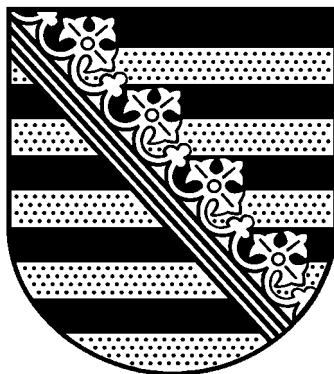

**Rechnungshof
des
Freistaates Sachsen**



Jahresbericht 2004

Vorwort

Die Vorlage des diesjährigen Jahresberichtes des Sächsischen Rechnungshofs fällt in eine Zeit, die von einer anhaltenden Krise der öffentlichen Haushalte und des Arbeitsmarktes, zunehmender staatlicher und kommunaler Verschuldung, der Erkenntnis demographischer Veränderungen, einer noch ausbleibenden wirtschaftlichen Erholung, sich zuspitzender sozial- und gesellschaftspolitischer Diskussionen und einer Verunsicherung in weiten Teilen der Bevölkerung geprägt ist. Es wächst jedoch zunehmend die Einsicht, dass es Zeit für Veränderungen ist, da die Probleme der Gegenwart finanziell nicht unbegrenzt auf Kosten künftiger Generationen gelöst werden können. Vergessen wir bei alledem nicht, dass unser Land auch heute noch zu den reichsten der Erde zählt und viele Staaten dankbar für unsere Sorgen wären.

Es ist geradezu ein Gemeinplatz, dass die materiellen Ressourcen einer Gesellschaft nicht beständig wachsen können. Geld war aber schon zu allen Zeiten ein knappes Gut. Es ist Sache der Politik, auf die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums gestaltend Einfluss zu nehmen. Mit der sozialstaatlichen Konzeption des Grundgesetzes sind Forderungen nach Gleichheit der Lebenschancen in den Dimensionen Einkommenssicherung, Gesundheit, Wohnen und Bildung verbunden. Dabei lohnt eine Rückbesinnung auf die Werte der römischen *res publica*: den Rechtsstaat zu erhalten, an den Bürgersinn zu appellieren, das Gemeinwohl und die Gerechtigkeit zu verwirklichen suchen. Eine soziale Differenzierung als Anerkennung der unterschiedlichen Leistung und des Beitrags der Mitglieder einer Gesellschaft zum Gemeinwohl wird weithin akzeptiert, soweit gesellschaftlich definierte Toleranzgrenzen nicht überschritten werden. Gerechtigkeit, Ausgleich und sozialer Friede sind Voraussetzung für die freiwillige Übereinkunft aller Mitglieder einer Gesellschaft, des *contrat social*, des Gesellschaftsvertrages, als Grundlage des Staatswesens.

Es ist die Aufgabe der politischen Institutionen, die in Wahlen ihre Legitimität und Glaubwürdigkeit erringen müssen, die Richtung zu bestimmen. Der öffentlichen Finanzkontrolle dagegen steht es nicht an, Politik zu formulieren. Sie hat zum Nutzen des Gemeinwohls und entsprechend ihrem Verfassungsauftrag die Pflicht, die Aufgabenerfüllung der Einrichtungen des Staates zu prüfen. Sie hat ohne Ansehen von Personen und Institutionen unabhängig nach Recht und Gesetz und dementsprechend nach objektiven Kriterien festzustellen und zu bewerten, zu beraten, die Staatsangelegenheiten kritisch zu begleiten sowie die Legislative, die Exekutive und die Öffentlichkeit über die wichtigsten Ergebnisse ihrer Arbeit zu informieren. Sie hat dazu beizutragen, Grundlagen für die Entscheidungen der politischen und staatlichen Institutionen, aber auch des Souveräns, des Volkes, zu legen. Öffentliche Finanzkontrolle ist damit ein konstitutives Element der parlamentarischen Demokratie und des Systems der „Checks and Balances“¹⁾ und im ursprünglichen Wortsinn der griechischen *polis* eine öffentliche und politische Angelegenheit der sich selbst verwaltenden Gemeinschaft.

Als Schwerpunkte des Jahresberichtes 2004 des Sächsischen Rechnungshofs sehe ich die Prüfungen der kommunalen infrastrukturellen Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Augusthochwasser 2002 (Beiträge Nr. 8 und 9), der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern (Beitrag Nr. 10), der Städtebauförderung im Regierungsbezirk Dresden (Beitrag Nr. 11), der Beihilfegewährung im Landesamt für Finanzen (Beitrag Nr. 15) und der Neustrukturierung der staatlichen Museen und Kultureinrichtungen (Beitrag Nr. 27).

