bereits beschieden waren, waren Beitragsminderungen von rd. 2,6 Mio. € (5 Mio. DM) zu gewähren. Der Haushaltseinnahmerest von 2,6 Mio. € (5 Mio. DM) hätte somit nicht gebildet werden dürfen. Nach § 40 Abs. 2 KomHVO¹⁾ dürfen Haushaltseinnahmereste nur gebildet werden, soweit der Eingang der Einnahmen im Folgejahr gesichert ist. Eine Bereinigung wurde angemahnt.

¹⁾ Bis zum 30.04.2002 galt § 41 Abs. 2 GemHVO.

2.4 In einem Zweckverband wurden die Planansätze für Investitionen in mehreren Jahren z. T. beträchtlich überschritten. Zusätzlich gab es erhebliche apl. Ausgaben. Eine Nachtragssatzung wurde nicht erlassen. Am auffälligsten war das Jahr 2000:

Haushaltsplan gesamt	416.344 €	(814.298 DM)
vorläufige Jahresrechnung	4.272.030 €	(8.355.365 DM)

Nach § 77 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 SächsGemO hätte zwingend eine Nachtragssatzung erlassen werden müssen.

2.5 Ein Abwasserzweckverband führte mehrfach apl. Kanalbaumaßnahmen durch, z. B. 1999 im Umfang von rd. 256 T€ (rd. 501 TDM) und 2000 im Umfang von rd. 674 T€ (rd. 1.319 TDM), ohne eine Nachtragssatzung zu erlassen oder zumindest Beschlüsse der Verbandsversammlung für apl. Ausgaben einzuholen.

2.6 Gemäß Bilanz zum 31.12.1996 betragen die Verbindlichkeiten eines Abwasserzweckverbandes gegenüber Kreditinstituten insgesamt rd. 40,9 Mio. € (rd. 80 Mio. DM). In dem Zeitraum von 1997 bis 2001 wurden durch die Rechtsaufsichtsbehörde weitere Kreditaufnahmen in Höhe von rd. 15,3 Mio. € (rd. 30 Mio. DM) genehmigt.

Nach den vorgelegten Unterlagen hatte der Abwasserzweckverband zum 03.04.2001 tatsächlich einen Schuldenstand von rd. 77,2 Mio. € (rd. 151 Mio. DM). Der Schuldenstand stieg damit von Ende 1996 bis zum 03.04.2001 um rd. 36,3 Mio. € (rd. 71 Mio. DM), wovon für rd. 21 Mio. € (rd. 41 Mio. DM) keine Kreditgenehmigung vorlag. Die jährlichen Kreditaufnahmen wurden entgegen der Verbandssatzung auch nicht durch die Verbandsversammlung beschlossen.

Ein großer Teil des Schuldenanstiegs war darauf zurückzuführen, dass der Zweckverband die zu leistenden Zins- und Tilgungszahlungen für fast alle aufgenommenen Kredite nicht selbst erwirtschaftete, sondern lediglich von einem ihm zur Verfügung stehenden Kontokorrentkonto mit hohem Kreditrahmen beglich. Der negative Saldo dieses Kontos war bis zur überörtlichen Prüfung auf rd. 24,5 Mio. € (rd. 48 Mio. DM) gestiegen.

2.7 In einem Zweckverband zur Erschließung eines Gewerbegebietes gab es von der Gründung im Jahr 1993 bis zum Jahr 2001 keine Haushaltssatzungen. Für die Hj. 2000 und 2001 gab es immerhin Entwürfe, für das Hj. 2000 den Entwurf einer Jahresrechnung, die allesamt nicht wirksam wurden.

2.8 Im Jahr 2000 gab ein Landkreis für Betriebsausflüge der Mitarbeiter des Landratsamtes rd. 5,6 T€ (rd. 11 TDM) aus. Derartige Finanzierungen sind nicht Aufgabe des Landkreises und aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gem. § 72 Abs. 2 SächsGemO nicht vertretbar.

In einer Gemeinde mit rd. 2.300 Einwohnern wurden für eine Abschlussveranstaltung (Fahrt nach Dresden einschließlich Kabarettbesuch) für den 1999 ausscheidenden Gemeinderat (zwölf Mitglieder) rd. 2,6 T€ (rd. 5 TDM) aus Haushaltsmitteln ausgegeben. An dem Kabarettbesuch in Dresden nahmen 40 Personen teil. Neben den Gemeinderäten mit Ehepartnern waren auch Mitarbeiter der Gemeinde und des Kindergartens, teilweise mit Ehegatten, anwesend. Im gleichen Jahr wurden außerdem aus Verfügungsmitteln rd. 332 € (rd. 650 DM) für einen Betriebsausflug und die Weihnachtsfeier der Gemeindebediensteten bezahlt.

Derartige Veranstaltungen aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren, ist nicht zu rechtfertigen.

Ein Zweckverband veranstaltete mehrfach Sitzungen und Beratungen in Hotels der Region, obwohl er über genügend eigene geeignete Räumlichkeiten verfügte. Dabei wurden z. T. beachtliche Ausgaben - in einem Fall rd. 4,1 T€ (rd. 8 TDM) - für Speisen, Getränke, Genussmittel, Übernachtungen, kulturelle Umrahmung, Miete und ähnliches mehr geleistet.

Anlässlich von Beratungen mit anderen Vertretern der Branche in den Altbundesländern entstanden z. T. weitere erhebliche Ausgaben. In einem Fall betragen sie rd. 13,3 T€ (rd. 26 TDM).

Die vorherige Suche nach möglichst kostengünstigen Verpflegungs- und Unterkunftsmöglichkeiten war in keinem Fall dokumentiert.

Ein Landratsamt hat in den Hj. 1996 bis 2000 jeweils eine „Belegschaftsausfahrt“ veranstaltet. Hierfür fielen insgesamt Ausgaben in Höhe von rd. 35 T€ (rd. 68 TDM) an. Die Teilnehmer beteiligten sich daran lediglich mit rd. 7 T€ (rd. 14 TDM). Der überwiegende Teil (fast 80 %) der Ausgaben wurde somit aus Haushaltsmitteln finanziert.

2.9 Eine Stadt gab in den Hj. 1999 und 2000 für ein Kulturhaus, obwohl sie nicht Eigentümerin ist, rd. 356 T€ (rd. 696 TDM) für Sicherungs- und Instandsetzungsmaßnahmen zzgl. rd. 271 T€ (rd. 530 TDM) für ABM aus. Die Maßnahme wurde durch das Land aus dem Landesprogramm „Städtebauliche Erneuerung 1999“ in Höhe von rd. 313 T€ (rd. 613 TDM) gefördert. Seit Abschluss der Baumaßnahmen ist der Betrieb aber wegen hoher Betriebskosten noch nicht wieder aufgenommen worden. Ein Erwerb im Wege der Vermögenszuordnung scheiterte, da die Stadt ihre Anträge auf Zuordnung nicht zuletzt wegen fehlender Nutzungskonzepte zurück nahm.

2.10 Obwohl eine Stadt im Hj. 1996 ihren Haushalt mit einem Fehlbetrag in Höhe von rd. 372 T€ (rd. 728 TDM) abschloss, übertrug sie einem Ehrenbürger unentgeltlich eine Eigentumswohnung im Wert von rd. 33 T€ (rd. 65 TDM). Zusätzlich war die Stadt zur Zahlung der Schenkungssteuer in Höhe von rd. 3 T€ (rd. 6 TDM) verpflichtet.

2.11 Eine Gemeinde mietete im Hj. 1999 für die Dauer von 15 Jahren von einem privaten Dritten einen Saal zur Nutzung als „Gemeindezentrum/Bürgersaal“. Als jährliche Nettomiete wurden rd. 53 T€ (rd. 104 TDM) zzgl. Nebenkosten vereinbart. Bei der vereinbarten Vertragsbindung von 15 Jahren hat die Gemeinde insgesamt Ausgaben von rd. 798 T€ (rd. 1.560 TDM) für Miete und rd. 84,6 T€ (165 TDM) für Nebenkosten zu entrichten. Eine Bedarfsprüfung, Kostenvergleiche und andere Möglichkeiten zur Schaffung eines Gemeindezentrums konnten nicht nachgewiesen werden.

2.12 In der Satzung eines Zweckverbandes für ein Ganzjahresbad ist folgende Festlegung enthalten: „Auf der Grundlage der Wirtschaftlichkeitsberechnung des planenden Ingenieurbüros gehen die Verbandsmitglieder davon aus, dass mindestens 28.000 Einwohner von den Verbandsmitgliedern repräsentiert werden müssen. Kommt im Rahmen der Gesamtmitgliedschaft eine Einwohnerzahl in dieser Höhe nicht zustande, so löst sich der Zweckverband vor Eintritt in die körperliche Investition wegen wirtschaftlicher Nichtdarstellbarkeit des Verbandszweckes unverzüglich auf.“

Zum Zeitpunkt der Verbandsgründung 1996 hatten die Verbandsmitglieder jedoch nur 18.086 Einwohner (rd. 65 % der geforderten 28.000 Einwohner). Bis 2000 stieg die Zahl auf 18.147 Einwohner.

Der Zweckverband hätte nicht gegründet, zumindest hätte der Bau des Bades nicht begonnen werden dürfen.

2.13 Ein Abwasserverband vereinbarte im April 1997 mit den künftigen Käufern eines Grundstückes, dass diese es bereits nutzen, das Gebäude beziehen und Arbeiten zur „Wohnbarmachung“ durchführen können. Zur Kostenregelung wurde vereinbart, dass sämtliche durch die Käufer investierten Maßnahmen gegen Miete aufgerechnet würden, solange sich Grundstück und Gebäude nicht in deren Eigentum befänden. Das Grundstück hatte zum 15.04.1997 lt. Gutachten einen Verkehrswert von 87,4 T€ (171 TDM); ferner waren durch den Käufer rd. 1,3 T€ (rd. 2,6 TDM) für Vermessungsleistungen zu tragen.

Eine Verrechnung der Miete bis zum Abschluss des Kaufvertrages im Dezember 1997 unterblieb; Mietzahlungen konnten gleichfalls nicht nachgewiesen werden. Der Verband verkaufte das Grundstück schließlich unter Abzug der von den Käufern zwischenzeitlich vorgenommenen Investitionen (einschließlich erbrachter Arbeitsleistungen) in Höhe von rd. 16,9 T€ (rd. 33 TDM) für insgesamt 71,3 T€ (139,5 TDM). Damit hat der Verband auch noch die nach dem Zeitpunkt des Gutachtens eingetretene Wertsteigerung des Grundstückes zugunsten der Käufer finanziert.

2.14 Für eine Kanalbaumaßnahme wurde einem Abwasserzweckverband im Jahr 1997 eine Zuwendung von 618,7 T€ (1.210 TDM) gewährt. Im Verwendungsnachweis wurden u. a. für rd. 379,4 T€ (rd. 742 TDM) Rechnungen eingereicht, die den Stempel „bezahlt“ trugen, die aber 1997 tatsächlich noch nicht bezahlt waren.

Den Sachverhalt muss der Abwasserzweckverband mit dem Zuwendungsgeber klären.

2.15 Eine Stadt schloss 1994 einen Leasingvertrag über eine Containerkläranlage ab. Für die Schlusszahlung beantragte sie Fördermittel, welche im Juni 2000 in Höhe des Zeitwertes bis zu 92 T€ (180 TDM) bewilligt wurden. Obwohl die Anwälte der Stadt und des Leasinggebers im Juli 2000 eine abschließende Entschädigung in Höhe von rd. 61 T€ (rd. 119 TDM) vereinbart hatten, verständigte man sich auf eine Schlusszahlung von rd. 91 T€ (rd. 177 TDM). Im Gegenzug erstattete die Leasinggesellschaft die im Jahr 1998 geleisteten Leasingzahlungen der Stadt zurück.

2.16 Eine Stadt übertrug zum 01.10.2000 einer städtischen Wohnungsgesellschaft (Eigengesellschaft) die Grund- und Mittelschule kostenlos zur Nutzung. Das Eigentum wurde nicht übertragen. In den geschlossenen Nutzungsvereinbarungen verpflichtete sich die Wohnungsgesellschaft, die Gebäude umfassend zu renovieren. Am 18.10.2000 schloss die Stadt mit der Wohnungsgesellschaft zwei Mietverträge, nach denen die Stadt die Schulanlagen, deren Eigentümerin sie nach wie vor ist, für eine Laufzeit von 20 Jahren anmietet. Der jährlich insgesamt von der Stadt aus den Mietverträgen an die Gesellschaft zu entrichtende Nettokaltmietzins beläuft sich auf insgesamt 100,3 T€ (196,2 TDM). Eine Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde lag nicht vor.

Durch die von der Stadt gewählte Verfahrensweise werden die kommunalrechtlichen Kreditaufnahmenvorschriften (§ 82 Abs. 2 SächsGemO) umgangen. Es wird eine Erhöhung der Verschuldung bei der Stadt vermieden, während die Schulden der städtischen Wohnungsgesellschaft durch die für die Schulrenovierungen erforderlichen Kreditaufnahmen ansteigen.

Die zwischen der Stadt und der Gesellschaft geschlossenen langfristigen Verträge sind als kreditähnliche Rechtsgeschäfte einzuordnen, die nach § 82 Abs. 5 SächsGemO einer Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde bedürft hätten. Mit der Genehmigungspflicht für kreditähnliche Rechtsgeschäfte soll gerade eine Umgehung der Kreditaufnahmenvorschriften verhindert werden. Ein kreditähnliches Rechtsgeschäft liegt immer dann vor, wenn die Stadt eine Leistung sofort erhält, die Gegenleistung jedoch

erst zu einem späteren Zeitpunkt fällig wird, wie dies bei den gewählten Vertragskonstruktionen der Fall war. Der Stadt wurden die renovierten Schulen zur Verfügung gestellt, während die Kosten - hier in Form des Mietzinses - über einen langen Zeitraum auszugleichen sind.

Einen Nachweis der Wirtschaftlichkeit der gewählten Verfahrensweise konnte die Stadt nicht erbringen.

Darüber hinaus sind weitere Probleme erkennbar. So führt beispielsweise die Übertragung der Renovierung der Gebäude auf die städtische Wohnungsgesellschaft (Eigentums-gesellschaft) möglicherweise zu einer Umgehung von Ausschreibungspflichten. Des Weiteren können gesellschaftsrechtliche Fragen und Probleme im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Förderprogrammen auftreten.

Modernisierungsmaßnahmen werden von rd. 70 % der befragten Kommunen durchgeführt. Sie bezogen sich vor allem auf die Bürgerfreundlichkeit und Budgetierung. Zunächst waren zusätzliche finanzielle und personelle Mittel nötig. Finanzielle Erfolge waren bislang eher selten.

Derzeit verläuft der Reformprozess eher verhalten. Eine Weiterentwicklung des kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsrechts ist notwendig.

1 Vorbemerkungen

Der SRH hat 1999 eine begleitende Prüfung zur Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen begonnen. Bereits in den Jahresberichten 2000 und 2001 des SRH wurde entsprechend dem Prüfungsstand über folgende Themen informiert:

- Jahresbericht 2000, Beitrag Nr. 42 Arbeitsstand und Handlungsbedarf,
- Jahresbericht 2001, Beitrag Nr. 43 Erste Prüfungserkenntnisse.

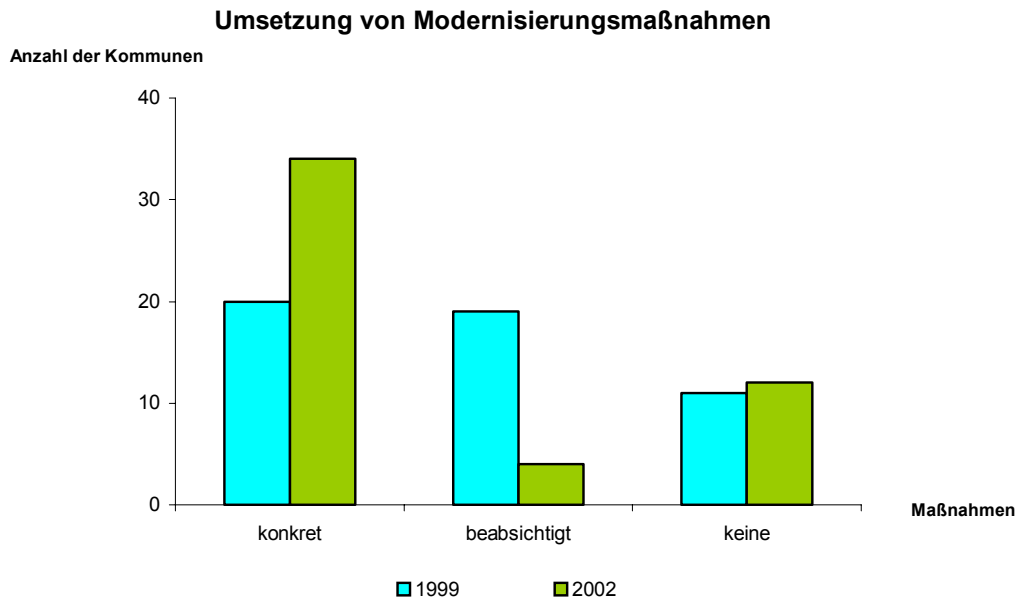
Die begleitende Prüfung erfolgte im Sinne einer Beratung nach § 109 Abs. 2 SächsGemO.

2 Gegenstand

Erhebungen zum Sachstand der Verwaltungsmodernisierung wurden 1999 und 2002 in 50 sächsischen Kommunen durchgeführt. Vor Ort wurden sieben Kommunen geprüft (zwei Landkreise, drei Große Kreisstädte und zwei kreisangehörige Gemeinden). Die Auswahl der zu prüfenden Kommunen fand im Bewerbungsverfahren statt. Elf Kommunen hatten sich beworben. Die örtlichen Erhebungen wurden im März 2002 abgeschlossen.