¹⁾ Dieses Prinzip verlangt, dass überall da, wo politische und andere Machtpotenziale entstehen und Macht ausgeübt wird, die Möglichkeit zur Bildung und Ausübung eines Gegengewichts vorhanden sein muss.

Die zügige Bewältigung eines enormen Katastrophenereignisses wie des Augusthochwassers 2002 stellte besondere Anforderungen an die staatlichen und kommunalen Behörden. Da die schnelle Wiederherstellung der Infrastruktur im Vordergrund stand, waren Fehler und Mängel schwer zu vermeiden. Gleichwohl ist auf den gerechtfertigten und effektiven Einsatz der öffentlichen Mittel Acht zu geben. Bei der Prüfung konnte sich der Rechnungshof angesichts des Umfangs der eingeleiteten Maßnahmen nur auf Stichproben beschränken. Hierbei war in einigen Fällen festzustellen, dass aus den Fluthilfefonds Mittel für infrastrukturelle Baumaßnahmen eingesetzt wurden, denen jeglicher Zusammenhang mit dem Schadensereignis fehlte.

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern brachte eine deutlich überhöhte personelle Besetzung und Ausstattung mit Büroraum zu Tage. Aus der Studie einer Unternehmensberatung im Jahre 1994 hat das Ministerium unzureichende Folgerungen gezogen. Die angespannte Haushaltslage zwingt das Ministerium zu ständiger Aufgabenkritik und die Beschränkung auf seine Kernaufgaben. Dies sind steuernde und administrative Funktionen und nicht die Bearbeitung von Einzelfällen.

Erhebliche Mängel in der Durchführung und Abrechnung der Städtebauförderung wurden durch eine Prüfung des Rechnungshofs offenbar. Hier ist es zu gravierenden inhaltlichen und strukturellen Fehlentwicklungen gekommen, die an der Zuverlässigkeit der mit der Durchführung der Städtebauförderung beauftragten Stellen in Dresden und Meißen zweifeln lassen.

Erfreuliches ist dagegen von der Beihilfegewährung durch das Landesamt für Finanzen zu vermelden. Hätte der Freistaat seine Beamten und Richter im Jahr 2002 bei gesetzlichen Krankenkassen versichern müssen, wären Mehrausgaben in Höhe von etwa 17 Mio. € entstanden. Durch eine bessere elektronische Unterstützung der Beihilfefestsetzung wären noch Effektivitätspotenziale zu realisieren.

Der Sächsische Rechnungshof hat eine Beratung des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst zur Neustrukturierung der staatlichen Museen und Kultureinrichtungen erarbeitet, deren wesentliche Ergebnisse im Beitrag Nr. 27 dargestellt sind. Der Rechnungshof schlägt u. a. vor, die Museumsprofile zu konkretisieren sowie die Aufgaben und Leitziele für die staatlichen Museen zu fixieren. Die Landesmuseen und Staatlichen Kunstsammlungen Dresden sollten zu einem Staatsbetrieb unter einer gemeinsamen wirtschaftlichen Betriebsführung zusammengeschlossen werden.

Die Prüfung der Haushaltsrechnung 2002 hat eine Verschlechterung der Haushaltslage des Freistaates Sachsen im zweiten Jahr des Doppelhaushaltes 2001/2002 ergeben. Maßgeblich sind dafür nicht nur die Auswirkungen der Hochwasserkatastrophe, sondern vor allem der spürbare Einbruch der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen. Dadurch konnte der Freistaat Sachsen erstmals seit 1993 nicht den bisherigen Kurs einer stetig sinkenden Nettokreditaufnahme halten.

Die negative Entwicklung auf der Einnahmeseite des sächsischen Staatshaushaltes setzte sich fort, sodass die Einnahmeerwartung für das Haushaltsjahr 2004 um weitere 600 Mio. € nach unten korrigiert werden musste. Die Haushaltswirtschaft der kommenden Jahre muss sich daher primär daran ausrichten, die Staatsausgaben an das sinkende Einnahmenniveau anzupassen. Dazu werden mitunter schmerzhaft Eingriffe unvermeidbar sein. Die sinnvolle Reduzierung von Ausgaben, die Schaffung einer effizienten schlanken Verwaltung, die mit einem mittelfristigen Personalabbau verbunden ist, aber auch die konsequente Verfolgung der im Jahresbericht des Rechnungshofs

dargelegten Feststellungen und Folgerungen können zu einer Stabilisierung der Haushaltssituation führen.

Die Auswirkungen der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle in der Finanzwirtschaft des Freistaates Sachsen sind aufmerksam zu beobachten. Sie können durch eine Verbesserung des Kostenbewusstseins zu Effektivitätssteigerungen und Ausgabenminderungen beitragen. Dies darf aber zu keiner Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags führen. Die Simulation marktwirtschaftlicher Vorgänge im Staatshaushalt hebt zudem nicht die unterschiedliche Zweckbestimmung von Unternehmen und Staat auf: während die ersteren primär am wirtschaftlichen Erfolg und am Individualinteresse orientiert sind, hat der Staat vor allem Gemeinwohlinteressen zu dienen. Dies hat zur Folge, dass programmatische Vorgaben der Verfassung wie der Rechts- und Sozialstaat, politische Ziele von Parlament und Regierung, aber auch nicht alle Leistungen des Staates in Kennziffern und Geldwerten erfassbar sind.

Die allgemein angespannte Finanzlage schlägt auch auf die Kommunen durch und drückt sich u. a. in einem negativen Finanzierungssaldo für das Jahr 2003 aus. Dem stehen die Ausgaben für soziale Leistungen gegenüber, die seit 1995 den höchsten Zuwachs hatten. Die Verschuldung der kommunalen Haushalte konnte zwar weiter gesenkt werden, die Schulden der Eigengesellschaften erhöhten sich aber stark.

Der Personalabbau hielt in den Kernhaushalten, den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen sowie den Krankenhäusern der Kommunen an. Dies erscheint aufgrund der gegenwärtigen und künftig sich möglicherweise verschärfenden Finanzentwicklung zwingend notwendig. Der Rechnungshof wird den Konsolidierungsprozess auch weiterhin durch seine prüfungsbegleitende Beratung unterstützen.

Leipzig, im Oktober 2004
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Franz Josef Heigl

INHALTSÜBERSICHT

	Nr.	Seite
Einleitung		13
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2002	1	15
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	41
Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten	3	84
Sondervermögen Grundstock	4	97
II. Allgemeines		
Open Source Software in der Landesverwaltung	5	107
Reisekostenabrechnung	6	112
Finanzierung von konsumtiven Ausgaben aus Investitionsmitteln in den Einzelplänen 07 und 09	7	116
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei		
Kommunale infrastrukturelle Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Augsthochwasser 2002	8	121
Kommunale infrastrukturelle Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Augsthochwasser 2002 - Gemeinde Hartmannsdorf	9	129
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern	10	135
Städtebauförderung im Regierungsbezirk Dresden	11	141
Kosten von Polizeieinsätzen	12	150

	Nr.	Seite
Einzelplan 04:		
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Die Besteuerung der Bauleistungen ausländischer Werkvertragsunternehmen	13	156
Bilanzänderungen	14	161
Landesamt für Finanzen	15	165
Einzelplan 05:		
Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Eingruppierung der Angestellten der Regionalschulämter	16	169
Förderung des Landessportbundes Sachsen e. V.	17	173
Unterrichtsausfall an Mittelschulen	18	176
Einzelplan 07:		
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit		
Zuwendungen für Baumaßnahmen bei der Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe	19	179
Gutachtenvergabe des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit	20	184
Einzelplan 08:		
Sächsisches Staatsministerium für Soziales		
Verwaltungskostenerstattung an die Sächsische Landwirtschaftliche Alterskasse	21	189
Zuschüsse an stationäre Pflegeeinrichtungen	22	191
Einzelplan 09:		
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Entsorgungssicherheit in der Abfallwirtschaft ab 01.06.2005	23	194
Förderung von Maschinenringen	24	200
Förderung der Frauen im ländlichen Raum	25	203
Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen durch die Tierzuchtverbände und den Landeskontrollverband	26	208