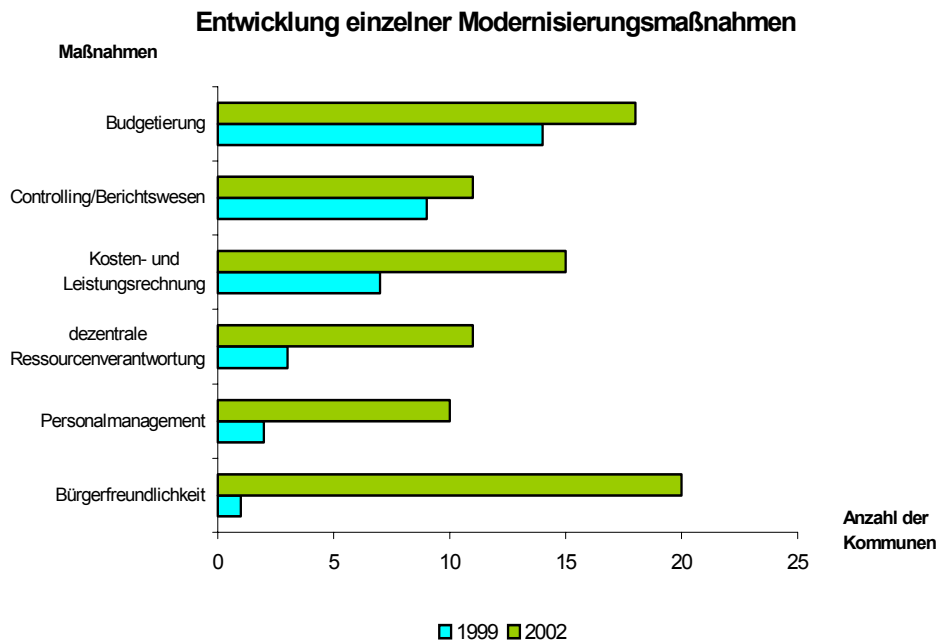
Ziel dieser Prüfungen ist die Erarbeitung einer Beratenden Äußerung mit Hinweisen und Empfehlungen zum Modernisierungsprozess in sächsischen Kommunen.

3 Entwicklung des Modernisierungsprozesses



Bei einem Großteil der Kommunen, die 1999 die Einführung neuer Steuerungsinstrumente lediglich beabsichtigten, finden 2002 bereits Modernisierungsmaßnahmen statt. Damit ist der Anteil der Kommunen mit konkreten Maßnahmen von 40 % (1999) auf rd. 70 % (2002) gestiegen.

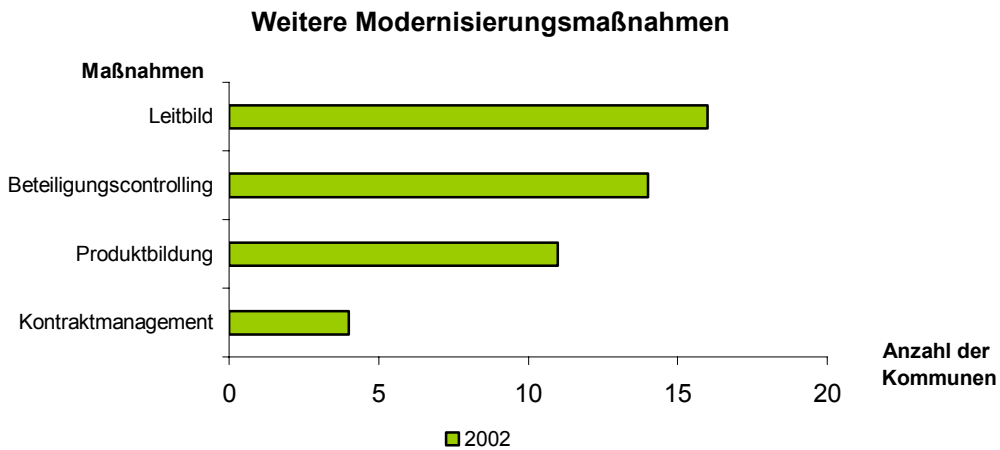
Die einzelnen Aktivitäten im Modernisierungsprozess der Kommunen entwickelten sich wie folgt:



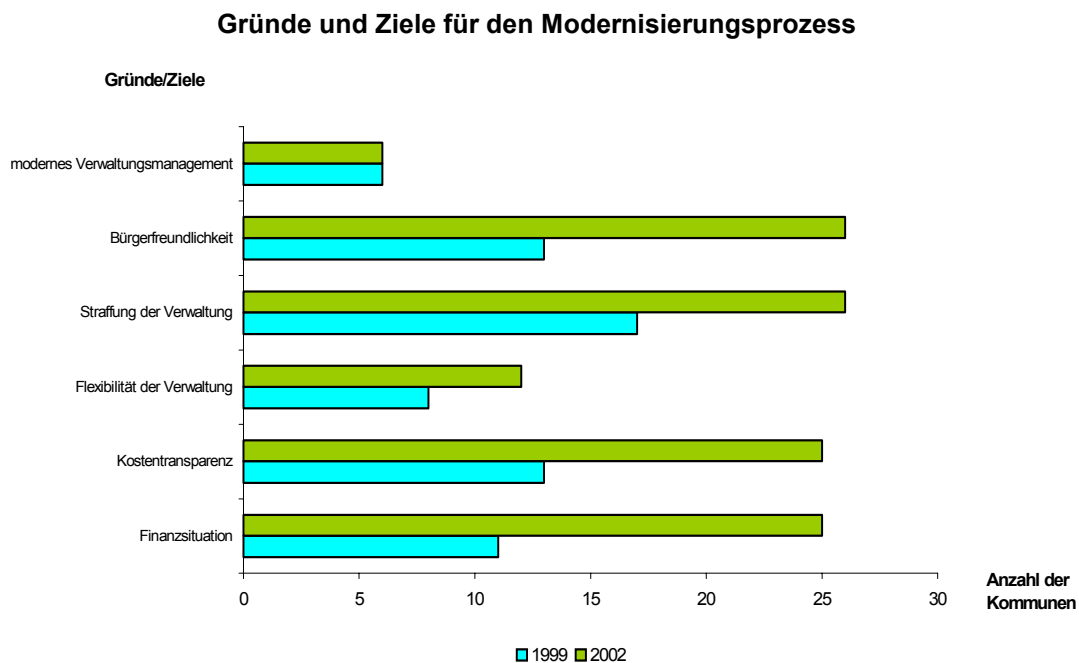
Die Budgetierung wurde 2002 wie 1999 von der Mehrzahl der Kommunen (2002: rd. 53 %) im Reformprozess umgesetzt. Verstärkt wurden 2002 vor allem die Bürger-

freundlichkeit (2002: rd. 59 %) und die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) (2002: rd. 44 %) als Reformelemente genutzt.

Zusätzlich wurden 2002 das Leitbild (rd. 47 %), das Beteiligungscontrolling (rd. 41 %), und die Produktbildung (rd. 32 %) von den Kommunen genannt. Eine untergeordnete Rolle ergab sich für das Kontraktmanagement (rd. 12 %).



Für die meisten Kommunen (2002: rd. 75 %) waren die angespannte Finanzsituation, die Kostentransparenz und die Straffung der Verwaltung (mehr Effizienz und Produktivität) Hauptgründe, während 1999 lediglich die Straffung der Verwaltung dominierte. Daneben war wie schon 1999 die verbesserte Bürgerfreundlichkeit (2002: rd. 75 %) ebenso ein wesentlicher Grund für die Durchführung der Verwaltungsmodernisierung.



Eine deutliche Veränderung ergab sich bei der Einschätzung der Dauer für die Einführung des Reformprozesses. Die meisten Kommunen schätzten 1999 die Dauer mit 5 bis 6 Jahren ein. Im Jahr 2002 wurden meistens mehr als 6 Jahre angegeben. Von

einer Umsetzungsdauer von 1 bis 2 Jahren ging 2002 im Gegensatz zu 1999 keine Kommune mehr aus.

4 Prüfungsfeststellungen

4.1 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung wurden wie o. a. häufig mit dem Ziel, die Finanzsituation zu verbessern, durchgeführt. Gleichzeitig sollte trotz knapper werdender Ressourcen die Qualität des Leistungsangebotes gegenüber den Bürgern gesichert oder gesteigert werden. Der SRH hat vor allem deshalb die Bewertung der finanziellen Lage sowie deren Veränderung durch Reformmaßnahmen in die begleitende Prüfung einbezogen.

Die Mehrzahl der geprüften Kommunen hatte eine stabile Finanzlage. Zwei Kommunen mussten ein Haushaltssicherungskonzept erarbeiten, davon war in einer Kommune die Finanzlage weiterhin instabil.

Inwieweit Einsparungen aufgrund des Einsatzes von Reformmaßnahmen erzielt wurden, war nur vereinzelt unmittelbar und monetär quantifizierbar. Dies lag vor allem daran, dass der Reformprozess noch nicht abgeschlossen war und Einsparungen sich nicht eindeutig einzelnen Reformmaßnahmen zuordnen ließen. Externe Faktoren, Aufgabenerfüllung und Aufgabenumfang hätten dabei u. a. ebenso betrachtet werden müssen. In einer Kommune wurden mit der Einführung der inputorientierten Budgetierung in einem Bereich der Verwaltung (Bewirtschaftungsbefugnis für das Gesamtbudget wurde übertragen) Haushaltsmittel eingespart. Teilweise mussten jedoch auch Reformmaßnahmen aufgrund einer kritischen Finanzlage zurückgestellt werden.

Modernisierungsmaßnahmen erfordern in der Regel zunächst zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen. Kurzfristige finanzielle Erfolge sind aufgrund von Reformmaßnahmen eher selten. Mit der Einführung von Modernisierungsmaßnahmen erfolgt jedoch eine Erhöhung des Kostenbewusstseins der Mitarbeiter.

4.2 Bewertung des gesamten kommunalen Vermögens

Nach § 37 Abs. 1 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) sind für kostenrechnende Einrichtungen Anlagennachweise zu führen, in denen die Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie die Abschreibungen mit ihren Veränderungen auszuweisen sind. Die Kommunen sind dagegen nicht verpflichtet, Anlagennachweise für das gesamte kommunale Anlagevermögen zu führen. Nach § 36 Abs. 1 KomHVO haben die Kommunen über unbewegliche und bewegliche Sachen und grundstücksgleiche Rechte Bestandsverzeichnisse zu führen.

Damit erfolgt für einen erheblichen Teil des kommunalen Vermögens keine Bewertung, der Werteverzehr wird nicht ermittelt.

Einige geprüfte Kommunen haben von der Option nach § 37 Abs. 5 KomHVO Gebrauch gemacht, Anlagennachweise für das gesamte kommunale Anlagenvermögen zu führen. Die Bewertung der unbeweglichen und beweglichen Sachen sowie der grundstücksgleichen Rechte verursachte in den Kommunen erheblichen Zeitaufwand. Nur zwei Kommunen hatten nicht die Absicht, das gesamte Anlagevermögen zu bewerten.

Ungeklärt ist bisher, wie mit dem ermittelten Werteverzehr im kameralem Haushalt umgegangen werden soll. Für kostenrechnende Einrichtungen gilt nach § 22 Abs. 1 Satz 3 KomHVO, dass in Höhe der Abschreibungen Mittel aus dem Verwaltungshaushalt dem Vermögenshaushalt zugeführt werden sollen. Bei analoger Anwendung dieser Verfahrensweise für das gesamte kommunale Anlagevermögen wäre bei dem derzeitigen Stand der Finanzlage der Haushaltsausgleich im Verwaltungshaushalt in der Regel gefährdet. Diese Problematik bedarf einer Lösung durch den Gesetz- und Verordnungsgeber.

Das Führen von Anlagennachweisen für das gesamte kommunale Vermögen wurde von der Mehrzahl der geprüften Kommunen als notwendig erachtet.

4.3 Personalwesen und Organisation

Der Personalbestand wurde in allen geprüften Kommunen unabhängig vom Reformkonzept und -stand kontinuierlich reduziert. Ebenso wurde die Anzahl der Organisationseinheiten verringert. Arbeitsablaufuntersuchungen fanden dagegen kaum statt. Eine gezielte und effektive Änderung der Strukturen und Arbeitsabläufe war nur eingeschränkt möglich. Das Ziel der Verschlinkung der Organisationsstrukturen und der Abflachung der Hierarchien konnte dadurch nur teilweise erreicht werden.

Querschnittsämter wurden nur in einer Kommune aufgelöst und eine Trennung der Aufgaben in die Bereiche Zentrale Steuerungsunterstützung und Servicestellen vorgenommen. Eine Verbesserung der Funktionalität und Effektivität war für den SRH zum Zeitpunkt der Prüfung kaum erkennbar.

Zur Mitarbeitermotivation wurden in verschiedenen Kommunen Anreizsysteme geschaffen. Beispielsweise wurden ein Vorschlagswesen mit Prämienzahlungen eingeführt sowie die Kernarbeitszeit verkürzt oder abgeschafft.

Nur in einer Kommune lag ein Personalentwicklungskonzept vor. Ansätze zu dessen Erarbeitung waren jedoch überwiegend vorhanden.

4.4 Elemente neuer Steuerungsinstrumente

4.4.1 Projektorganisation/Projektdurchführung

Grundsätzlich ging die Initiative zur Durchführung von Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung von der Verwaltungsspitze aus. Anschließend wurden entsprechend den geplanten Einzelmaßnahmen - wie Budgetierung oder Produktbildung - verwaltungsinterne Arbeitsgruppen gebildet. Der Modernisierungsprozess wurde durch das Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ geprägt.

Konzepte zur Verwaltungsmodernisierung waren in allen geprüften Kommunen vorhanden. Ein Grundsatzbeschluss zur Verwaltungsmodernisierung durch die politischen Gremien lag dabei vor. Der Personalrat wurde stets einbezogen.

Überwiegend wurde der Fortgang des Reformprozesses nicht ausreichend dokumentiert. Bei allen Konzepten wurden Erfolgskontrollen nur vereinzelt durchgeführt. Auch Erfolgskontrollen durch die politischen Gremien fehlten. Zwar wurden diese über den Umsetzungsstand einzelner Teilbereiche der Verwaltungsmodernisierung informiert, ein regelmäßiger Erfüllungsbericht erfolgte in der Regel nicht und wurde auch nicht einge-

fordert. In den Kommunen fehlte ein Gesamtkonzept zur Weiterführung der Verwaltungsmodernisierung generell.

Erfolge und Hemmnisse im Reformprozess wurden durch mangelnde Dokumentation und Kontrolle schwer sichtbar.

4.4.2 Leitbild

Leitbilddiskussionen wurden in allen geprüften Kommunen in der Regel mit externen Beratern geführt. Der Nutzen der Leitbilderstellung ist schwer einzuschätzen. Das Leitbild zählt zu den weichen Faktoren im Reformprozess. Professionalität bei der Leitbilderstellung und -umsetzung ist dabei grundlegend für den Erfolg.

Alle geprüften Kommunen hatten ein Leitbild - in Form eines Gemeindeleitbildes oder eines Verwaltungsleitbildes - erarbeitet. Nicht jedes Leitbild hatte einen Slogan. Die Leitbilder wurden durch einen Maßnahmenkatalog beispielsweise zum Stadtmarketing bzw. für ein zielgerichtetes motiviertes Handeln der Mitarbeiter zur rationellen und effektiven Arbeitserledigung bei gleichzeitiger Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit ergänzt. Diese beinhalteten zu den einzelnen Schwerpunkten die Ziele mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen. Eine Veröffentlichung der Leitbilder - auch im Internet - ist erfolgt.

Generell wurde im Prozess der Leitbilderstellung eine breite Diskussion mit den Bürgern/Unternehmen und den Verwaltungsmitarbeitern geführt. Die Beteiligung blieb jedoch teilweise hinter den Erwartungen zurück.

Bei mehreren Kommunen hat sich der Prozess der Leitbilderstellung verzögert. Gründe dafür waren, dass die nötige Sensibilität und Bereitschaft bei den Beteiligten noch nicht vorhanden oder vordringliche Aufgaben zu erledigen waren.

4.4.3 IT-Einsatz

Ein IT-Konzept lag in jeder geprüften Verwaltung vor, teilweise jedoch nicht beschlossen bzw. überarbeitet. Die IT-Voraussetzungen für den gegenwärtigen Reformprozess waren hardwareseitig in den geprüften Kommunen geschaffen. Die Ausstattung mit PC und deren Vernetzungsanteil waren als optimal zu bezeichnen.

Ebenso wurden softwareseitig entsprechend dem Umsetzungsstand der Reformmaßnahmen bereits wesentliche Anschaffungen getätigt. Beispielsweise waren Softwarelösungen zur Einführung der Produktplanung, der Arbeitszeiterfassung, zur Produktzeiterfassung, der KLR 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 bzw. KLR, liefert.

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. Dienstanweisungen zur Internetnutzung lagen teilweise vor.

* Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen.

Die Lösung der Schnittstellenproblematik innerhalb der Kommunalverwaltungen führte teilweise zu Zeitverzögerungen bei der Umsetzung des Reformprozesses. Konzepte der Landesregierung zum IT-Bedarf, insbesondere zur Vernetzung von Software und zum Datenaustausch mit Blick auf die Zukunft fehlen.

4.4.4 Produktbildung

In drei Kommunen wurden bisher Produkte für alle Aufgabenbereiche gebildet:

- 1 Landkreis:
103 Produkte - 43 Produktgruppen - 14 Produktbereiche
- 1 Landkreis:
158 Produkte - 44 Produktgruppen - 13 Produktbereiche
- 1 Große Kreisstadt:
150 Produkte - 45 Produktgruppen - 15 Produktbereiche

Der Kommunale Rahmenproduktplan Sachsen diente bei allen Kommunen als Grundlage und wurde entsprechend den individuellen Anforderungen modifiziert. Die Erarbeitung der Produktpläne war mit einem erheblichen Aufwand verbunden.

Es besteht ein fortlaufender Prozess der Anpassung und Ergänzung in den Kommunalverwaltungen. Der Inhalt und die Struktur der Produktpläne sind folglich nur bedingt vergleichbar. Da auch in anderen Bundesländern, z. B. Hessen, die Kommunen die Produkte individuell gestaltet haben, verlieren interkommunale Vergleiche im Sinne von Benchmarking auf Produktbasis an Bedeutung. Vielmehr werden die Produkthaushalte als internes Steuerungsinstrument für Politik und Verwaltung dienen.

Die Zuordnung zu den Haushaltsstellen ist erfolgt. Kennzahlen wurden bisher in wenigen Bereichen gebildet und mit Daten untersetzt, z. B. im Bereich Schulen sowie Bauaufsicht und Denkmalschutz. Als Ergänzung zum kameraleen Haushaltsplan wurde in zwei Kommunen ein Produkthaushaltsplan erstellt. Daneben wurde auf der Grundlage von Produkten die Budgetierung, das Berichtswesen und eine KLR aufgebaut.

Der Rahmenproduktplan des Projektes „Kommunale Verwaltungsmodernisierung Sachsen“ bildete eine gute Grundlage für die Definition der Produkte in den einzelnen Kommunen.

4.4.5 Budgetierung

Im Vergleich zur Produktbildung sind einfache Maßnahmen der Budgetierung mit geringerem Aufwand bei vergleichsweise rasch spürbaren Effekten durchführbar. In nahezu allen geprüften Kommunen wurde dieses Instrument genutzt. Die Budgetierung wurde ausschließlich in Form einer inputorientierten Budgetierung durchgeführt und bezog sich auf den Verwaltungshaushalt.

Die inputorientierte Budgetierung erfolgte auf der Basis des geltenden Haushaltsrechts. Sie basierte auf der Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit nach §§ 17, 18 und 19 GemHVO. Die einzelnen Ämter bilden Budgetbereiche.

Teilweise wurde das Planaufstellungsverfahren mit der Einführung der Budgetierung in den geprüften Kommunen geändert, indem zunächst die zur Verfügung stehende Fi-

nanzmasse für die gesamte Verwaltung und anschließend das Budget für die Budgetbereiche ermittelt wurde. Die vorherige Mittelanmeldung durch die Fachämter entfiel und bisher umfangreiche Diskussionen zur Mittelverteilung reduzierten sich.

Anreiz- und Sanktionssysteme bei der Budgetbewirtschaftung waren in zwei Kommunen vorgesehen. Bei Abweichungen vom Budget nach oben (nachweislich unwirtschaftliches Verhalten) sollte das Budget des Folgejahres gekürzt werden. Bei Abweichungen vom Budget nach unten (echte Einsparungen) sollte der Budgetbereich 50 % der eingesparten Mittel erhalten. Die verbleibenden 50 % werden zur Gesamtdeckung verwendet. Aufgrund der Haushaltssituation in diesen Kommunen konnten die eingesparten Mittel aber nicht den entsprechenden Budgetbereichen zur Verfügung gestellt werden.

Eine weitere Kommune verzichtete aufgrund der Haushaltssituation auf die Einführung eines Anreiz- und Sanktionssystems. Grund dafür war die Vermeidung von Demotivation bei den Mitarbeitern aufgrund der vorhersehbaren Nichtnutzung der Anreize. Ohne ein Anreiz- und Sanktionssystem bei der Budgetierung wird jedoch in der Regel das Eigeninteresse zum sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln nicht erhöht.

Die von den Kommunen geforderten weitergehenden Flexibilität in der Haushaltsführung wurde mit der Fassung der §§ 16 bis 19 KomHVO gewährleistet.

Eine outputorientierte Budgetierung fand in keiner Kommune statt. Die Budgets umfassten in den meisten Kommunen den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand.

4.4.6 Kosten- und Leistungsrechnung

In keiner der geprüften Kommunen wurde zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen eine KLR mit vollständiger Kostenerfassung praktiziert. Eine Kommune hatte in einem Regiebetrieb bereits eine KLR eingeführt, diese jedoch nicht fortgesetzt.

In einer weiteren Kommune wurde mit der Einführung der KLR in der Verwaltung begonnen. Sach- und Personalkosten wurden nach Kostenarten auf Kostenstellen und Kostenträger gebucht. 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.

Eine andere Kommune hatte die Voraussetzungen geschaffen, um mit der Kostenerfassung zu beginnen. Die weitere Verfahrensweise sowie die personelle Durchführung waren noch nicht abschließend geklärt.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen befanden sich die KLR in den beiden Kommunen noch in der Einführungsphase. Eine Beurteilung der Wirksamkeit der KLR war nicht möglich. Der Prozess der Einführung gestaltete sich schwieriger als erwartet. Von den Kommunen wurde der Wunsch nach Empfehlungen für das Verfahren durch den Gesetzgeber geäußert. Das SMI teilte in seiner Stellung mit, dass das SMI begonnen hat, Empfehlungen und Vorgaben zu einem neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (Anlagenbuchhaltung, Doppik usw.) sowie zu Elementen des Neuen Steuerungsmodells und dabei auch zur KLR zu erarbeiten. Dabei sollen die Vorgaben

der IMK als auch bisherige Erfahrungen aus dem Projekt „Kommunale Verwaltungsmodernisierung“ einfließen.

Von den sieben geprüften Kommunen hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen fünf Kommunen nicht die Absicht, eine KLR für die gesamte Verwaltung einzuführen.

4.4.7 Controlling und Berichtswesen

Das Berichtswesen erfolgte in allen Kommunen auf der Basis des kameralen Haushaltes. Ein Controlling und Berichtswesen auf der Grundlage einer KLR wurde in keiner Kommune durchgeführt.

Zwei Kommunen beabsichtigten, nach der Einführung der KLR damit zu beginnen. Eine Kommune baute ein Finanzcontrolling und Berichtswesen auf der Grundlage des Produkthaushaltes auf. Bei einer weiteren Kommune lag der Schwerpunkt des Controllings im Bereich der Investitionen und Folgekosten sowie Verwaltungsaufgaben.

Drei Kommunen hatten nicht die Absicht, ein Controlling und Berichtswesen im Sinne neuer Steuerungsinstrumente aufzubauen.

4.4.8 Beteiligungsmanagement/-controlling

Sechs der sieben Kommunen hatten Eigenbetriebe gegründet und/oder waren an Unternehmen in privater Rechtsform beteiligt.

Zwei Kommunen verfügten über eine anforderungsgerechte Beteiligungsverwaltung. Weitere zwei Kommunen arbeiteten an deren Aufbau. Eine Kommune hatte die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung sowie die Anteile einiger Gesellschaften auf eine Eigengesellschaft übertragen. Die vertraglichen Regelungen zwischen der Kommune und der Eigengesellschaft waren unzureichend.

Ein Beteiligungscontrolling hatte lediglich eine Kommune eingerichtet. Eine Kommune hatte mit dem Aufbau des Beteiligungscontrollings begonnen und plante die Entwicklung eines Kennzahlensystems. Drei Kommunen beabsichtigten, ein Beteiligungscontrolling aufzubauen.

Nur zwei Kommunen erstellten regelmäßig Beteiligungsberichte. Bei zwei Kommunen lagen bereits Entwürfe vor; eine Kommune beabsichtigte die Herausgabe eines Beteiligungsberichtes.

Die Beteiligungsverwaltung hatte bei der Mehrzahl der Kommunen zunächst keine Priorität. Zwischenzeitlich wurde ihre Bedeutung erkannt und entsprechende Maßnahmen wurden eingeleitet. Die Steuerung der Eigenbetriebe und Beteiligungsgesellschaften war überwiegend unzureichend.

4.4.9 Bürgerfreundlichkeit

Bestrebungen und Bemühungen für ein bürger- und kundenorientiertes Handeln waren in allen Kommunen festzustellen. Eine Kommune hatte ein Bürgerbüro, in dem die Bürger eine umfassende Beratung zu ihren Anliegen sowie Antragsformulare mit Unterstützung beim Ausfüllen erhalten. Anträge wurden auf Vollständigkeit überprüft und an das entsprechende Amt zur abschließenden Bearbeitung weitergeleitet.

Die Öffnungszeiten in den Verwaltungsgebäuden wurden teilweise verlängert.

Zunehmend wurde von den Kommunen auch die Präsentation und Kommunikation über Internet genutzt. Überlegungen zur Bereitstellung von Antragsformularen im Internet waren vorhanden. Vereinzelt fanden Bürgerversammlungen und -befragungen statt. Einzelne Bereiche der Verwaltungen waren über eine separate E-Mail-Adresse zu erreichen.

Für die unmittelbare Außenwirkung der Verwaltungsmodernisierung ist der weiche Faktor „Bürgerfreundlichkeit“ ein unverzichtbares Element.

4.4.10 Kontraktmanagement

In keiner geprüften Kommune bestanden Kontrakte. Der Abschluss von Kontrakten zwischen der Verwaltung und dem Stadtrat bzw. Kreistag war vorgesehen.

Von den geprüften neuen Steuerungsinstrumenten ist das Kontraktmanagement das bisher am wenigsten genutzte Instrument.

5 Besonderheiten bei kleineren Kommunen

Von den sieben geprüften Kommunen hatten zwei Kommunen weniger als 5.000 Einwohner. Bei den örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass sich die Reformvoraussetzungen und die Reformnotwendigkeit in diesen kleinen Kommunen von den größeren geprüften Kommunen unterscheiden.

Kleinere Kommunen hatten es häufig leichter, einzelne Reformmaßnahmen durchzuführen. Sie können in überschaubaren Strukturen agieren und sind zudem näher am Bürger. Bedürfnisse der Bürger/Kunden werden in der Regel schneller erkannt und können aufgrund der kaum vorhandenen Hierarchien zeitnah umgesetzt werden. Die in den größeren Kommunen jetzt erst begonnene ganzheitliche Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen wird seit eh und je in den kleineren Kommunen praktiziert. Spezialisten und eine vertiefte Arbeitsteilung können sich diese Kommunen nicht leisten.

Dennoch blieben teilweise die Reformvoraussetzungen hinter denen der größeren Kommunen zurück. Die finanziellen und personellen Ressourcen ermöglichten es nicht, das nötige Know-how zur Erprobung und Testung von Reformmaßnahmen vorzuhalten. Für diese Kommunen war es beispielsweise nicht effizient, eine Vorreiterrolle bei der Erarbeitung von Produkten einzunehmen. So wurde bei den örtlichen Erhebungen deutlich, dass die Kommunen den Reformprozess sehr stark unter dem Aspekt der Notwendigkeit und Leistbarkeit sehen.

Der Modernisierungsprozess umfasste vor allem die Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit. Die Einführung weiterer Elemente, wie z. B. KLR, Controlling, outputorientierte Budgetierung und Produktbildung war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vorgesehen. Für organisatorische Dezentralisierung bestand weniger Bedarf.

Verwaltungsmodernisierung fand im begrenzten Rahmen auch in kleineren Kommunen statt. Häufig wurde dies nicht als Verwaltungsmodernisierung bezeichnet. Von den geprüften Kommunen war nicht beabsichtigt, alle Elemente der neuen Steuerung einzuführen.

6 Schlussbemerkungen

In den geprüften Kommunen wurde mit viel Engagement, Enthusiasmus und z. T. Pioniergeist die Verwaltungsmodernisierung begonnen. Die Ursachen, Gründe und Ziele waren unterschiedlich. Vor allem aufgrund der Bürgernähe und der vorhandenen theoretischen Wissensbasis wurde schon früh mit Reformmaßnahmen begonnen.

Die vorangestellten Prüfungsfeststellungen belegen wie vielfältig die Reformmaßnahmen in den sächsischen Kommunen sind. Ein generelles Umdenken im Verwaltungshandeln hat bezüglich der Bürgerorientierung und der Kostenermittlung bzw. des Kostenbewusstseins stattgefunden. Daraus ergaben sich Maßnahmen, die mit den Schlagwörtern Leitbild, Bürgerbüro, Produkthaushalt, Budgetierung, KLR und Controlling zu charakterisieren sind. Jede Kommune hat dabei ihre Schwerpunkte selbst festgelegt. Die Veränderungen im IT-Bereich waren für alle o. a. Maßnahmen eine notwendige Voraussetzung und dadurch Mittel zum Zweck. Im zunehmenden Maße wirken im gegenwärtigen Reformprozess die personellen und finanziellen Aufwendungen als Korrektiv.

Während der örtlichen Erhebungen war zunehmend eine eher abwartende und kritische Verhaltensweise zu einzelnen Elementen im Reformprozess festzustellen. Es werden Notwendigkeit, Effektivität und Effizienz kritisch diskutiert. Ansätze zur Stagnation waren erkennbar. Der Reformprozess verläuft langsamer als zunächst eingeschätzt und damit ergeben sich Akzeptanz-, Motivations- und Visionsprobleme. Dem materiellen und personellen Aufwand für Einzelmaßnahmen ist kaum ein entsprechender Nutzen zuzuordnen. Zudem ist die Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit als ein Hauptanliegen im Reformprozess - modernes, unbürokratisches Verwaltungshandeln -, nicht monetär quantifizierbar.

Der bisher meist gewählte ganzheitliche Reformansatz wird zu hinterfragen sein. Der Ausspruch „weniger ist häufig mehr“ gilt auch für die Verwaltungsmodernisierung. Spürbare Erfolge sind nötig, um den Nutzen der Reformmaßnahmen zu verdeutlichen. Dabei spielt der Zeitfaktor für die Akzeptanz und die aktive Mitarbeit im Reformprozess eine entscheidende Rolle. Über die Erfolge muss informiert und auch kommuniziert werden.

Der im letzten Jahresbericht des SRH im Berichtsbeitrag „Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen“ geforderten Änderung des Haushaltsrechts, vor allem bezüglich der Einführung von Maßnahmen der Budgetierung, wurde mit der KomHVO vom 26.03.2002 entsprochen. Dennoch erwarten und benötigen die Kommunen vom Gesetz- und Verordnungsgeber eine über die vorhandene Experimentierklausel hinausgehende Begleitung im Reformprozess. Hierzu zählen vor allem der Umgang mit dem Werteverzehr des kommunalen Vermögens und die KLR.

Das SMI teilte in seiner Stellungnahme mit, seine Hilfe werde neben den o. a. Vorgaben zu einem neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (insbesondere zur Doppik) auch eine Beratung und begleitende Unterstützung bei den verschiedenen Maßnahmen ab 2003 umfassen. Die erarbeiteten Vorgaben und Empfehlungen sollen ab 2003 in ausgewählten Projektkommunen erprobt und umgesetzt werden.

Die seit 1997 durch den SRH geforderten Änderungen der SächsGemO und des SächsEigBG in Bezug auf die Jahresabschlussprüfung von Eigenbetrieben und Zweckverbänden werden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Staatsregierung (LT-DS 3/6213) aufgegriffen.

Eigenbetriebe und Zweckverbände verstießen im Betrachtungszeitraum gegen gesetzliche Vorgaben zur Jahresabschlussprüfung.

1 Vorbemerkungen

Für die grundsätzlich jährliche Jahresabschlussprüfung von Eigenbetrieben und Zweckverbänden, deren Verbandssatzung nach § 58 Abs. 2 SächsKomZG bestimmt, dass die für den Eigenbetrieb geltenden Vorschriften unmittelbar Anwendung finden, ist der SRH zuständig.

2 Das gesetzliche Verfahren gem. § 110 SächsGemO i. V. m. § 17 SächsEigBG

2.1 Mit Stand März 2002 unterlagen gem. § 110 SächsGemO 163 Eigenbetriebe und 83 Zweckverbände mit kaufmännischer doppelter Buchführung der uneingeschränkten Pflicht zur Jahresabschlussprüfung. Weitere 7 Eigenbetriebe und 2 Zweckverbände, die zu diesem Zeitpunkt bereits aufgelöst waren, sind ebenfalls noch zu prüfen.

13 Eigenbetriebe und 4 Zweckverbände waren nach § 25 Abs. 1 KomPrO von der Prüfungspflicht befreit. Weitere 4 Eigenbetriebe unterlagen gem. § 25 Abs. 2 KomPrO nur mit jedem zweiten Jahresabschluss der Prüfungspflicht.

Wegen der fehlenden Pflicht, dem SRH bzw. der Rechtsaufsichtsbehörde die Neugründung, Umwandlung oder Auflösung eines Eigenbetriebes bekannt zu geben, ist der SRH gehalten, dies durch jährliches Abfragen zu ermitteln.

2.2 Wiederum gab es Probleme bei der Einhaltung des Prüfungsverfahrens nach § 110 SächsGemO i. V. m. § 17 SächsEigBG. Folgende Darstellung verdeutlicht dies für die Jahre 1999 und 2000:

	1999	in %	2000	in %
Zahl der zu prüfenden Eigenbetriebe	161		158	
zzgl. noch zu prüfende aufgelöste Eigenbetriebe	36		19	
Gesamtanzahl Prüfungspflichtiger	197		177	
Auftragserteilungen SRH	143	73	134	76
Zahl der zu prüfenden Zweckverbände	76		77	
zzgl. noch zu prüfende aufgelöste Zweckverbände	2		3	
Gesamtanzahl Prüfungspflichtiger	78		80	
Auftragserteilungen SRH	61	78	70	88

Häufig wurde gegen § 17 SächsEigBG verstoßen, nachdem der Bürgermeister bzw. Verbandsvorsitzende die Jahresabschlüsse und Lageberichte unverzüglich der überörtlichen Prüfungseinrichtung zuzuleiten hat.

Nicht in allen Fällen wird beachtet, dass auch die Abschlüsse aufgelöster oder umgewandelter Eigenbetriebe bzw. Zweckverbände prüfungspflichtig sind. 1999 und 2000 haben insgesamt 11 Kommunen keine Beauftragungen zur Jahresabschlussprüfung in die Wege geleitet.

Der SRH muss somit in erheblichem Umfang Mahnungen durchführen, die kosten- und zeitintensiv sind.

Die Möglichkeit, den Prüfungsumfang gem. § 110 Abs. 2 SächsGemO auf die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung zu erweitern, stellte sich wiederum problematisch dar.

Die Abschlussprüfer sollten bei den Prüfungen der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse im Sinne von § 53 HGrG den Fragenkatalog des Instituts der Wirtschaftsprüfer¹⁾ als Prüfungsstandard anwenden.

2.3 Der SRH wurde mehrfach von Abschlussprüfern auf fehlende Eröffnungsbilanzen hingewiesen. Eine ausdrückliche gesetzliche Pflicht zur Aufstellung von Eröffnungsbilanzen gibt es in der SächsGemO bzw. im SächsEigBG nicht.

Die Pflicht, eine Eröffnungsbilanz aufzustellen, wird aber durch § 242 Abs. 1 Satz 2 HGB begründet. Hiernach hat ein Kaufmann zu Beginn seines Handelsgewerbes einen das Verhältnis seines Vermögens und seiner Schulden darstellenden Abschluss aufzustellen. Betreibt ein Eigenbetrieb ein Handelsgewerbe, gilt für ihn das HGB und somit die Pflicht zur Aufstellung einer Eröffnungsbilanz. Mit dieser handelsrechtlichen Pflicht verknüpft ist in aller Regel die entsprechende steuerrechtliche Pflicht zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz. Da Eigenbetriebe mit Kaufmannseigenschaft regelmäßig zugleich Betrieb gewerblicher Art im Sinne des § 4 Körperschaftsteuergesetz sind, sind die Eröffnungsbilanzen somit auch steuerrechtlich von Bedeutung.