	Nr.	Seite
Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
Neustrukturierung der staatlichen Museen und Kultureinrichtungen	27	211
Zweckverband „Sächsisches Industriemuseum“	28	216
Landesmuseen und Kunstfonds	29	223
Kulturstiftung des Freistaates Sachsen und Festspielhaus Hellerau	30	227
Zuwendungen an die Domowina - Bund Lausitzer Sorben e. V.	31	234
Nebentätigkeiten an der Hochschule für Musik und Theater Leipzig	32	246
Zuwendungen an Forschungseinrichtungen	33	251
Forschungszentrum Rossendorf e. V.	34	255
Drittmittel an Hochschulen	35	264
 IV. Kommunen		
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	36	267
Personal in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	37	285
Kommunale Verschuldung	38	293
Querschnitterhebung zur Effektivität der überörtlichen Prüfung	39	305
Stand der Kommunalprüfung und besondere Prüfungsergebnisse	40	315
Organisationsstrukturen in kleinen Gemeinden	41	323
Wasser- und Abwasserzweckverbände	42	327
Kommunale Bauprüfung	43	334
Bauherrenleistungen kommunaler Auftraggeber	44	338
Unterhaltsvorschüsse und -ausfalleistungen	45	343
Haushalts- und Wirtschaftsführung im Klinikum Bautzen-Bischofswerda	46	352

	Nr.	Seite
V. Mitteldeutscher Rundfunk		
Wirtschaftsführung des Mitteldeutschen Rundfunks	47	357
VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt	48	359

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes	FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme	GA	Gemeinschaftsaufgabe
AG	Aktiengesellschaft	GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
AIV	Automatisierte Informationsverarbeitung	GemHVO	Verordnung des SMI über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung	GemKVO	Verordnung des SMI über die Kassenführung der Gemeinden des Freistaates Sachsen (Gemeindekassenverordnung)
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung	GG	Grundgesetz
AO	Abgabenordnung	GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
apl.	außerplanmäßig	GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz	Gr.	Gruppe
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden)	GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
BAT-O	Arbeits- und Tarifrecht der Angestellten in den neuen Bundesländern	GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch	HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
Bes.Gr.	Besoldungsgruppe	HGB	Handelsgesetzbuch
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	HGr.	Hauptgruppe
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgesetz)
BGBI.	Bundesgesetzblatt	Hj.	Haushaltsjahr
BGH	Bundesgerichtshof	HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
BIP	Bruttoinlandsprodukt	HR	Haushaltsrechnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen	IfG	Investitionsfördergesetz
BMI	Bundesministerium des Innern	IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
DABK	Dienstanweisung für das automatisierte Buchführungsverfahren der Staatskassen	Kap.	Kapitel
DtA	Deutsche Ausgleichsbank	KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
EG	Europäische Gemeinschaft	KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
Einigungsvertrag	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. August 1990	KoBIT	Koordinierungs- und Beratungsstelle für Informationstechnik
Epl.	Einzelplan	KomHVO	Verordnung des SMI über die Kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunale Haushaltswirtschaftsverordnung)
ESF	Europäischer Sozialfonds	LfF	Landesamt für Finanzen
EstG	Einkommensteuergesetz	LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
EU	Europäische Union	LT	Sächsischer Landtag
EW	Einwohner	LT-DS	Landtagsdrucksache
FA/FA	Finanzamt/-ämter	LTV	Landestalsperrenverwaltung
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]	MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
Fg.	Fallgruppe	MTArb	Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und

MTArb-O	Arbeiter des Bundes und der Länder Manteltarifvertrag für die Arbeiter des Bundes und der Länder in den neuen Bundesländern	SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
NSM	Neues Steuerungsmodell	SRH	Sächsischer Rechnungshof
OFD	Oberfinanzdirektion	SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
OGr.	Obergruppe	StHpl.	Staatshaushaltsplan
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr	StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
OVG	Oberverwaltungsgericht	Tit.	Titel
Pkw	Personenkraftwagen	Tit.Gr.	Titelgruppe
RP	Regierungspräsidium	TU	Technische Universität
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter	üpl.	überplanmäßig
SAB	Sächsische Aufbaubank GmbH (ab 2003: Sächsische Aufbaubank - Förderbank - AöR)	UStG	Umsatzsteuergesetz
SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt	VE	Verpflichtungsermächtigung
SächsBG	Beamtengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Beamten-gesetz)	Verg.Gr.	Vergütungsgruppe
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen	VHBV	Vermögens- und Hochbauverwaltung
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verord-nungsblatt	VK	Vollzeitkraft ist eine Rechengröße, bei der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte auf Vollzeitbeschäftigte hochgerechnet werden.
SächsHG	Gesetz über die Hochschulen im Frei-staat Sachsen (Sächsisches Hoch-schulgesetz) vom 11. Juni 1999	VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A (ab 01.01.2003 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A)
SächsKHG	Gesetz zur Neuordnung des Kranken-hauswesens (Sächsisches Kranken-hausgesetz)	VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil B (ab 01.01.2003 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B)
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit	VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
SächsRKG	Sächsisches Gesetz über die Reise-kostenvergütung der Beamten und Richter (Sächsisches Reisekostenge-setz)	VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung	VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A
SGB	Sozialgesetzbuch	Vorl. VV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 13. Mai 1992
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	Vorl. VwV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 20. Okto-ber 1997
SK	Sächsische Staatskanzlei	VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen	VwV Gliederung und Gruppierung	VwV des SMI über die Gliederung und Gruppierung der Haushalte, die Fi-nanzplanung und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und Landkreise
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz	VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus	VwV-StBauE	Verwaltungsvorschrift des SMI über die Vorbereitung, Durchführung und Förde-rung von Maßnahmen der städtebauli-chen Erneuerung im Freistaat Sachsen
SML	Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten (bis 10.11.1998)		
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales		
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit		