Für Eigenbetriebe ohne Kaufmannseigenschaft ist die Notwendigkeit zur Aufstellung aus § 6 Abs. 2 SächsEigBVO i. V. m. § 238 HGB abzuleiten.

Damit haben Eigenbetriebe, unabhängig davon, ob sie die Kaufmannseigenschaft besitzen oder nicht, zwar schon nach jetziger Rechtslage mit Beginn ihrer Tätigkeit eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. Eine klarstellende ausdrückliche Regelung in der SächsEigBVO sollte demnach erfolgen.

2.4 Es gibt derzeit keine Rechtspflicht, eine Eröffnungsbilanz gesondert zu prüfen. Der SRH konnte deswegen keine Beauftragung zur Prüfung veranlassen. Die Eröffnungsbilanz bildet aber den Ausgangspunkt der Wertansätze für das erste Geschäftsjahr. Das Institut der Wirtschaftsprüfer vertritt die Auffassung, der sich der SRH anschließt, dass Abschlussprüfer bei der Erstprüfung eines Unternehmens die Eröff-

¹⁾ Vgl. Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. (IDW) Prüfungsstandard: Fragenkatalog zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlich bedeutsamen Verhältnisse nach § 53 HGrG, IDW (PS 720), IDW-Fachnachrichten Nr. 3/2000, S. 73.

nungsbilanzwerte mit zu prüfen und darüber zu berichten haben.²⁾ Eine klarstellende Regelung im SächsEigBG wäre auch hier vorteilhaft.

2.5 Im Rahmen der Jahresabschlussprüfungen berichten gem. § 24 KomPrO die Abschlussprüfer schriftlich über das Ergebnis der Prüfung und erteilen einen Bestätigungsvermerk.

Im Prüfungsjahr 1999 wurden drei Jahresabschlüssen und Lageberichten lediglich eingeschränkte Bestätigungsvermerke durch die Abschlussprüfer erteilt. Im Prüfungsjahr 2000 erfolgte nur eine Einschränkung. Folgende Gründe führten dazu:

Der Abschlussprüfer erteilte dem Jahresabschluss 1999 eines Zweckverbandes einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk aufgrund der Feststellung, dass der Fortbestand des Zweckverbandes aufgrund von Gründungsmängeln bedroht war.

Der Jahresabschluss 1999 eines Eigenbetriebes wurde aus dem Unterabschnitt U 433 des Haushaltes der Stadt entsprechend den organisatorischen Bedingungen rechnerisch abgeleitet. Aufgrund dieser Verfahrensweise wurde der Bestätigungsvermerk des Abschlussprüfers eingeschränkt, da nicht abschließend zu beurteilen war, ob alle Geschäftsvorfälle vollständig und periodengerecht erfasst worden sind und ob die Buchführung damit den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht.

Der Abschlussprüfer erteilte für den Jahresabschluss 1999 eines Eigenbetriebes einen Bestätigungsvermerk mit der Einschränkung, dass eine prüfbare Abrechnung über die berechneten Abwassermengen durch ein beauftragtes Dienstleistungsunternehmen nicht vorlag. Dem Jahresabschluss 2000 des o. g. Eigenbetriebes wurde der abschließende Vermerk aus demselben Grunde nur eingeschränkt erteilt. Selbst durch alternative Prüfungshandlungen konnte keine hinreichende Sicherheit über die Höhe der Forderungen zum Bilanzstichtag (mit Auswirkungen auf die Umsätze) gewonnen werden.

Die vorgenannten Beanstandungen wurden seitens der Körperschaften bereits behoben oder es wurde dem SRH durch Stellungnahmen eine umgehende Korrektur zugesagt.

Der SRH muss, wie schon im Jahresbericht 2000, darauf hinweisen, dass § 322 HGB und § 24 KomPrO unterschiedliche Anforderungen an den Bestätigungsvermerk stellen. So gibt § 24 Abs. 2 KomPrO die Formulierung wörtlich vor. Anders als bei der Regelung gem. § 322 HGB wird in § 24 KomPrO z. B. nicht ausdrücklich und zwingend gefordert, auf Risiken, die den Fortbestand des Unternehmens gefährden, einzugehen oder darauf, ob die Risiken der künftigen Entwicklung im Lagebericht zutreffend dargestellt sind. Der SRH regt deshalb eine Änderung der KomPrO in Bezug auf den Bestätigungsvermerk an.

²⁾ Vgl. IDW Prüfungsstandard: Prüfung von Eröffnungsbilanzwerten im Rahmen von Erstprüfungen, Nr. (1) und (2), IDW PS 205, IDW-Fachnachrichten Nr. 1/2001, S. 1.

2.6 Der SRH konnte allen Jahresabschlüssen und Lageberichten den abschließenden Vermerk nach § 17 Abs. 4 SächsEigBG erteilen. Die Einbeziehung in das abschließende Verfahren stellte sich wie folgt dar:

	1999	in %	2000	in %
Zahl der zu prüfenden Eigenbetriebe	161		158	
zzgl. noch zu prüfende aufgelöste Eigenbetriebe	36		19	
Gesamtanzahl Prüfungspflichtiger	197		177	
Abschließende Vermerke SRH	130	66	106	60
Zahl der zu prüfenden Zweckverbände	76		77	
zzgl. noch zu prüfende aufgelöste Zweckverbände	2		3	
Gesamtanzahl Prüfungspflichtiger	78		80	
Abschließende Vermerke SRH	62	79	53	66

Nicht alle Körperschaften haben den SRH in das abschließende Verfahren nach § 17 Abs. 4 SächsEigBG einbezogen. In den Jahren 1999 und 2000 waren es rd. 37 % der Eigenbetriebe und rd. 27 % der Zweckverbände, die dies versäumten und somit gegen § 17 Abs. 4 SächsEigBG verstießen, wonach in der ortsüblichen Bekanntgabe des Beschlusses über die Jahresabschlussfeststellung auch ein abschließender Vermerk der überörtlichen Prüfungseinrichtung anzugeben ist.

Der SRH stellte erneut fest, dass im Anhang gem. § 285 Nr. 9 Buchstabe a HGB i. V. m. § 10 SächsEigBVO nicht in allen Fällen die Gesamtbezüge der Betriebsleiter der Eigenbetriebe bzw. der Geschäftsführer der Zweckverbände offen gelegt wurden. Gemäß § 10 Abs. 1 SächsEigBVO ist eindeutig bestimmt, dass für die Darstellung im Anhang § 285 Nr. 9 HGB entsprechend gilt und § 286 Abs. 4 HGB keine Anwendung findet. Auf diesen Sachverhalt wurde bereits im Jahresbericht 2000 hingewiesen. Seit Oktober 2000 verstießen insgesamt rd. 35 % der Eigenbetriebe und Zweckverbände gegen diese Regelung.

Wiederholt musste der SRH feststellen, dass Körperschaften die Feststellung des Jahresabschlusses vor Erteilung des geforderten abschließenden Vermerkes veranlassten.

Gemäß § 110 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO ist der Jahresabschluss vor seiner Feststellung zu prüfen. Wann die Prüfung abgeschlossen ist, kann nur der bestimmen, der für die Prüfung und deren Abschluss zuständig ist, hier die überörtliche Prüfungseinrichtung.

2.7 Entsprechend den Berichten der Abschlussprüfer wurden für das Prüfungsjahr 1999 folgende Bilanz- und Gewinn- und Verlustdaten ermittelt:

Jahr	Anzahl	Bilanzsummen	Stammkapital	Umsatzerlöse	Jahresgewinne	Jahresverluste
in Mio. €						
1999	130 Eigenbetriebe	3.534,6	188,1	1.227,4	15,7	18,7
	62 Zweckverbände	3.467,9	46,5	618,3	26,7	14,1
2000	106 Eigenbetriebe	2.746,6	164,2	960,3	34,9	20,8
	53 Zweckverbände	2.679,3	42,5	357,6	12,0	45,2

Die Geschäftsergebnisse haben erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt, insbesondere wenn Verluste auszugleichen sind. Erfolg und Misserfolg hängen aber nicht nur von der Geschäftsführung, sondern auch von einer ganzheitlichen Steuerung und Kontrolle durch Verwaltungsführung und politische Gremien ab.

Die Eigenbetriebe und Zweckverbände sollten in Anlehnung an das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) geeignete Maßnahmen treffen, damit Entwicklungen erkannt werden, die den Fortbestand des Unternehmens gefährden könnten. Dies erfordert in jedem Fall die Einrichtung eines geeigneten Überwachungssystems.

Die steigende Ausweisung nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbeträge stellt eine bedenkliche Entwicklung dar. Obwohl nach § 8 Abs. 1 SächsEigBVO der § 268 Abs. 3 HGB keine Anwendung findet, wurde die Darstellung auf der Aktivseite vorgenommen.

Jahr	Anzahl	Nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge in Mio. €
1998	1 Eigenbetrieb	0,1
	2 Zweckverbände	16,1
1999	2 Eigenbetriebe	11,4
	7 Zweckverbände	84,4
2000	4 Eigenbetriebe	9,5
	6 Zweckverbände	106,5

Die Ausweisung eines nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages stellt eine bilanzielle Überschuldung des Eigenbetriebes dar. Es wird auf die kritischen Hinweise in den Jahresberichten 1999 und 2000 verwiesen.

3 Einzelfeststellungen

3.1 Die Verbandssatzung eines Abfallwirtschaftsverbandes enthält keine Bestimmung über den Umlagemaßstab, nachdem die Mitglieder zur Deckung des Finanzbedarfes des Verbandes beizutragen haben. Gemäß § 48 Satz 2 i. V. m. § 11 Abs. 2 Nr. 2 SächsKomZG hat die Verbandssatzung dieses zu regeln. Dem Zweckverband bzw. den Verbandsmitgliedern wurde aufgetragen, im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde zu klären, ob damit ein Gründungsrisiko gegeben ist.

3.2 Für einen Eigenbetrieb war in der Haushaltssatzung 2000 die Obergrenze für einen Kassenkredit in Höhe von 550 TDM festgesetzt. Da dieser nicht ausreichte, half die Stadt mit einer Liquiditätshilfe in Höhe von 1.677 TDM, die als Vorschuss gebucht wurde, aus. Der Stadtrat wurde über die kritische Situation erst nachträglich im November 2000 unterrichtet. Damit wurde gegen § 84 Abs. 1 und 2 SächsGemO verstoßen, denn zur Erhöhung des Kreditrahmens hätte es einer Nachtragssatzung und der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde bedurft.

3.3 Bei der überörtlichen Prüfung einer Großen Kreisstadt im Jahr 1999 wurden die Jahresabschlüsse 1996 und 1997 für einen Eigenbetrieb beanstandet. Im September 2000 teilte die Stadt mit, dass die beanstandeten Mängel behoben und die Jahresabschlüsse 1996 bis 1999 für diesen Eigenbetrieb bis zum Jahresende 2000 festgestellt würden. Eine erneute überörtliche Prüfung im II. Quartal 2001 ergab, dass die Prüfun-

gen der Jahresabschlüsse des Eigenbetriebes für 1996 bis 1998 noch nicht durchgeführt waren und der Jahresabschluss 1999 noch gar nicht erstellt war.

3.4 Im Jahresabschluss 1998 eines Zweckverbandes wurde in einer Fußnote auf die Änderung der Abschreibungsdauer für ein Betriebsgebäude hingewiesen. Im Anhang fand sich ohne jede Begründung nur der Hinweis, dass die Nutzungsdauer des Gebäudes von 25 auf 50 Jahre verlängert wurde. Durch die Halbierung der Abschreibungen wurde das Betriebsergebnis um 322 TDM besser dargestellt. Die in § 284 Abs. 2 Nr. 3 HGB geforderte Begründung beim Abweichen von der Bewertungsmethode wurde nicht gegeben.

3.5 In einem Abwasserzweckverband gab es eine völlig unzureichende Aktenführung. So konnten weder das Original der Verbandssatzung noch die dazugehörige Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde beigebracht werden. Unterlagen befanden sich z. T. beim Geschäftsbesorger und z. T. beim Verbandsvorsitzenden. Die Zentralisierung der Aktenführung wurde angemahnt.

4 Folgerungen

4.1 Der SRH weist darauf hin, dass keine Pflicht besteht, der überörtlichen Prüfungseinrichtung bzw. der Rechtsaufsichtsbehörde die Neugründung, Umwandlung oder Auflösung eines Eigenbetriebes bekannt zu geben. Die Rechtsaufsichtsbehörde werden gebeten, im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht Neugründungen, Umwandlungen oder Auflösungen von Eigenbetrieben zu überwachen und den SRH zu informieren.

4.2 Der SRH begrüßt die vorgesehene Regelung im Gesetzentwurf der Staatsregierung - LT-DS 3/6213 -, nach der die Körperschaften den Abschlussprüfer selbst mit der Jahresabschlussprüfung gem. § 110 SächsGemO beauftragen, sich die Jahresabschlussprüfung generell auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung erstrecken muss und der SRH nur noch in das abschließende Verfahren gem. § 17 Abs. 4 Satz 1 SächsEigBG einbezogen wird.

4.3 Der SRH empfiehlt, gesetzlich zu verankern, dass die Abschlussprüfer den Fragenkatalog des IDW (PS 720) in der jeweils gültigen Fassung bei der Jahresabschlussprüfung anzuwenden haben.

4.4 Außerdem sollte die Aufstellung einer Eröffnungsbilanz, unabhängig davon, ob der Eigenbetrieb Kaufmannseigenschaft besitzt oder nicht, vorgeschrieben werden. Ebenso ist eine gesetzliche Regelung empfehlenswert, nach der Abschlussprüfer bei der Erstprüfung eines Unternehmens die Eröffnungsbilanzwerte mit zu prüfen und darüber zu berichten haben.

4.5 Es wird nochmals empfohlen, § 24 KomPrO an § 322 HGB anzugleichen.

4.6 Die Kommunen werden nochmals aufgefordert, gem. § 12 Abs. 2 SächsEigBG ihre Pflicht wahrzunehmen, ihr Sondervermögen ordnungsgemäß und wirtschaftlich zu erhalten. Sie sind somit verpflichtet, die gegründeten Eigenbetriebe zu steuern und zu kontrollieren.

Belastungen einer Stadt aus Bürgschaften und Zahlungsverpflichtungen für ihre Beteiligungen

Zwei GmbH einer Kleinstadt erwirtschafteten Verluste in Höhe von insgesamt rd. 7,3 Mio. € (rd. 14,2 Mio. DM).

Eine GmbH stellte Antrag auf Insolvenz. Für die andere GmbH hatte die Stadt Bürgschaften in Höhe von rd. 7,7 Mio. € (15 Mio. DM) übernommen und wendete die Insolvenz durch die Übernahme von Zahlungsverpflichtungen in Höhe von bislang rd. 10,4 Mio. € (rd. 20,3 Mio. DM) ab.

Die Stadt hat ihre Kontroll- und Steuerungspflichten vernachlässigt.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat auf der Grundlage von §§ 108 Abs. 1, 109 SächsGemO bei einer Stadt mit rd. 10.000 EW deren Steuerung und Kontrolle von zwei GmbH mit städtischer Beteiligung geprüft.

Bereits zu Beginn der Prüfung war bekannt, dass die A-GmbH wegen wirtschaftlicher Fehlentwicklungen im Bestand stark gefährdet war und die Stadt Bürgschaften in Höhe von rd. 7,7 Mio. € (15 Mio. DM) übernommen hatte. Die B-GmbH befindet sich seit November 1999 in Insolvenz.

Die Prüfung wurde dadurch erschwert und eingeschränkt, dass die Unterlagen unvollständig waren. Fakten und Zusammenhänge konnten teilweise nur unvollkommen ermittelt werden.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Gesellschafter und Gegenstand der Gesellschaften

2.1.1 A-GmbH

Gründungsgesellschafter waren im August 1991 eine bereits bestehende GmbH der Stadt (75 % Geschäftsanteile) und ein in Privatbesitz befindliches Unternehmen. Im Dezember 1992 übernahm die Stadt die Geschäftsanteile von der städtischen GmbH. Bis zum Erwerb aller Geschäftsanteile durch die Stadt im Jahr 1998 änderten sich mehrfach die Gesellschafter und deren Geschäftsanteile. Gesellschafter und Geschäftsführer des jeweiligen mitbeteiligten privatrechtlichen Unternehmens war bis September 1993 der Geschäftsführer der A-GmbH. Danach war er bis Juni 1997 als natürliche Person Gesellschafter der A-GmbH. Von April 1995 bis zu seinem Ausscheiden als Gesellschafter betrug seine Geschäftsanteile 51 %.

Gegenstand der A-GmbH war zunächst die Errichtung, Finanzierung, Vermietung, Verwaltung, Betreuung und der Verkauf von Wohn- und Geschäftsbauten sowie die Durchführung aller für die Erreichung dieses Zweckes erforderlichen Geschäfte und Maß-

nahmen. 1992 übertrug die Stadt der Gesellschaft die Koordinierung der infrastrukturellen Entwicklung des Stadtgebietes für einen Zeitraum von zehn Jahren. Des Weiteren wurde ab 1993 das Errichten und Betreiben eines Hotels sowie der Betrieb einer Gaststätte durch die Stadt geduldet, obwohl es nach dem Gesellschaftsvertrag nicht vorgesehen war. Erst 1996 wurde der Unternehmensgegenstand auf das Gaststätten- und Hotelgewerbe erweitert. Dies war jedoch gem. § 97 SächsGemO nicht zulässig, da der öffentliche Zweck diese Aufgaben nicht rechtfertigte sowie die Möglichkeit bestand, dass diese durch andere besser und wirtschaftlicher hätten erfüllt werden können.

2.1.2 B-GmbH

Die Gründung erfolgte im Oktober 1992 mit der Zielstellung, ein rd. 340 ha großes ehemaliges Militärareal zu erwerben und zu entwickeln. Gründungsgesellschafter waren die A-GmbH (69 %), eine angrenzende Gemeinde (26 %) und der Landkreis (5 %). Die Stadt erwarb im Oktober 1993 den Anteil der A-GmbH und im Mai 1995 die Anteile der beiden anderen Gesellschafter.