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. Die überörtliche Kommunalprüfung führt der Sächsische Rechnungshof gemäß der seit 01.04.2003 geltenden Fassung der SächsGemO für alle Gemeinden und Landkreise sowie für kommunale Zusammenschlüsse und Stiftungen durch.

In seiner Prüfungstätigkeit wird der Sächsische Rechnungshof von den ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern 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 2003, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2004 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf das Jahr 2002. 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. Die Stellungnahmen wurden in den Beiträgen berücksichtigt.

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags hat die einzelnen Beiträge aus dem Jahresbericht 2003 am 03.03., 31.03. und 12.05.2004 beraten. Die Beschlussfassung durch das Parlament sowie die Entlastung der Staatsregierung gem. § 114 Abs. 2 SäHO für das Hj. 2001 erfolgte in der 107. Plenarsitzung am 26.05.2004.

Die Rechnung des Sächsischen Rechnungshofs für das Hj. 2002 hat gem. § 101 SäHO der Sächsische Landtag geprüft. Er hat in seiner Sitzung am 24.06.2004 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. In diesem Jahr legte der Sächsische Rechnungshof die Beratenden Äußerungen „Empfehlungen für die Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern“ (LT-DS 3/10685) sowie „Neustrukturierung der staatlichen Museen und Kultureinrichtungen“ vor.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der Internetseite des Sächsischen Rechnungshofs (www.rechnungshof.sachsen.de) verfügbar.

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2002

1

1 Vorbemerkungen

Die Haushaltslage des Freistaates hat sich im zweiten Jahr des Doppelhaushaltes 2001/2002 weiter verschlechtert. Neben dem nunmehr deutlich spürbaren Einbruch bei den Steuereinnahmen, die mehrfach nach unten korrigiert werden mussten, schlugen sich die - nicht vorhersehbaren - Auswirkungen der Hochwasserkatastrophe vom August des Jahres im Haushaltsvollzug nieder. Mit bundes- und europaweiter Hilfe konnten die schlimmsten Folgen der Flut abgemildert werden. Zur Abwicklung der Einnahmen und Ausgaben, die im Rahmen der Fluthilfe auf nationaler und europäischer Ebene geleistet wurden, hat das SMF ein apl. Kap. 1504 „Wiederaufbauhilfe Hochwasser 2002“ eingerichtet. Das Kapitel ist mit Einnahmen und Ausgaben jeweils in Höhe von 609,2 Mio. € ausgeglichen und beeinflusst den Haushaltsausgleich des Freistaates nicht. Die Mittel führen aber zu einer Erhöhung des Gesamtvolumens des Haushalts. Um im Rahmen der Haushaltsanalyse Vergleichbarkeit zu den Vorjahren herzustellen, werden im Folgenden die Haushaltsdaten teilweise flutbereinigt ausgewiesen.

Das Kap. 1504 enthielt im Hj. 2002 neben den Mitteln des Aufbauhilfefonds und der EU-Solidaritätsfonds in Höhe von 606,6 Mio. € auch Mittel in Höhe von 2,6 Mio. € aus dem Spezialprogramm des Beauftragten für Kultur der Bundesregierung zur Beseitigung von Hochwasserschäden im kulturellen Bereich. Vom SMF werden diese 2,6 Mio. € aus dem Kap. 1504 herausgerechnet, da sie nicht dem Aufbauhilfefonds zugerechnet werden. Der SRH hat in seinen Darstellungen das gesamte Kap. 1504 betrachtet, da er eine möglichst vollständige Übersicht aller flutbedingten Einnahmen und Ausgaben zeigen will.

Die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen sind hinter den im Haushaltsplan veranschlagten um 1.263,5 Mio. € zurückgeblieben. Um die hieraus resultierenden Folgen aufzufangen, musste das SMF zu rigiden Maßnahmen greifen. Insgesamt wurden haushaltswirtschaftliche Sperren nach § 41 SÄHO in Höhe von 252,3 Mio. € verhängt. Bei 700,6 Mio. € aus dem Hj. 2001 übertragenen Ausgaberesten hat das SMF in Höhe von 199 Mio. € nicht in die Inanspruchnahme in 2002 eingewilligt. Zudem galt ab Juni 2002 ein Einstellungsstopp für den öffentlichen Dienst.

Erstmals seit 1993 konnte das SMF den bisherigen Kurs einer stetig sinkenden Nettokreditaufnahme nicht halten. Im Hj. 2002 war eine Nettoneuverschuldung in Höhe von 460,3 Mio. € (Vorjahr 208,3 Mio. €) für den Haushaltsausgleich erforderlich.

Die Tendenz setzt sich beim Rechnungsergebnis für 2003 fort, welches eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 491,8 Mio. € ausweist. Eine wesentliche Verbesserung der schwierigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kann in absehbarer Zeit nicht erwartet werden. Neben der instabilen konjunkturellen Lage gibt die demographische Entwicklung im Freistaat immer mehr Anlass zu Besorgnis (vgl. Beitrag Nr. 2).

Der SRH hat im Rahmen der Rechnungsprüfung 2002 erstmals die Vorschüsse und Verwahrungen geprüft. Im Hj. 2002 befanden sich 356 Mio. € auf den Verwahr- und

157 Mio. € auf den Vorschusskonten. Das Ergebnis der Prüfung ist unter Pkt. 9 des Beitrages dargestellt.

2 Staatshaushaltsplan 2001/2002

Der Landtag hat den StHpl. 2001/2002 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2002 auf 16.081.046.563,35 € festgestellt. Im Vorjahr waren Gesamteinnahmen und -ausgaben von je 15.908.991.221,12 € geplant. Das Haushaltsvolumen 2002 ist gegenüber dem Vorjahr um 1,1 % gestiegen.

Die Verpflichtungsermächtigungen (VE) beliefen sich auf 2.237.050.800 € und lagen damit auf dem Niveau des Vorjahres.

3 Haushaltsrechnung

3.1 Gesamtrechnung

Die HR für das Jahr 2002 hat das SMF dem Landtag und dem SRH am 09.12.2003 übersandt. Mit der Rechnungslegung ist der Doppelhaushalt 2001/2002 abgeschlossen.

Die Gesamtrechnung stellt sich zusammengefasst wie folgt dar:

Zusammengefasste Gesamt-rechnung Hj. 2002	Einnahmen in €	Ausgaben in €
Haushaltsbeträge (StHpl.)	16.081.046.563,35	16.081.046.563,35
Vorjahresreste	700.597.417,57	700.597.417,57
Gesamt-Soll	16.781.643.980,92	16.781.643.980,92
Istergebnisse (HR)	15.940.334.182,42	15.940.334.182,42
<i>Kap. 1504</i>	<i>609.224.091,01</i>	<i>609.224.091,01</i>
<i>Istergebnisse flutbereinigt</i>	<i>15.331.110.091,41</i>	<i>15.331.110.091,41</i>
Verbliebene Reste	477.353.849,90	477.353.849,90
Gesamt-Ist	16.417.688.032,32	16.417.688.032,32
<i>Gesamt-Ist flutbereinigt</i>	<i>15.808.463.941,31</i>	<i>15.808.463.941,31</i>

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs haben sich um 363.955.948,60 € (flutbereinigt 973.180.039,61 €) geringere Einnahmen ergeben, als im StHpl. veranschlagt waren. Diesen stehen Minderausgaben in gleicher Höhe gegenüber.

3.2 Haushaltsausgleich

Die HR stellt die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres gegenüber. Der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ergibt sich aus dem Haushaltsabschluss, der den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss umfasst. Beim kassenmäßigen Abschluss werden die Istergebnisse der Einnahmen und Ausgaben nachgewiesen. Der haushaltsmäßige Abschluss erfasst neben den Istergebnissen die Haushaltsreste.

3.2.1 Kassenmäßiger Abschluss

Das kassenmäßige Jahresergebnis weist im Hj. 2002 in Einnahmen und Ausgaben mit 15.940.334.182,42 € ein ausgeglichenes Ergebnis auf.