Gegenstand des Unternehmens war vornehmlich die Erschließung des Areals und die Errichtung von Wohn- und Gewerbeimmobilien.

2.2 Wirtschaftliche Fehlentwicklung

2.2.1 A-GmbH

Die Gesellschaft erwirtschaftete über mehrere Jahre Verluste, wodurch es zur bilanziellen Überschuldung kam.

Jahr		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Jahresergebnis	T€	-59	-16	-422	420	18	-357	-1.707	-2.454
	(TDM)	(-116)	(-31)	(-826)	(822)	(36)	(-699)	(-3.339)	(-4.799)
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	T€	34	0	413	0	0	332	2.039	4.493
	(TDM)	(66)	(0)	(807)	0	0	(649)	(3.988)	(8.787)

Ab 1996 hatte sich die Ertragslage erheblich verschlechtert, da Erschließungskosten entstanden waren, denen keine entsprechenden Umsatzerlöse entgegenstanden. Zudem verursachte 1997 der Verkauf eines Hotels unterhalb des Restbuchwertes apl. Abschreibungen in Höhe von rd. 0,6 Mio. € (rd. 1,1 Mio. DM). Die Gesellschaft konnte die Darlehen ab 1997 weitgehend nicht mehr bedienen. Im Dezember 1999 wurden die Darlehensverpflichtungen in Höhe von rd. 5,5 Mio. € (rd. 10,8 Mio. DM) von der Stadt übernommen.

Die Stadt hat sich dafür entschieden, begonnene Geschäfte und Rechtsstreitigkeiten durch die A-GmbH zum Abschluss bringen zu lassen und die GmbH danach aufzulösen. Ziel der Stadt ist es, so einen Teil der aufgewandten Gelder von der GmbH zurückzuerhalten.

2.2.2 B-GmbH

Für rd. 7,5 Mio. € (rd. 14,7 Mio. DM) wurden 1994 der Grund und Boden sowie die darauf befindlichen Gebäude und baulichen Anlagen vom Freistaat Sachsen erworben. Zur Finanzierung des Grunderwerbs und der weiteren Geschäfte bestand eine Kreditlinie von rd. 10,2 Mio. € (20 Mio. DM) unter ausschließlicher Objektsicherung in Form von dinglichen Sicherheiten für die Bank.

Der Insolvenzverwalter stellte im Oktober 1999 die wirtschaftliche Entwicklung u. a. wie folgt dar:

Jahr		1994	1995	1996	1997
Jahresergebnis	T€	-220	-643	-831	-1.003
	(TDM)	(-430)	(-1.258)	(-1.626)	(-1.961)
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	T€	176	819	1.651	2.653
	(TDM)	(344)	(1.602)	(3.228)	(5.189)

Da es nicht gelungen war, das Unternehmenskonzept umzusetzen, blieben die erforderlichen Erlöse aus und es kam zur bilanziellen Überschuldung. Die Gründe dafür sahen die Stadt und die Geschäftsführung darin, dass baurechtliche Genehmigungen nicht erteilt worden seien. Da die Gesellschaft ihren Darlehensverpflichtungen nicht nachkam, kündigte die Bank im Juni 1999 die Geschäftsverbindung und machte einen Kündigungssaldo in Höhe von rd. 12,5 Mio. € (rd. 24,5 Mio. DM) geltend.

Am 01.11.1999 wurde das Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gesellschaft eröffnet.

2.3 Beanstandungen zur Geschäfts- und Wirtschaftsführung

Die Buchführung beider Gesellschaften erfolgte auf der Grundlage von Dienstleistungsverträgen durch Fremdfirmen. Bis Oktober 1996 wurde eine Gesellschaft beauftragt, deren geschäftsführender Gesellschafter der Geschäftsführer der A- und B-GmbH war. Die Buchführung gab mehrfach Grund zu Beanstandungen, da sie nicht zeitnah und systematisch erfolgte.

Die Jahresabschlüsse beider GmbH wurden entgegen den Bestimmungen der Gesellschaftsverträge, des HGB sowie GmbHG überwiegend erst mehrere Jahre nach den vorgegebenen Fristen oder, insbesondere bei der B-GmbH, gar nicht erstellt, geprüft und festgestellt.

Für die A-GmbH erfolgten für die Geschäftsjahre 1991 und 1992 keine Jahresabschlussprüfungen. Die Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse 1993 und 1994 datieren vom November 1996.

Für die B-GmbH lag lediglich für das Wirtschaftsjahr 1994 ein testierter Jahresabschluss vor. Der Bericht des Abschlussprüfers datiert vom 01.11.1996. Ein Entwurf des Jahresabschlusses 1995 wurde erst 1997 erstellt.

Der Geschäftsführer der A-GmbH hatte aus deren Mitteln ohne die im Gesellschaftsvertrag vorgesehene Zustimmung der Gesellschafterversammlung und des Beirates an sich und sein Unternehmen Darlehen in Höhe von rd. 1,3 Mio. € (rd. 2,5 Mio. DM) vergeben.

2.4 Geschäftsführer

Alleiniger Geschäftsführer der A- und der B-GmbH war bis November 1996 der private Mitgesellschafter der A-GmbH.

Er war von den Beschränkungen des § 181 BGB befreit und somit berechtigt, für beide GmbH mit sich im eigenen Namen oder als Vertreter eines Dritten Rechtsgeschäfte vorzunehmen. Von diesem Recht hatte er, insbesondere hinsichtlich der A-GmbH, Gebrauch gemacht.

Nach dem Gesellschaftsvertrag der A-GmbH vom August 1991 waren mindestens zwei Geschäftsführer zu bestellen, wobei jeder der beiden Gesellschafter einen Geschäftsführer zu stellen hatte. Bereits im Juli 1992 beantragte der von der städtischen Gesellschaft bestimmte Geschäftsführer seine Abberufung. Die Gesellschafterversammlung, welche aus den beiden Geschäftsführern bestand, beschloss im Juli 1992, den geschäftsführenden Mitgesellschafter zum alleinigen Geschäftsführer zu bestellen. Die Stadt hatte es somit, obwohl zu diesem Zeitpunkt nur mittelbarer Mitgesellschafter, zugelassen, dass bereits frühzeitig auf ein wirksames Instrument zur Sicherung einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung, nämlich die gemeinschaftliche Vertretung dieser Gesellschaft durch zwei Geschäftsführer, verzichtet wurde.

Für die Geschäftsführertätigkeit bei der A-GmbH sollte gemäß den Bestimmungen des Anstellungsvertrages kein festes Jahresgehalt gezahlt werden. Die Gehaltsansprüche wurden durch den Vertrag der A-GmbH mit der geschäftsbesorgenden Gesellschaft, deren Gesellschafter der Geschäftsführer war, abgegolten. Zudem wurden Tantiemen in Höhe von 10 % des Jahresüberschusses vereinbart und gezahlt.

Obwohl der Geschäftsführer lt. Anstellungsvertrag kein festes Jahresgehalt für seine Tätigkeit bei der A-GmbH erhalten sollte, beinhaltete sein Gehalt als Geschäftsführer der B-GmbH dennoch einen Anteil von 30 % für die Geschäftsführertätigkeit der A-GmbH, der an die A-GmbH weiter berechnet wurde.

Der Anstellungsvertrag dieses Geschäftsführers bei der B-GmbH lag nicht vor. Aus Unterlagen ging jedoch hervor, dass zumindest ab 1994 bis zum Ausscheiden ein Jahresgehalt in Höhe von rd. 115 T€ (225 TDM) gezahlt wurde.

Aufgrund zunehmender Unstimmigkeiten zwischen der Stadt und dem geschäftsführenden Mitgesellschafter wurden dessen Anstellungsverhältnisse 1996 aufgelöst. Im Dezember 1996 wurde der Fachbedienstete für das Finanzwesen der Stadt in Personalunion zum Geschäftsführer beider GmbH bestellt. Dies war jedoch allein wegen des Arbeitsumfanges der drei Aufgaben nicht geeignet, die immensen Probleme, in welchen sich beide GmbH inzwischen befanden, zu mildern oder abzubauen. Entgegen der Zielstellung, die wirtschaftliche Lage beider GmbH zu verbessern, kam es zu weiteren Verschlechterungen. Die Stadt hatte es versäumt, rechtzeitig für eine den Anforderungen entsprechende Geschäftsführung zu sorgen.

Wegen Unzufriedenheit mit der Geschäftsführung wurde der Fachbedienstete für das Finanzwesen im September 1999 als Geschäftsführer der A-GmbH abberufen. Zum Geschäftsführer wurde in Personalunion der Geschäftsführer einer anderen städtischen GmbH bestellt.

2.5 Unzureichende Steuerung und Kontrolle

2.5.1 Beteiligungsverwaltung und Stadtrat

Bei der Stadtverwaltung war keine gesonderte Stelle für Beteiligungsangelegenheiten eingerichtet. Die Beteiligungsverwaltung erfolgte vornehmlich durch den Bürgermeister. Die Wahrnehmung dieses Aufgabenbereiches war nicht ausreichend geregelt. Dies wäre aber in Anbetracht des Umfangs, der Vielfalt und der besonderen Anforderungen erforderlich gewesen, um Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen und korrigieren zu können.

Die für eine ordnungsgemäße Beteiligungsverwaltung erforderlichen Unterlagen lagen bei der Stadt nicht oder nicht vollständig vor.

Die Gesellschaftsverträge enthielten nicht die in § 99 Abs. 1 SächsGemO genannten Regelungen.

Der Stadtrat behandelte Angelegenheiten der städtischen Gesellschaften stets in nicht-öffentlicher Sitzung. Es war jedoch nicht erkennbar oder belegt, dass hierzu die Voraussetzungen gem. § 37 Abs. 1 SächsGemO erfüllt waren. Zudem hatte er nicht dafür gesorgt, dass die Festlegungen zu seiner Information und Kontrolle hinsichtlich der GmbH konsequent umgesetzt wurden.

2.5.2 Beiräte und Gesellschafterversammlungen

Entgegen den Bestimmungen in den Gesellschaftsverträgen waren die Tätigkeiten der Beiräte und Gesellschafterversammlungen unvollständig dokumentiert.

Für beide GmbH bestand jeweils ein Beirat. Sitzungen der Beiräte und Gesellschafterversammlungen fanden häufig gemeinsam statt. Grundsätzliche Aufgaben der Beiräte waren die Beratung und Kontrolle der Geschäftsführungen. Die Beiräte hatten ihre Pflichten vernachlässigt, insbesondere indem sie es zuließen, dass entgegen den Bestimmungen der Gesellschaftsverträge die Jahresabschlüsse und Lageberichte nicht termingerecht oder gar nicht aufgestellt, geprüft und festgestellt wurden.

Der Bürgermeister vertrat die Stadt, nachdem sie jeweils unmittelbarer Gesellschafter der beiden GmbH war, gem. § 98 SächsGemO in den Gesellschafterversammlungen. Wiederholt wurden die Bestimmungen der Gesellschaftsverträge zur Feststellung der Jahresabschlüsse durch die Gesellschafterversammlungen nicht eingehalten.

2.6 Inanspruchnahme der Stadt aus Bürgschaften und weitere finanzielle Leistungen für die beiden GmbH

Die A-GmbH hat Darlehensverträge in Höhe von rd. 7,7 Mio. € (15 Mio. DM) geschlossen, welche durch Bürgschaften der Stadt gesichert waren.

Nachdem die Darlehen nicht mehr vertragsgemäß bedient werden konnten, hat die Stadt im Dezember 1999 Verbindlichkeiten aus Darlehen der A-GmbH in Höhe von insgesamt rd. 5,5 Mio. € (rd. 10,8 Mio. DM) durch Umschuldung und Eintreten in den Darlehensvertrag übernommen.

Zahlreiche Vertragspartner der A-GmbH wandten sich, nachdem deren Forderungen durch die Gesellschaft nicht mehr bedient wurden, direkt an die Stadt. Diese hat daraufhin Zahlungen in Höhe von rd. 616 T€ (rd. 1.204 TDM) geleistet und dadurch die

Eröffnung eines Insolvenzverfahrens verhindert. Zudem hat die Stadt selbst Aufträge ausgelöst und dafür Zahlungen in Höhe von rd. 18 T€ (rd. 36 TDM) geleistet. Zur Finanzierung der Ausgaben nahm die Stadt im Juli 2000 ein Darlehen in Höhe von rd. 622 T€ (rd. 1.217 TDM) auf.

Insgesamt schloss die Stadt für die A-GmbH Darlehensverträge in Höhe von rd. 6,1 Mio. € (rd. 12 Mio. DM) ab. Die Tilgung erfolgt mit jährlich 1 % zzgl. ersparter Zinsen. Bis zum 31.12.2001 zahlte die Stadt bereits Zinsen in Höhe von rd. 0,6 Mio. € (rd. 1,2 Mio. DM), jedoch nur Tilgungen in Höhe von rd. 135 T€ (rd. 264 TDM).

Bis zum Auslaufen der Darlehensverträge hat die Stadt Zinsen in Höhe von rd. 2,6 Mio. € (rd. 5,1 Mio. DM) zu zahlen. Es werden jedoch lediglich rd. 751 T€ (rd. 1.469 TDM) getilgt.

Die Tilgung der Darlehen würde unter der Annahme unveränderter Zins- und Tilgungsvereinbarungen einen Zeitraum zwischen 31 und 36 Jahren erfordern. Dabei entstünden Zinszahlungen in Höhe von rd. 6,8 Mio. € (rd. 13,4 Mio. DM).

Der städtische Haushalt wird durch diese Darlehen auch künftig stark belastet und die Handlungsfähigkeit der Stadt eingeschränkt.

Des Weiteren wurden gegenüber der Stadt Fördermittelrückzahlungen in Höhe von rd. 887 T€ (rd. 1.735 TDM) geltend gemacht.

Für die B-GmbH hat die Stadt Rechnungen in Höhe von rd. 98 T€ (rd. 191 TDM) beglichen und ein Darlehen in Höhe von rd. 26 T€ (50 TDM) gewährt, welches nicht zurückgezahlt wurde.

3 Folgerungen

3.1 Durch die wirtschaftlichen Fehlentwicklungen der beiden GmbH sind beträchtliche finanzielle Schäden entstanden. Dies kann überwiegend nicht mehr rückgängig gemacht werden. Die Stadt hat jedoch zu bewirken, dass künftig bei ihren GmbH Fehlentwicklungen rechtzeitig erkannt und vermieden werden.

3.2 Die Gemeinden haben gem. § 97 SächsGemO sicherzustellen, dass der öffentliche Zweck die wirtschaftlichen Unternehmen rechtfertigt, dass diese nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde sowie zum voraussichtlichen Bedarf stehen und deren Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt werden kann.

3.3 Die Gemeinden haben gem. § 99 Abs. 1 SächsGemO bei Unternehmen in Privatrechtsform, an denen sie ausschließlich oder mehrheitlich beteiligt sind, für die Aufnahme der in § 99 Abs. 1 SächsGemO genannten Inhalte in die Gesellschaftsverträge oder Satzungen zu sorgen. Bei einer geringeren Beteiligung soll die Gemeinde gem. § 99 Abs. 2 SächsGemO darauf hinwirken.

3.4 Es ist erforderlich, dass sich die Gemeinden kontinuierlich und zeitnah über die Entwicklung ihrer Unternehmen informieren. Dies bedarf einer ordnungsgemäßen und effizienten Beteiligungsverwaltung und setzt deren angemessene personelle und materielle Ausstattung voraus. Von grundlegender Bedeutung dabei ist, dass die erforderlichen Unterlagen systematisch und vollständig geführt und zeitnah ausgewertet werden.

Über die Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen sollten jährlich Beteiligungsberichte erstellt und veröffentlicht werden.

3.5 Die Beteiligungsverwaltung und die Aufsichtsräte oder Beiräte müssen sicherstellen, dass Wirtschaftspläne, mittelfristige Finanzplanungen, Jahresabschlüsse und Lageberichte sowie Berichte über Abschlussprüfungen termingerecht erstellt und von den zuständigen Gremien behandelt werden. Die Beteiligungsverwaltung und die Tätigkeit der Aufsichtsräte oder Beiräte sind darauf auszurichten, eine geordnete und stabile wirtschaftliche Entwicklung zu bewirken und Fehlentwicklungen abzuwenden.

3.6 Die Gemeinden sollten im Rahmen der Beteiligungsverwaltung dafür Sorge tragen, dass das Wirken der Aufsichtsräte oder Beiräte sowie der Gesellschafterversammlungen vollständig durch Protokolle und Beschlüsse dokumentiert wird.

3.7 Der Gemeinderat ist regelmäßig über die Unternehmen und die Umsetzung der auf diese übertragenen Aufgaben zu informieren. Angelegenheiten der Gesellschaften oder Beteiligungen dürfen durch den Gemeinderat nur dann in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden, wenn dafür die Voraussetzungen gem. § 37 Abs. 1 SächsGemO gegeben sind. Dies ist zu dokumentieren.

3.8 Den Gemeinden wird empfohlen, Mitgeschafter kommunaler GmbH nicht zu alleinigen Geschäftsführern zu bestellen. Des Weiteren sollten Geschäftsführer von GmbH mit kommunaler Beteiligung nur dann von den Beschränkungen des § 181 BGB (Selbstkontrahierungsverbot) befreit werden, wenn dies nachweislich zwingend erforderlich ist.

3.9 Nach § 83 Abs. 1 SächsGemO darf die Gemeinde grundsätzlich keine Sicherheiten zugunsten Dritter bestellen.

3.10 Auch die Rechtsaufsichtsbehörden haben künftig bei ihren Entscheidungen über Genehmigungen zu Bürgschaften und zu Unternehmen in Privatrechtsform die daraus resultierenden Risiken zu beachten.

Mangels ausreichender Dokumentation und Kontrolle von Leistungen der Projektsteuerer konnte häufig deren Wirksamkeit nicht nachgewiesen werden.

Durch die Beauftragung der Projektsteuerer mit weiteren Leistungen nach HOAI kann in einigen Fällen eine Doppelhonorierung nicht ausgeschlossen werden.

1 Vorbemerkungen

Aufgrund seiner besonderen Stellung kann der Projektsteuerer neben dem Bauherrn das Baugeschehen wesentlich beeinflussen. Hervorzuheben sind Kostenkontrolle, Terminüberwachung oder Mitwirkung bei der Beauftragung der beteiligten Architekten und Ingenieure. Eine korrekte Beauftragung und Durchführung der Leistungen der Projektsteuerung dient bei geeigneten Bauvorhaben zur Einsparung von Haushaltsmitteln.