3.2.2 Haushaltmäßiger Abschluss

Der haushaltmäßige Abschluss gibt Auskunft über den Haushaltsvollzug des Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Haushaltsreste. Für das Jahr 2002 ergeben Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben jeweils in Höhe von 16.417.688.032,32 € einen ebenfalls ausgeglichenen Haushaltsabschluss.

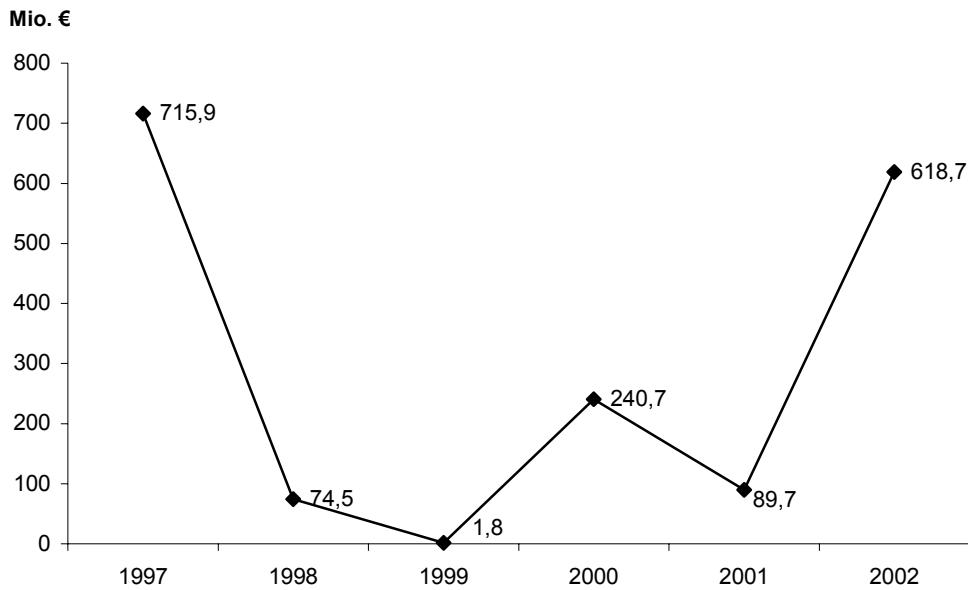
Um einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen, war jedoch die Aufnahme neuer Kredite notwendig. Dies ergibt sich aus der Berechnung des Finanzierungssaldos. Mit Hilfe des Finanzierungssaldos lässt sich der Finanzierungsbedarf im Haushaltsjahr darstellen. Er errechnet sich aus dem Unterschiedsbetrag von Einnahmen und Ausgaben, die um sämtliche besonderen Finanzierungsvorgänge wie Einnahmen aus der Schuldaufnahme auf dem Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen und Einnahmen aus Überschüssen und die Ausgaben um Schuldentilgung, Zuführungen zu Rücklagen und Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen sowie haushaltstechnische Verrechnungen bereinigt werden.

Das nachfolgende Schaubild stellt den Finanzierungssaldo für das Hj. 2002 dar:

Einnahmen	Gesamt-Ist	16.417.688.032,32 €
	Einnahmereste	477.353.849,90 €
	Nettokreditaufnahme	460.303.376,09 €
	Entnahme aus Rücklagen	164.769.668,12 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	10.674.194,59 €
	Bereinigte Einnahmen	15.304.586.943,62 €
Ausgaben	Gesamt-Ist	16.417.688.032,32 €
	Ausgabereste	477.353.849,90 €
	Zuführung zu Rücklagen	6.418.200,40 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	10.661.043,63 €
	Bereinigte Ausgaben	15.923.254.938,39 €
Finanzierungssaldo 2002		-618.667.994,77 €

Das SMF hat diesen Saldo in Höhe von 460 Mio. € durch Aufnahme neuer Schulden am Kreditmarkt und in Höhe von 165 Mio. € durch Einnahmen aus der Auflösung von Rücklagen, die in den Vorjahren gebildet wurden, gedeckt.