Bei 49 kommunalen Körperschaften haben die StRPrÄ 153 Baumaßnahmen geprüft. Bei 23 Maßnahmen (15 %) waren Leistungen der Projektsteuerung nach § 31 HOAI beauftragt worden. Die Prüfung der Beauftragung und Abrechnung der Leistungen hat Fehler unterschiedlichster Art erkennen lassen, die teilweise für die Auftraggeber zu erheblichen vermeidbaren Mehrkosten geführt haben.

2 Allgemeine Feststellungen

2.1 Die kommunalen Körperschaften beauftragten Projektsteuerer in der Regel bei umfangreichen oder sehr komplexen Bauvorhaben. Die Verwaltungen waren personell nicht in der Lage, die Bauherrenaufgaben selbstständig umfassend wahrzunehmen. Bei Zweckverbänden wurde teilweise kein eigenes Personal beschäftigt. Einige Abwasserzweckverbände schlossen Rahmenverträge mit Projektsteuerern ab, die dann für alle Baumaßnahmen des Zweckverbandes Steuerungsfunktion haben sollten.

In einigen Fällen herrschten keine klaren Vorstellungen, was unter Projektsteuerung zu verstehen ist. Zwischen Projektmanagement, Projektsteuerung und Projektleitung wurde kaum unterschieden. Teilweise bezeichneten die Auftraggeber Leistungen der Projektsteuerung auch als „Projektentwicklung“.

2.2 Das Spektrum der übertragenen Aufgaben reichte von der ausschließlichen Kostenkontrolle bis zur nahezu kompletten Bauherrenfunktion. Eine wirksame Überwachung der erbrachten Leistungen durch die Auftraggeber war wegen fehlender zeitlicher und personeller Voraussetzungen häufig nicht gegeben.

Die umfassende Beurteilung der Erfüllung der übertragenen Aufgaben der Projektsteuerer im Rahmen der überörtlichen Prüfung war aufgrund fehlender Unterlagen und Dokumentationen nicht immer möglich. Es waren Defizite im Bereich des Berichts- und Kontrollwesens der Finanzen und Termine zu verzeichnen. Nach Feststellungen der StRPrÄ forderten die Auftraggeber die Erfüllung (z. B. Übergabe von Auflistungen und Vergleichen) aber auch nicht ein.

Es konnte mehrfach nicht nachvollzogen werden, wie durch die Tätigkeit der Projektsteuerer Einfluss auf die terminliche und kostenseitige Abwicklung der Baumaßnahmen genommen wurde.

2.3 Die Vergütung der Projektsteuerer erfolgte in der Regel zum Festpreis. Dabei wurden zur Bemessung folgende Grundlagen herangezogen:

- Honorartafeln für Grundleistungen der Projektsteuerer, herausgegeben vom Deutschen Verband der Projektsteuerer e. V. oder
- Stundensätze unter Vorausschätzung des erforderlichen Zeitbedarfs.

Teilweise wurde auch ein Zeithonorar mit Nachweis der erforderlichen Stunden vereinbart.

Die Honorare wurden stets in den vereinbarten und gemäß Rechnungen geforderten Höhen bezahlt. In keinem Fall wurde eine Honorarkürzung wegen Nicht- oder Schlechterfüllung vorgenommen.

3 Besondere Feststellungen

3.1 Eine Stadt vereinbarte die Honorierung der Leistung der Projektsteuerung bei Auftragserteilung mit einem Prozentsatz bezogen auf die anrechenbaren Kosten. Nach Auftragserteilung bestätigte die Stadt dem Auftragnehmer ein Festhonorar in Höhe von rd. 151 T€ (rd. 295 TDM), welches im Ergebnis dem o. g. Prozentsatz der geschätzten anrechenbaren Kosten entspricht. Letztlich bezahlte die Stadt für die Projektsteuerung ein Honorar in Höhe von rd. 143 T€ (rd. 280 TDM).

Die tatsächlichen anrechenbaren Kosten waren jedoch wesentlich geringer als die geschätzten anrechenbaren Kosten. Das anhand der tatsächlichen anrechenbaren Kosten ermittelte Honorar ist um rd. 98 T€ (rd. 191 TDM) geringer.

3.2 Ein Landratsamt beauftragte ein Ingenieurbüro mittels Ingenieurvertrag gleichzeitig mit der Projektsteuerung, der örtlichen Bauüberwachung (§ 57 HOAI) und 100 % des Grundleistungsbildes nach § 55 HOAI (einschließlich Leistungsphase 8). Eine nähere Beschreibung der vom Ingenieurbüro im Einzelnen geforderten Leistungen enthielt der Vertrag nicht.

Die Leistungen zur Projektsteuerung und der örtlichen Bauüberwachung wurden pauschal mit einem prozentualen Anteil an den anrechenbaren Kosten, die Bauoberleitung mit 15 % am Grundleistungsbild gem. § 55 HOAI vereinbart und vergütet. Leistungsüberschneidungen und Doppelhonorierungen konnten somit nicht ausgeschlossen werden.

4 Sonstige Feststellungen aus der überörtlichen Bauprüfung

4.1 Bei einem Zweckverband stimmte die Verbandsversammlung am 23.10.1995 einer Vergabe zu. Die Eröffnung der Angebote dieser Ausschreibung fand erst am 26.10.1995 statt. Auf der außerordentlichen Sitzung des Verwaltungsrates am 27.10.1995 wurde zu vorgenannter Maßnahme kein Beschluss gefasst.

Der Zweckverband erklärte, dass die Sitzungsniederschriften unsachgemäß waren und es zu Verwechslungen gekommen sei.

4.2 Der Stadtrat einer Großen Kreisstadt vergab Aufträge entgegen dem Vergabevorschlag der Verwaltung an zweitplatzierte ortsansässige Bieter, u. a. im September 1999 den Rohbau einer Fahrzeughalle. Der um 358 € (700 DM) günstigere Erstplatzierte forderte Schadensersatz, den die Vergabeprüfstelle bestätigte. Die Stadt zahlte rd. 10,2 T€ (rd. 20 TDM) Schadensersatz.

4.3 Ein Zweckverband gewährte beim Bau eines Bades ohne schriftliche Begründungen folgende Vorauszahlungen:

- vom 09.09.1998 bis 16.03.2000 Los Elektroanlagen in Höhe von 76,7 T€ (150 TDM);
- vom 12.03. bis 02.09.1998 Los Leichtmetallarbeiten in Höhe von 99,2 T€ (194 TDM).

Eine Verzinsung erfolgte nicht. Dem Zweckverband entgingen damit Zinsen im Los Elektroanlagen in Höhe von rd. 5,8 T€ (rd. 11,3 TDM) und im Los Leichtmetallarbeiten in Höhe von rd. 2,7 T€ (rd. 5,2 TDM).

4.4 Ein Zweckverband schrieb den Bau einer Kläranlage öffentlich aus. Zur Angebotsöffnung lagen 9 Haupt- und 18 Nebenangebote vor. Auf einer Verbandsversammlung im Dezember 1998 wurde auf Vorschlag des Ingenieurbüros die Ausschreibung aufgehoben, da das preisgünstigste Angebot in Höhe von rd. 1.463 T€ (rd. 2.861 TDM) um rd. 412 T€ (rd. 806 TDM) über der Planungssumme lag, die für den Zuwendungsbescheid Grundlage war.

Anschließend wurde der Bau der Kläranlage freihändig für rd. 1.446 T€ (rd. 2.828 TDM) vergeben.

Der vorgegebene schwerwiegende Grund der Nichtfinanzierbarkeit (§ 26 Nr. 1c VOB/A) ist bei der sich letztlich ergebenden Differenz von rd. 17 T€ (rd. 33 TDM) nicht stichhaltig.

Die Aufhebung der Ausschreibung war nicht gerechtfertigt.

4.5 Beim Bau einer Kläranlage wurde ein vermeintlich unter Denkmalschutz stehendes Gebäude in die Raumplanung einbezogen. Dafür wurden dem Planungsbüro rd. 7,9 T€ (rd. 15,6 TDM) vergütet. Später stellte sich heraus, dass das Gebäude nicht unter Denkmalschutz stand. Es wurde abgerissen und ein neues Gebäude geplant und gebaut.

Bei rechtzeitiger Recherche hätte das anteilige Honorar für die Raumplanung eingespart werden können.

5 Folgerungen

5.1 Zur Überwachung der Leistungen der Projektsteuerer ist von diesen eine ausführliche Dokumentation zu fordern und entsprechend zu archivieren.

Zur Vermeidung von Doppelhonorierungen und Kompetenzüberschneidungen sind die Verträge der Projektsteuerer sorgfältig von denen anderer freiberuflich Tätiger abzugrenzen. Der SRH empfiehlt, die Projektsteuerer nicht mit anderen Aufgaben aufgrund weiterer Honorarverträge am gleichen Objekt zu betrauen.

5.2 Nach § 8 Nr. 1 VOB/A sind alle Bewerber gleich zu behandeln. Der Wettbewerb darf insbesondere nicht auf Bewerber beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. Zur Vermeidung von möglichen finanziellen Schäden ist künftig die Bevorzugung ortsansässiger Bieter zu vermeiden.

Vorauszahlungen können entsprechend § 6 Nr. 2 Abs. 1 VOB/B auch nach Vertragsabschluss vereinbart werden; hierfür ist auf Verlangen des Auftraggebers ausreichend Sicherheit zu leisten. Diese Vorauszahlungen sind, sofern nichts anderes vereinbart wird, mit 1 % über dem Zinssatz der Spitzenrefinanzierungsfazilität der Europäischen Zentralbank zu verzinsen. Vorauszahlungen nach Vertragsabschluss sind künftig nur bei ausreichender Sicherheit und unter Ausnutzung der Verzinsungsmöglichkeit zu leisten.

Nach § 26 Nr. 1 VOB/A kann eine Ausschreibung aufgehoben werden:

- a) wenn kein Angebot eingegangen ist, das den Ausschreibungsbedingungen entspricht,
- b) wenn die Verdingungsunterlagen grundlegend geändert werden müssen,
- c) wenn andere schwerwiegende Gründe bestehen. Grundsätzlich sind Ausschreibungen nur nach den Regelungen von § 26 Nr. 1 VOB/A aufzuheben. Mögliche Schadensersatzansprüche beteiligter Bieter bleiben unberührt.

Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll nach § 10 Abs. 2 KomHVO unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden. Zum Vergleich der Herstellungskosten zählt nach Auffassung des SRH bei bestehenden Gebäuden auch die Recherche über mögliche Auflagen durch den Denkmalschutz. Die kommunalen Aufgabenträger haben vor dem Beginn von größeren Maßnahmen alle Rahmenbedingungen sorgfältig zu klären.

Die Ertragslage der kommunalen Krankenhauseigenbetriebe ist teilweise angespannt.

Zunehmende wirtschaftliche Risiken erfordern ein angemessenes Risikomanagementsystem bis hin zur Prüfung einer materiellen Privatisierung.

1 Entwicklung der Krankenhäuser

Die Anzahl der nach SächsKHG geförderten Krankenhäuser (KH) entwickelte sich lt. KH-Plan wie folgt:

KH-Plan in der Fassung vom	öffentliche KH	freigemeinnützige KH	private KH	Gesamt
03.12.1991	80	17	4	101
20.12.1992	76	17	7	100
20.12.1993	67	18	12	97
19.12.1995	56	8	29	93
09.12.1997	60	20	16	95
15.12.1998	51	22	20	93
08.02.2000	46	20	24	90
20.11.2001	43	18	25	86

In den vergangenen elf Jahren ist die Anzahl der geförderten KH im Freistaat Sachsen um rd. 15 % gesunken. Ursache für die Reduzierung der Gesamtanzahl war die Schließung kleinerer Häuser bzw. der Zusammenschluss von Kliniken.

Während 1991 noch rd. 80 % der KH sich in Trägerschaft der öffentlichen Hand befanden, traf dies im November 2001 nur noch für rd. 50 % der Häuser zu. Grund hierfür war hauptsächlich die Veräußerung von öffentlichen KH an freigemeinnützige und private Träger. Es ist davon auszugehen, dass auch weiterhin die Zahl der KH in öffentlicher Trägerschaft sinkt.

Verschiedene kommunale Träger führen ihre KH als organisatorisch und wirtschaftlich selbstständige Betriebe ohne eigenständige Rechtspersönlichkeit in der öffentlich-rechtlichen Form eines Eigenbetriebes. Im Jahr 2000 bestanden 17 KH-Eigenbetriebe mit insgesamt 21 KH-Betriebsstätten in der Trägerschaft von zehn Landkreisen oder Kreisfreien Städten.

Die Betriebsleitung der Eigenbetriebe hat gem. § 17 Abs. 1 SächsEigBG für den Schluss eines jeden Wirtschaftsjahres einen aus der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung und dem Anhang bestehenden Jahresabschluss sowie einen Lagebericht aufzustellen. Nach § 110 Abs. 1 SächsGemO sind der Jahresabschluss und der Lagebericht nach Eigenbetriebsgesetz zu prüfen, bevor der Gemeinderat den Jahresabschluss feststellt. Zuständig für die Jahresabschlussprüfung ist die überörtliche Prüfungsbehörde, die die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer, einen Wirtschaftsprüfer-

gesellschaft oder in Einzelfällen durch einen als Wirtschaftsprüfer befähigten Prüfer (Abschlussprüfer) vornehmen lässt; die Gemeinde kann den Abschlussprüfer bestimmen.

Der SRH analysierte die Wirtschaftsprüferberichte zu den Jahresabschlüssen und Lageberichten der kommunalen KH-Eigenbetriebe und stellt im Folgenden Entwicklungen und Tendenzen dar.

2 Jahresabschlüsse und Lageberichte

Gemäß § 17 Abs. 2 SächsEigBG sind der Jahresabschluss und der Lagebericht innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres aufzustellen und dem Bürgermeister vorzulegen. Der Bürgermeister leitet diese Unterlagen unverzüglich der überörtlichen Prüfungseinrichtung zur Jahresabschlussprüfung (§ 110 SächsGemO) zu. Weiterhin hat der Bürgermeister entsprechend § 17 Abs. 3 SächsEigBG den Jahresabschluss und den Lagebericht zusammen mit den Berichten über die Jahresabschlussprüfung und die örtliche Prüfung zunächst dem Betriebsausschuss zur Vorberatung, anschließend dem Gemeinderat zur Feststellung zuzuleiten. Der Gemeinderat stellt den Jahresabschluss innerhalb eines Jahres nach Ende des Wirtschaftsjahres fest.

Ende des Jahres 2001 lagen bis auf eine Ausnahme (KH mit zwei Betriebsstätten) die Jahresabschlussberichte aller KH-Eigenbetriebe bis zum Geschäftsjahr 2000 vor. Dasselbe KH stellte auch die Jahresabschlüsse der Jahre 1998 und 1999 nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen auf. Dieses KH konnte deshalb in diesem Vergleich nicht berücksichtigt werden.

In den Lageberichten ist lt. § 11 SächsEigBVO zu den in § 289 Abs. 2 HGB genannten Sachverhalten u. a. zusätzlich einzugehen auf

- die Änderungen im Bestand, Leistungsfähigkeit und Ausnutzungsgrad der wichtigsten Anlagen und
- den Personalaufwand unter Berücksichtigung der Statistik über die zahlenmäßige Entwicklung der Belegschaft einschließlich der Gesamtsummen der Löhne, Gehälter, Vergütungen, sozialen Abgaben, Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung, der Beihilfen sowie der sonstigen sozialen Aufwendungen für das Wirtschaftsjahr.

Damit sind die Entwicklung der Leistungsparameter (Bettenzahlen, Fallzahlen, Pflege- bzw. Berechnungstage, Nutzungsgrad) sowie die Entwicklung des Personals jeweils nach den einzelnen Diensten darzustellen. Im Lagebericht eines KH fehlten regelmäßig die Leistungsparameter und im Lagebericht eines anderen KH war die Darstellung der Personalentwicklung unvollständig.

3 Jahresergebnisse

Die Jahresergebnisse, Gewinn-/Verlustvorträge und Kapitalrücklagen stellen sich anhand der Jahresabschlüsse wie folgt dar (alle Angaben in T€):

KH	Jahresüberschuss/-fehlbetrag			Gewinn-/Verlustvortrag 2000	Kapitalrücklage		
	1998	1999	2000		1998	1999	2000
A	151	122	154	1.277	3.599	3.317	3.317
B	2	-915	137	-	15.776	14.647	13.773
C	-555	664	456	-	8.646	1.664	1.664
D	11	101	242	-	2.442	2.442	2.442
E	864	138	427	844	15.048	15.083	15.733
F	363	570	920	-	7.474	7.474	8.263
G	27	271	818	271	7.727	7.727	7.678
H	458	539	572	-	32.741	32.741	32.085
I	-171	-261	404	-	3.048	3.048	2.007
J	256	237	288	1.613	20.771	20.771	20.771
K	76	-381	1.373	-305	7.254	7.400	7.329
L	64	46	128	-	8.190	5.553	5.539
M	876	1.334	930	-696	20.275	20.275	27.359
N	-274	-271	-256	-	10.570	9.755	9.493
O	330	674	-433	-38	3.033	3.033	3.033
P	891	2.044	100	-	22.834	22.099	21.417
Saldo	3.369	4.912	6.620	2.966	189.428	177.029	181.903

Die KH weisen bis auf zwei Ausnahmen im Jahr 2000 Überschüsse aus. Parallel ist aber bei der Hälfte der KH eine Abnahme der Kapitalrücklagen zu verzeichnen. In drei Fällen wurden Verlustvorträge ausgewiesen.

Die Erlöse aus KH-Leistungen pro Fall betragen durchschnittlich 2.388,31 € (4.671,12 DM). Ein KH erzielte 3.311,20 € (6.476,14 DM) pro Fall, ein anderes KH jedoch nur 1.908,34 € (3.732,38 DM) pro Fall.

Die durchschnittliche Eigenkapitalquote (Eigenkapital x 100/Bilanzsumme) sank von 41,62 % im Jahr 1995 auf 27,15 % im Jahr 2000. Die niedrigste Eigenkapitalquote betrug 2000 4,56 %, die höchste 59,01 %. Gleichzeitig sank aber auch der durchschnittliche Verschuldungsgrad [(Verbindlichkeiten + Rückstellungen) x 100/Eigenkapital] von 24,39 % im Jahr 1995 auf 18,92 % im Jahr 2000. Die Bandbreite lag hier zwischen 3,29 % und 51,15 %.

4 Anzahl der Betten und Auslastung

Die Anzahl der Planbetten in allen sächsischen KH verringerte sich lt. dem Statistischen Landesamt Kamenz von 32.189 im Jahre 1995 auf 29.440 im Jahr 2000. Die Entwicklung der KH-Eigenbetriebe von 1995 bis 2000 zeigt folgende Tabelle:

KH	Planbettenzahl						Ist 2000
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
A	255	252	252	235	235	227	227
B	386	349	349	340	357	359	359
C	1.033	968	963	910	910	901	894
D	176	170	189	198	198	186	186
E	391	383	383	347	367	367	367
F	384	368	368	352	352	352	368
G	514	481	484	477	480	482	510
H	754	740	768	736	743	722	723
I	161	155	163	163	167	170	170
J	1.024	961	961	920	950	939	930
K	390	361	361	341	330	320	320
L	248	241	234	221	221	221	221
M	913	861	866	870	1.195	1.200	1.197
N	379	375	375	360	360	325	325
O	512	480	441	438	449	452	493
P	725	697	697	681	681	654	654
Summe	8.245	7.842	7.854	7.589	7.995	7.877	7.944

Quelle: Statistisches Landesamt Kamenz, jeweils zum 31.12. des jeweiligen Jahres.

Auch bei den meisten KH-Eigenbetrieben ist die Zahl der Planbetten im Jahr 2000 gegenüber 1995 rückläufig. Die Erhöhungen bei einigen KH sind wiederum auf Zusammenschlüsse oder Erweiterung des Geschäftsfeldes, z. B. durch Einrichtung einer Geriatrischen Abteilung, zurückzuführen.

Laut KH-Plan vom 20.11.2001 werden die Planbetten zu Beginn des Jahres 2002 auf 29.124 reduziert. Bis Ende 2004 soll nochmals eine Reduzierung auf 28.740 Planbetten erfolgen.

Die Verweildauer der Patienten in den sächsischen KH betrug im Jahr 2000 im Durchschnitt 10,5 Tage. Für die KH-Eigenbetriebe errechnet sich nach den Angaben in den Jahresabschlussberichten ein Durchschnitt von 9,96 Tagen. Die niedrigste Verweildauer hatte ein KH mit 8,8 Tagen, die höchste Verweildauer betrug in einem anderen KH 11,3 Tage.

Die sächsischen KH waren im Jahr 2000 im Durchschnitt zu 84,9 % ausgelastet. Die Auslastung der hier ausgewerteten KH lag zwischen 90,5 und 80,7 %, der Durchschnitt bei 86,6 %.

5 Personal

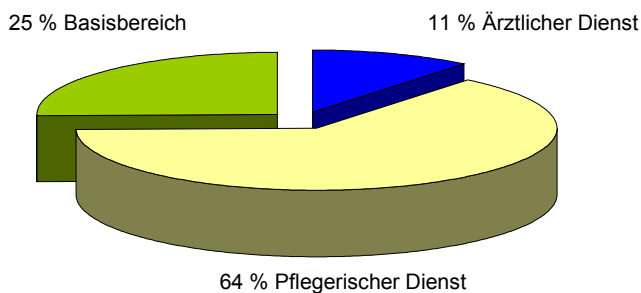
Die durchschnittliche Zahl der Vollkräfte (VK) in den meisten KH-Eigenbetrieben war in den Jahren 1995 bis 2000 rückläufig, wie folgende Tabelle verdeutlicht:

KH	Gesamtpersonal (VK)					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A	305,76	305,13	297,43	288,98	274,75	271,66
B	495,30	498,00	442,75	471,04	454,52	440,74
C	1.389,73	1.385,22	1.361,78	1.376,08	1.376,81	1.360,41
D	200,40	205,40	218,90	218,50	215,70	215,50
E	-	527,00	kA	401,20	414,80	417,10
F	424,70	430,60	431,10	427,60	422,80	421,20
G	-	562,00	571,60	574,10	572,60	550,80
H	-	951,99	954,46	959,74	951,85	970,63
I	177,10	196,03	199,67	199,35	193,53	199,01
J	-	1.610,90	1.631,52	1.637,02	1.660,60	1.648,30
K	-	-	-	kA*	448,00	403,40
L	288,50	291,20	281,20	280,50	272,38	271,70
M	1.342,14	1.328,90	1.311,82	1.332,40	1.449,73	1.926,03 ¹⁾
N	-	-	-	396,00	390,46	380,51
O	548,90	378,50	539,50	540,50	547,80	550,50
P	-	961,62	961,90	918,66	942,30	914,59

* kA - keine Angaben.

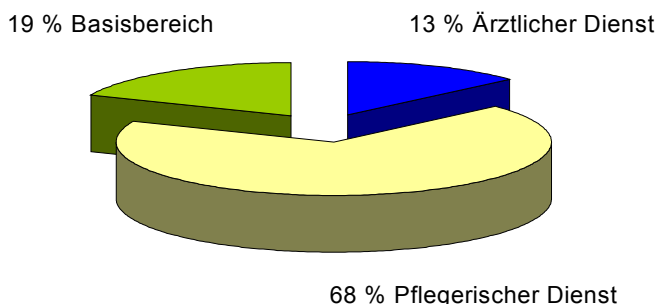
Das Personal in den einzelnen Diensten entwickelte sich sehr unterschiedlich.

Prozentualer Anteil der Dienste am Gesamtpersonal 1995



¹⁾ Die Erhöhung resultiert aus dem Zusammenschluss mit einer anderen Klinik.

Prozentualer Anteil der Dienste am Gesamtpersonal 2000



Während 1995 der Anteil des Ärztlichen Dienstes durchschnittlich noch rd. 11 % betrug, stieg dieser Anteil bis 2000 auf rd. 13 %. Ähnlich verhält es sich mit dem Pflegerischen Dienst (Pflegedienst, Medizinisch-Technischer Dienst, Funktionsdienst). Dessen Anteil stieg von rd. 64 % im Jahr 1995 auf rd. 68 % im Jahr 2000. Diese Veränderungen gingen zu Lasten des Basisbereiches (Klinisches Hauspersonal, Wirtschafts- und Versorgungsdienst, Technischer Dienst, Verwaltungsdienst, Sonderdienst, Sonstiges Personal). Dessen Anteil sank von 25 % im Jahr 1995 auf 19 % im Jahr 2000. Die größten Abweichungen für 2000 vom Durchschnitt im Basisbereich wiesen ein KH mit 16 % Ärztlicher Dienst, 69 % Pflegerischer Dienst und 15 % Basisbereich und ein KH mit 12 % Ärztlicher Dienst, 62 % Pflegerischer Dienst und 26 % Basisbereich auf. Beide sind Häuser der Schwerpunktversorgung mit jeweils über 1.000 VK. Das Ansteigen bzw. Absinken der relativen Anteile korrespondierte jeweils auch mit Steigerungen bzw. Senkungen der absoluten Mitarbeiterzahlen.

Die o. a. Tendenzen in den kommunalen KH-Eigenbetrieben entsprechen der Personalentwicklung der KH im Freistaat. Während 1995 die sächsischen KH 47.133 Mitarbeiter beschäftigten, waren es 2000 noch 46.390. Der Anteil des Ärztlichen Personals stieg jedoch in diesem Zeitraum von 4.945 auf 5.622.

Der durchschnittliche Personalaufwand je VK bei den KH-Eigenbetrieben betrug im Jahr 2000 rd. 39,6 T€ (rd. 77,4 TDM) bei einer Bandbreite von rd. 37,6 T€ (rd. 73,5 TDM) bis rd. 41,6 T€ (rd. 81,3 TDM).

Die durchschnittliche Personalbelastung des Ärztlichen Dienstes in den KH-Eigenbetrieben betrug im Jahr 2000 5,30 Patienten pro Arzt und Tag. Die niedrigste Patientenzahl pro Arzt lag bei 3,14 und die höchste bei 7,01 Patienten. Die durchschnittliche Personalbelastung des Pflegerischen Dienstes im Jahr 2000 betrug 0,98 Patienten pro VK und Tag. Die Bandbreite lag hier zwischen 0,73 und 1,20 Patienten pro VK und Tag. Die durchschnittliche Belastung allein des Pflegedienstes betrug 1,54 Patienten pro Tag mit 1,78 als höchste und mit 1,31 als niedrigste Belastung.

6 Rückstellungen für Altersteilzeit

Zum 31.12.2000 betragen entsprechend den 16 ausgewerteten Berichten der KH die sonstigen Rückstellungen insgesamt rd. 58,8 Mio. € (rd. 115 Mio. DM). Davon waren rd. 16,2 Mio. € (rd. 31,7 Mio. DM) als Rückstellungen für Altersteilzeit ausgewiesen. Die Zuführung zu diesen Rückstellungen betrug insgesamt rd. 9,6 Mio. € (rd. 18,7 Mio. DM). In Anspruch genommen wurden im Jahr 2000 rd. 1,3 Mio. € (rd. 2,5 Mio. DM).

Die Verteilung bei den einzelnen KH gestaltete sich recht unterschiedlich. So hatten zwei KH bei sonstigen Rückstellungen in Höhe von rd. 2,4 Mio. € (rd. 4,7 Mio. DM) bzw. rd. 6,2 Mio. € (rd. 12,2 Mio. DM) bisher noch keine Rückstellungen für Altersteilzeit gebildet. Ein KH bildete bei sonstigen Rückstellungen von rd. 8,2 Mio. € (rd. 16 Mio. DM) bis zum 31.12.2000 Rückstellungen für Altersteilzeit in Höhe von rd. 6,9 Mio. € (rd. 13,4 Mio. DM). Die Zuführung allein im Jahr 2000 betrug rd. 3,3 Mio. € (rd. 6,4 Mio. DM). In Anspruch genommen wurden bei diesem KH im Jahr 2000 rd. 69 T€ (rd. 135 TDM). Die Inanspruchnahme der Altersteilzeit wurde geschätzt. Der Schätzung lag die Annahme zugrunde, dass voraussichtlich 60 % der Anspruchsberechtigten die Altersteilzeit wahrnehmen würden.

Für bestehende oder zukünftige Verpflichtungen aus der Inanspruchnahme von Altersteilzeit durch die Arbeitnehmer haben die KH-Eigenbetriebe gem. § 249 Abs. 1 Satz 1 HGB Rückstellungen zu bilden. Die voraussichtlichen Aufwendungen müssen sicher oder wahrscheinlich sein. Die Höhe der Aufwendungen ist nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zu ermitteln.

7 Risiken

Gemäß § 11 SächsEigBVO i. V. m. § 289 Abs. 1 HGB ist im Lagebericht auf die Risiken der künftigen Entwicklung einzugehen.

Übereinstimmend definierten die KH-Eigenbetriebe folgende Risiken für die Entwicklung der KH:

- Altersstruktur der Patienten,
- Einführung der DRG's¹⁾,
- Preissteigerungen im Sachkostenbereich,
- unvollständiger Ausgleich von Tarifsteigerungen durch die Kassen und
- Folgen des Urteils des EuGH²⁾ vom 03.10.2000 zu den Bereitschaftsdiensten der Ärzte.

Durch die gesunkene Geburtenrate, die steigende Lebenserwartung sowie Abwanderung von vorwiegend jüngeren Bevölkerungsgruppen nimmt das durchschnittliche Alter der Patienten zu. Das führt zu erhöhtem Aufwand bei der Betreuung der Patienten und somit auch zu höheren Kosten.

¹⁾ DRG's - (Diagnosis Related Groups) sind ein vollständiges, leistungsgewichtetes Fallgruppensystem basierend auf Diagnosen und durchgeführten Operationen.

²⁾ Europäischer Gerichtshof (EuGH), NZA 2000, S. 1227 - Sindicato de Médicos/Conselleria (nach diesem Urteil des EuGH zum Bereitschaftsdienst der Ärzte in der Region Valencia/Spanien ist der Bereitschaftsdienst Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie 93/104/EG).

Die mit der Einführung der DRG's (Pflicht vermutlich ab 2004) entstehenden Risiken hinsichtlich der Kostendeckung für die KH-Leistungen konnten viele KH bei Erstellung des Lageberichtes zum 31.12.2000 noch nicht abschätzen. Zu diesem Zeitpunkt bestand ein sehr unterschiedlicher Vorbereitungsgrad auf das neue Entgeltsystem. Während einige KH engagiert u. a. auch bei Modellversuchen mitarbeiteten, standen andere Häuser der Entwicklung abwartend gegenüber.

Sorgen bereiten vielen KH nicht zu kalkulierende Preissteigerungen im Sachkostenbereich, z. B. durch die Entwicklung auf dem Energiesektor.

Weitere Risiken sehen die KH in den Tarifsteigerungen des BAT-O. Die Steigerungen wurden nur z. T. durch entsprechende Budgeterhöhungen kompensiert. Der andere Teil war durch den Eigenbetrieb bzw. den Träger zu erbringen.

Die Folgen des EuGH-Urteils vom 03.10.2000 zu den Bereitschaftsdiensten der Ärzte sind für die deutschen KH bisher noch nicht abzuschätzen. Die Umsetzung des Urteils war bis zum Erhebungszeitpunkt noch nicht erfolgt und es ist weiterhin unklar, ob das Urteil Auswirkungen auf die deutschen KH hat. Inzwischen haben einzelne deutsche Arbeitsgerichte das EuGH-Urteil bestätigt. Die ggf. notwendigen Neueinstellungen würden zu einer erheblichen Steigerung der Personalkosten führen.

8 Fragenkatalog nach § 53 HGrG

Die Wirtschaftsprüfer prüften auftragsgemäß die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung gem. § 110 Abs. 1 und 2 SächsGemO i. V. m. § 53 Abs. 1 Nr. 1 HGrG. Zu § 53 HGrG ist den Wirtschaftsprüfern ein in 21 Fragenkreise eingeteilter Fragenkatalog des IDW (IDW PS 720) vorgegeben. Der SRH verglich in seiner Auswertung die Regelungen und Handlungsweisen der KH-Eigenbetriebe zu bestimmten Bereichen, die nach seiner Auffassung Einfluss auf den KH-Eigenbetrieb ausüben können.

8.1 Controlling

(Frage 5h: Besteht ein Controlling, umfasst es alle wesentlichen Unternehmensbereiche und wie ist es im Unternehmen angesiedelt?)

Die Wirtschaftsprüfer attestierten den KH in allen Fällen ein für die jeweilige Größe des Hauses ausreichendes Controlling. Es besteht jedoch nicht in allen Fällen eine eigene Controllingabteilung oder -stelle. In diesen Fällen wird das Controlling von Mitarbeitern oder Leitern des Bereiches Finanzen oder der Geschäftsleitung selbst durchgeführt. In anderen Fällen ist das Controlling nicht der Betriebsleitung direkt als Stabsstelle zugeordnet, sondern ist im Bereich Finanzen oder Rechnungswesen angesiedelt. Nur in sieben Fällen war das Controlling direkt der Betriebsleitung unterstellt. Ob alle Unternehmensbereiche durch das Controlling erfasst werden, war aus den geprüften Unterlagen nicht in jedem Fall ersichtlich.

8.2 Risikofrüherkennungssystem

(Frage 6a: Hat die Geschäftsführung Maßnahmen ergriffen und nach Art und Umfang Frühwarnsignale definiert, mit deren Hilfe bestandsgefährdende Risiken rechtzeitig erkannt werden können?)

Ein in sich geschlossenes, organisiertes Risikofrüherkennungssystem, bei dem die Risiken identifiziert, bewertet, überwacht und dokumentiert werden, stellten die Wirt-

schaftsprüfer nur bei zwei KH fest. Das System war aber zum Prüfungszeitraum noch im Aufbau begriffen. Alle anderen Häuser bemühten sich mit unterschiedlichen Maßnahmen, bestandsgefährdende Risiken rechtzeitig zu erkennen. In der Regel wurden Planabweichungen analysiert, um negativen Tendenzen entgegenzuwirken. Diese Untersuchungen führen die KH in unterschiedlichen Zeitabständen aus, von täglichen, wöchentlichen oder vierteljährlichen Planabgleichen bis hin zur jährlichen Auswertung der Abschlussberichte des Vorjahres. Die Überwachungsaufgaben nahmen z. B. die Betriebsleitungen, die Controllingmitarbeiter oder die Abteilungsleiter der Verwaltung vor. Sie untersuchten die Plan-Ist-Kosten, Personalstrukturen, Liquidität oder Produktbestände. Nicht in allen Fällen lagen ausreichende Dokumentationen der durchgeführten Aktivitäten vor. In einem Fall bemängelte der Wirtschaftsprüfer ein unzureichendes Risikofrüherkennungssystem.

8.3 Revision

(Frage 8a: Besteht eine interne Revision als eigenständige Stelle oder wird diese Funktion durch eine andere Stelle wahrgenommen?)

Bis auf einer Ausnahme besteht bei den KH-Eigenbetrieben keine interne Revision als eigene Stelle. Die Funktion wird regelmäßig von der Betriebsleitung, der Abteilung Rechnungswesen, der Finanzbuchhaltung oder dem Controlling wahrgenommen. In einem Fall beschränken sich die Revisionsarbeiten lediglich auf die Leitung von Inventuren. Außerdem finden Prüfungen der RPÄ der jeweiligen Träger statt.

Bei der Wahrnehmung der internen Revision in der zuvor beschriebenen Weise sind Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen. Außerdem ist fraglich, ob der erwünschte Zweck, z. B. Einsparpotenziale festzustellen, durch die zuvor beschriebenen Kontrollen erreicht wird.

8.4 Auftragsvergabe

(Frage 14a: Liegen offenkundige Verstöße gegen Vergaberegeln z. B. VOB, VOL, VOF, EU-Regelungen vor?)

Die Wirtschaftsprüfer stellten bei ihren Prüfungen regelmäßig keine offenkundigen Verstöße gegen geltendes Vergaberecht fest. Nur in einem Fall vermerkte der Wirtschaftsprüfer, dass das KH die Vergabebestimmungen nicht immer eingehalten hat. In einem anderen Fall vermerkte der Wirtschaftsprüfer, dass er diesen Sachverhalt nicht geprüft habe. Bei eigenen Prüfungen stellte der SRH in einigen der KH-Eigenbetriebe jedoch massive Verstöße gegen das Vergaberecht fest. In diesen Fällen hatten die Wirtschaftsprüfer jeweils keine Verstöße festgestellt.

9 Folgerungen

9.1 Die Ertragslage einiger KH-Eigenbetriebe ist angespannt. Die bestehenden Risiken, wie die Umstellung auf die DRG's, die Altersstruktur der Patienten oder mögliche Personalkostensteigerungen durch das EuGH-Urteil, stellen weitere Herausforderungen an die Betriebe dar. Die KH müssen alle Möglichkeiten ausschöpfen, ihre Ertragslage zu verbessern. Eine beliebige Steigerung der Fallzahlen kann aufgrund der Bevölkerungsentwicklung nicht erwartet werden. Deshalb müssen wirtschaftliche Ressourcen in

den KH selbst erschlossen werden. Möglichkeiten dazu sind, auch entsprechend den Empfehlungen der Wirtschaftsprüfer:

- Ausbau des ambulanten Operierens,
- engere Bindung zu niedergelassenen Ärzten, z. B. gemeinsame Nutzung von technischen Ressourcen,
- Ausbau und Optimierung der bestehenden IT-Systeme zur Verbesserung des Verwaltungsablaufs und der Prozessqualität medizinischer Abläufe,
- Kooperation mit anderen KH, z. B. Einkaufsgemeinschaften oder gegenseitige Unterstützung bei der Prozessoptimierung im Wirtschaftsbereich und
- eine maßvolle Personalpolitik.

Die Träger der KH-Eigenbetriebe sollten, soweit erforderlich, die Betriebsleitungen anhalten, den Lagebericht ausführlich entsprechend § 11 SächsEigBVO abzufassen.

9.2 Die Kosten pro Fall sind in Anbetracht der beabsichtigten DRG's weiter zu reduzieren. Außerdem müssen die KH, soweit noch nicht geschehen, jeweils eine Konzeption entwickeln, die gewährleistet, dass die Einführung der DRG's mit möglichst geringen Problemen vollzogen werden kann.

9.3 Der Personalaufwand beeinflusst im großen Maße die Ertragslage eines KH. Aus dem Rückgang des Personals im Basisbereich lässt sich auf das Bemühen schließen, den Arbeitsablauf in den KH effizienter zu gestalten. Dabei sind die im gleichen Maße erfolgten Vergaben an Dritte mit zu berücksichtigen, wodurch eine Reduzierung von Personalausgaben durch Sachkostensteigerungen konterkariert werden kann. Die KH müssen aber auch im Bereich des Ärztlichen und des Pflegerischen Dienstes bemüht sein, den Personaleinsatz zu optimieren. Vor Neueinstellungen sollten auch die Umstellung von Dienstplänen oder die Änderung von Arbeitszeitregelungen überdacht werden. Damit könnten zumindest teilweise drohende Kostensteigerungen aufgrund des EuGH-Urteils im Ärztlichen Dienst abgefangen werden. Bei seinen eigenen Erhebungen in kommunalen KH stellte der SRH in vielen Fällen eine überhöhte Eingruppierung der Bediensteten fest. Deshalb empfiehlt der SRH zusätzlich eine Überprüfung der Eingruppierungen.

9.4 Rückstellungen für Altersteilzeit sind im angemessenen Umfang zu bilden. Sie müssen dem für die kommenden Jahre ermittelten Aufkommen gerecht werden und sind bei geringerer Inanspruchnahme als eingeschätzt entsprechend aufzulösen. Die Höhe der Rückstellungen für Altersteilzeit ist durch sorgfältige Ermittlungen bzw. Berechnungen zu belegen.

9.5 Die Wirksamkeit des Controllings ist zu überprüfen. Der SRH empfiehlt die Eingliederung der Controllingstellen entsprechend den Aufgabenschwerpunkten.

9.6 Zur Vermeidung von Folgen nicht erkannter Risiken empfiehlt der SRH den KH, ein auf die Größe des Hauses und den personellen Möglichkeiten angepasstes Risikofrüherkennungssystem aufzubauen und ein Risikomanagement durchzuführen. Die jährliche Erfassung einzelner Planabweichungen oder die Auswertung der Entwicklungen und Tendenzen der Vorjahre reicht nach Auffassung des SRH nicht aus, um Risiken rechtzeitig zu erkennen und entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten.

9.7 Die Durchführung von Revisionstätigkeiten durch Mitarbeiter der Verwaltung kann zu Interessenkonflikten führen. Die Beschränkung der Revisionstätigkeit nur auf

die Aufsicht von Inventuren reicht zur Kontrolle der organisatorischen Abläufe in einem KH nicht aus. Es sind alle wirtschaftlichen Sachverhalte in die Revision mit einzubeziehen. Darüber hinaus empfiehlt der SRH gem. § 106 Abs. 2 Nr. 3 und 5 SächsGemO die Ergänzung des Prüfungsauftrages der RPÄ um die Prüfung der Wirtschaftsführung der KH sowie der Prüfung der Beteiligung. Besteht keine interne Revision, sollten die Aufgaben des RPÄ grundsätzlich nach § 106 Abs. 2 Nr. 3 und 5 SächsGemO für die KH erweitert werden. Eine verstärkte Prüfung durch die RPÄ erscheint auch in Hinblick auf die Einhaltung der Vergabebestimmungen erforderlich.

9.8 Die materielle Privatisierung von kommunalen KH-Eigenbetrieben sollte permanent geprüft werden.

Bei Ausschreibungen wurde gegen Vergaberichtlinien verstoßen. Darlehen sind ohne die notwendigen Sicherheiten ausgereicht worden, was zu unnötigen Haushaltsbelastungen führte.

Das SMWA hat künftig seine Rechtsaufsicht wahrzunehmen.

1 Prüfungsgegenstand

Das StRPrA Dresden hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer Dresden (HWK), einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, im Hj. 1999 geprüft. Soweit notwendig, wurden Vorgänge aus den Vorjahren einbezogen.

Die Rechnungslegung der HWK erfolgt nach kamerale Grundsätzen. Die Geltung der SäHO ist in der Satzung der HWK ausdrücklich festgelegt. Für die Mitarbeiter gelten die allgemeinen arbeitsrechtlichen Bestimmungen und der BAT-O.

Das SMWA übt gem. § 115 Handwerksordnung die Rechtsaufsicht über die Handwerkskammern aus. Diese beschränkt sich darauf, dass Gesetze und Satzung beachtet und insbesondere die den HWK übertragenen Aufgaben erfüllt werden.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Jahresabschluss 1999

Der Jahresabschluss 1999 enthält neben den Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts eine Vermögensaufstellung über die Beteiligungen, Darlehen und Kredite sowie eine Auflistung der Immobilien ohne Wertangaben.

Im Vermögenshaushalt ist das bewegliche Anlagevermögen unvollständig und das unbewegliche gar nicht erfasst. Dies stellte sowohl der Rechnungsprüfungsausschuss der HWK als auch das mit der Prüfung des Jahresabschlusses beauftragte Wirtschaftsprüfungsunternehmen fest.

Die Vollversammlung der HWK hat trotz unvollständiger Rechnungslegung den Vorstand für das Hj. 1999 entlastet. Der Jahresabschluss für 1999 wurde - wie schon der für 1998 - unter der Auflage der Vervollständigung der Vermögensrechnung im Folgejahr vom SMWA genehmigt.

Die Satzung der HWK besagt, dass sich die Rechnungslegung neben den Haushaltseinnahmen und -ausgaben auf sämtliche bewirtschafteten sonstigen Mittel und Vermögen zu erstrecken hat.

Die Vollversammlung hätte aufgrund der unvollständigen Rechnungslegung den Vorstand für das Hj. 1999 nicht entlasten, das SMWA hätte den Jahresabschlusses nicht genehmigen dürfen.

2.2 Darlehen

Die HWK reichte auf der Grundlage von Vollversammlungsbeschlüssen in den vergangenen Jahren Darlehen an Handwerksvereinigungen ihres Kammerbezirkes aus. Diese Darlehen dienten der Finanzierung von Geschäften im Zusammenhang mit Immobilien, die im Eigentum der HWK waren oder sind. Sie waren weder durch dingliche Rechte noch durch andere Sicherheiten zugunsten der HWK abgesichert. Im Falle einer Insolvenzgefahr des Darlehensnehmers hat die HWK Rückzahlungen durch zeitweiligen Zahlungsverzicht oder unbefristete Niederschlagung ausgesetzt.

Die Forderung aus einem Darlehen in Höhe von 853,9 T€ (1.670,0 TDM) ist wegen der Liquidation einer Handwerksvereinigung nicht mehr durchsetzbar. Ein von der HWK darüber hinaus von dieser Handwerksvereinigung übernommener Kredit in Höhe von 1.505,8 T€ (2.945,1 TDM) führt aus gleichem Grund durch Tilgung und Zinszahlung zur Belastung des Haushaltes der Kammer von jährlich rd. 92 T€ (rd. 180 TDM).

Gemäß § 37 Abs. 4 der Satzung der HWK darf das Vermögen nur zur Erfüllung ihrer Aufgaben verwandt werden. Eine finanzielle Unterstützung anderer Handwerksorganisationen für deren Geschäfte zählt nicht zu den satzungsgemäßen Aufgaben einer HWK.

Rechtsgeschäfte außerhalb der satzungsgemäßen Aufgaben dürfen das Vermögen der HWK nicht belasten.

2.3 Immobilienverwaltung

Die Vermögensrechnung der HWK war unvollständig. Es waren nicht alle Immobilien erfasst. Abschreibungen sind nicht vorgenommen worden. Auch aktuelle Immobilienbewertungen fehlten. Die laufenden Bewirtschaftungskosten wurden den Objekten nicht zugeordnet.

Die HWK hat nicht selbst genutzte Grundstücke an Handwerksvereinigungen verpachtet. Laut Vertrag über ein Grundstück ist vom Pächter keine Pacht zu zahlen. Er ist zur Weitervermietung berechtigt und kann mit Zustimmung des Verpächters bauliche Veränderungen vornehmen. Die Laufzeit des Vertrages wurde auf Basis eines Grundsatzbeschlusses der Vollversammlung aus 1992 von 20 auf 35 Jahre verlängert.

Eine wirtschaftliche Immobilienverwaltung hat die HWK nicht nachweisen können. Auf mögliche Pachteinnahmen wurde langfristig verzichtet.

2.4 Ausschreibungen

Die HWK verstieß bei zwei Ausschreibungsverfahren für Bauleistungen mit einem Bruttowert von zusammen rd. 58 T€ (rd. 113,5 TDM) an einem Bildungszentrum im Hj. 1999 gegen die VOB/A. Aus den Ausschreibungsunterlagen geht hervor, dass jeweils ein nicht bzw. nicht ordnungsgemäß abgegebenes Angebot entgegen § 25 Abs. 1a) VOB/A den Zuschlag erhielt. Hierbei handelte es sich um die Firma des damaligen Präsidenten der HWK.

Die Vergabeverfahren stellen einen Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz und das Gleichbehandlungsgebot dar (§ 8 VOB/A). Die HWK konnte hierfür keine hinreichende Erklärung abgeben.

2.5 Eingruppierungen

Gemäß Satzung der HWK gilt für die Mitarbeiter der BAT-O. Die Anpassung der Personalunterlagen an die tarifrechtlichen Bestimmungen hat die HWK erst zu einem geringen Teil vorgenommen. Eine Stichprobenprüfung ergab, dass in einer Vielzahl von Fällen die für eine Eingruppierung erforderliche Tätigkeitsdarstellung und -bewertung fehlte oder nicht nach den Bestimmungen des BAT-O durchgeführt wurde.

Die Festsetzung der Beschäftigungszeit sowie die Feststellung der Bewährung im Rahmen eines Bewährungsaufstieges war aus den Unterlagen nicht prüfbar. Die Mitarbeiter der HWK sind somit überwiegend nicht tarifgerecht eingruppiert. Für die bisherigen Vergütungszahlungen fehlt die tarifrechtliche Grundlage.

2.6 Baumaßnahmen

Für den Bau des vorgenannten Bildungszentrums hat die HWK im Zeitraum von 1994 bis 1996 Mittel aus dem Förderprogramm „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - (GA) Förderung der Errichtung oder des Ausbaues von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten“ in Höhe von insgesamt rd. 10 Mio. € (rd. 20 Mio. DM) erhalten.

Das zuständige RP Dresden hat die Verwendungsnachweisprüfung für diese Maßnahme erst im Hj. 2000 durchgeführt. Sie ergab u. a. einen gegenüber der Bewilligung höheren und damit nicht voll zuwendungsfähigen Anteil der Baunebenleistungen, sodass sich die zuwendungsfähigen Ausgaben ermäßigten. Die sich daraus ergebenden Rückforderungen betragen lt. Rückforderungsbescheid 539,4 T€ (1.055 TDM). Die HWK hat dazu einen Stundungsantrag gestellt, über den noch nicht abschließend entschieden wurde.

Das RP hat bei der Verwendungsnachweisprüfung außerdem einen vorzeitigen Abruf von Fördermitteln festgestellt. Über die mögliche Zinsforderung in Höhe von rd. 249 T€ (rd. 487 TDM) für den vorzeitigen Abruf und eine Zinsforderung für die zurückgeforderten Fördermittel hat das RP bis April 2002 nicht abschließend entschieden.

Rückzahlungen und Zinsen können den Haushalt der HWK in den Folgejahren stark belasten.

3 Folgerungen

3.1 Die HWK hat sich auf die Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben zu beschränken. Darlehensvergaben an Handwerksvereinigungen für deren Grundstücksgeschäfte gehören hierzu nicht. Das SMWA darf solche Darlehensvergaben nicht genehmigen.

3.2 Die HWK sollte die notwendige Vervollständigung ihrer Vermögensrechnung zur kritischen Analyse und zum Aufbau einer wirtschaftlichen Immobilienverwaltung nutzen.

3.3 Die HWK sollte ihre Pachtverträge mit dem Ziel überprüfen, künftig angemessene Pachteinnahmen zu erzielen.

3.4 Die HWK hat die beanstandeten Sachverhalte bezüglich der Baumaßnahmen sowie der Darlehens- und Auftragsvergabe auszuwerten, mögliche Regressforderungen zu prüfen und ggf. geltend zu machen.

3.5 Die Mitarbeiter der HWK sind tarifgerecht einzugruppieren und zu vergüten.

3.6 Das SMWA hat von der HWK künftig vollständige Jahresabschlüsse zu fordern. Auch alle anderen genehmigungspflichtigen Maßnahmen der HWK hat das SMWA unverzüglich und gründlich auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu prüfen. Hierzu gehören u. a. die Wahl der Geschäftsführer, die Feststellung des Haushaltsplanes, die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten und die dingliche Belastung von Grundeigentum sowie die Festsetzung der Beiträge der HWK. Bei unvollständigen oder sonst fehlerhaften Unterlagen sind Genehmigungen künftig zu versagen.

3.7 Das RP hat seine Pflichten als Bewilligungsbehörde zu erfüllen. Dazu gehören die zügige Prüfung der Verwendungsnachweise sowie die zeitnahe Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen und Geltendmachung von Zinsansprüchen.

4 Stellungnahmen

4.1 Handwerkskammer Dresden

Im Hj. 2001 sei eine körperliche Bestandsaufnahme des gesamten beweglichen und unbeweglichen Vermögens erfolgt und im Jahresabschluss zum 31.12.2001 eine abgeschlossene Vermögensrechnung entsprechend der Haushalts- und Kassenordnung enthalten.

Der Vorstand habe beschlossen, bis Ende des Hj. 2002 die bestehenden Pachtverträge mit den Kreishandwerkerschaften einer kritischen Bewertung zu unterziehen mit dem Ziel einer günstigeren Rechtsposition der HWK und der weiteren Kostenvermeidung.

Hinsichtlich der beanstandeten zwei Ausschreibungsverfahren seien zunächst Stellungnahmen der involvierten Architekturbüros eingeholt und die Beteiligten anwaltlich befragt worden. Außerdem sei eine Bestellordnung zum 01.01.2002 in Kraft gesetzt worden.

Mit einer umfassenden Überarbeitung der Personalangelegenheiten sei begonnen worden. Bis Ende 2002 sollen die beanstandeten Personalangelegenheiten bereinigt sein.

Wegen der Rückforderungen des Zuwendungsgebers für den Bau des Bildungszentrums in Dresden habe der Vorstand die Verantwortlichkeiten der damals Handelnden überprüft. Das Prozedere des Umgangs mit Fördermitteln sei 1998 verändert worden. Die Besetzung der Stelle eines Fördermittelbeauftragten solle zukünftig derartige Rückforderungen ausschließen.

4.2 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit

Das SMWA stimmt der Forderung des SRH, nur vollständige Jahresabschlüsse zu genehmigen, zu.

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. Mit Schreiben vom 18.09.2001 erhielt der Ministerpräsident das Ergebnis der Prüfung „Outsourcing beim MDR und Beteiligungen des MDR“. Er unterrichtete seinerseits den Landtag über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung (vgl. LT-DS 3/6023, ausgegeben am 26.02.2002).
2. Die unter der Federführung des Landesrechnungshofs Sachsen-Anhalt im Dezember 2000 eröffnete Prüfung der Bereiche Marketing, Öffentlichkeitsarbeit sowie Eigenwerbung des MDR dauert derzeit noch an.

Prüfungsschwerpunkte sind

- die organisatorischen und personellen Zuständigkeiten des MDR,
- die Planung, Budgetierung und Abwicklung von Marketingmaßnahmen,
- Inhalt, Umfang und Kontrolle einzelner Marketingaktivitäten sowie
- Erträge und Aufwendungen für die Maßnahmen.

Nach Abschluss der Prüfung wird der SRH dem Ministerpräsidenten das Ergebnis der Prüfung mitteilen, der den Landtag über die wesentlichen Ergebnisse unterrichtet.

3. Auf der Grundlage der neuen Prüfungsvereinbarung über die Prüfung im Beteiligungsbereich des MDR vom 05.02.2002 (s. LT-DS 3/6102, ausgegeben am 13.03.2002) erfolgt derzeit die Prüfung einzelner ausgewählter Beteiligungen des MDR.

Leipzig, den 12. August 2002

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Theobald
Vizepräsident

Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

Binus
Rechnungshofdirektor

Dr. Krebs
Rechnungshofdirektor

Dr. Schweisfurth
Rechnungshofdirektor