Die Entwicklung der Finanzierungssalden seit 1997 ist im folgenden Diagramm dargestellt:

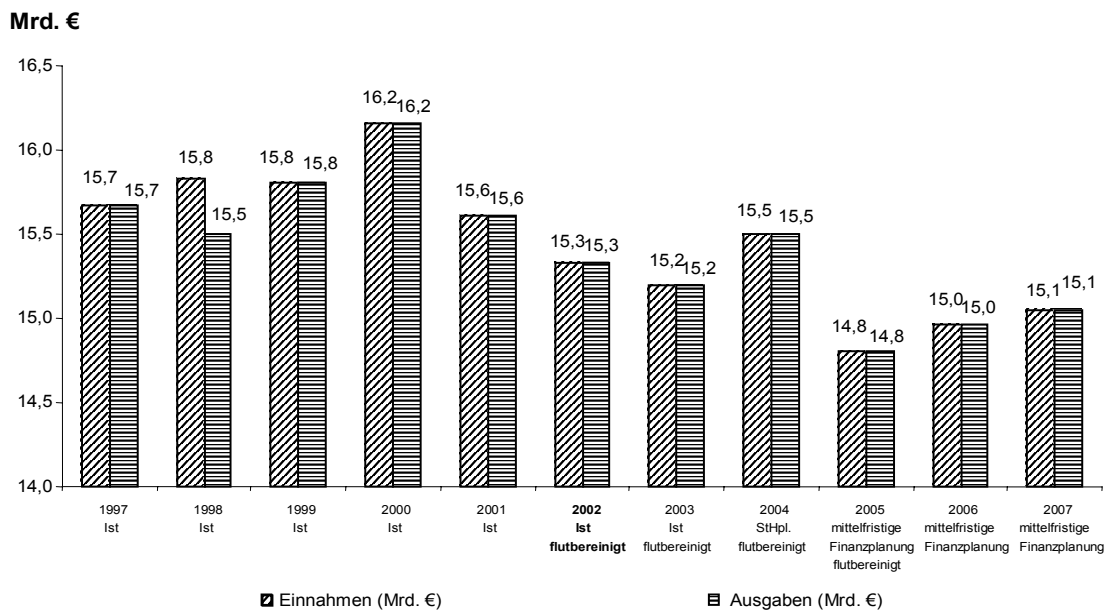


Die Ermittlung des Finanzierungssaldos 2003 ist zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichtes noch nicht möglich.

Der geradezu rasante Anstieg des Saldos verdeutlicht die besorgniserregende Verschlechterung der Haushaltslage.

4 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Das nachstehende Schaubild zeigt die Entwicklung der Haushaltsvolumina in den Hj. 1997 bis 2007. Für die Jahre 1997 bis 2003 wurden die Istergebnisse, für 2004 die Gesamtausgaben und -einnahmen des StHpl. sowie für 2005 bis 2007 die der mittelfristigen Finanzplanung zugrunde gelegt.



Die flutbereinigten Isteinnahmen und -ausgaben 2002 sind gegenüber dem Vorjahr erneut zurückgegangen. Sie liegen um 0,3 Mrd. € unter denen des Jahres 2001 und um 0,9 Mrd. € unter dem Ist von 2000. Die rückläufigen Haushaltsvolumen ergeben sich als zwangsläufige Reaktion auf die Einnahmerückgänge. Die mittelfristige Finanzplanung wurde, anders als der StHpl. für das Hj. 2004, der Situation bereits angepasst.

5 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

Die folgenden Übersichten bieten einen Überblick über die Struktur des sächsischen Haushalts. Dabei wurden die Einnahmen und Ausgaben nach Haupt- und wichtigen Obergruppen zusammengefasst.

HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 2000	HR 2001	HR 2002 in Mio. €	Ist 2003	StHpl. 2004
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	8.159,9	7.981,2	7.254,1	7.422,2	7.857,6
	Veränderung in % zum Vorjahr	1,4	-2,2	-9,1	2,3	5,9
	- darunter Steuern	8.145,6	7.958,6	7.229,9	7.413,1	7.842,6
	Veränderung in % zum Vorjahr	1,5	-2,3	-9,2	2,5	5,8
1	Verwaltungseinnahmen	566,5	570,2	529,1	538,3	445,5
	Veränderung in % zum Vorjahr	0,5	0,7	-7,2	1,7	-17,2
	- flutbereinigt			529,1	526,1	445,5
	Veränderung in % zum Vorjahr			-7,2	-0,6	-15,3
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.605,9	4.688,0	5.422,7	5.681,5	5.802,5
	Veränderung in % zum Vorjahr	3,0	1,8	15,7	4,8	2,1
	- flutbereinigt			5.351,7	5.225,4	5.331,1
	Veränderung in % zum Vorjahr			14,2	-2,4	2,0
	- darunter					
	Bund-/Länderfinanzausgleich	1.190,4	1.194,1	964,0	878,8	1.060,0
	Fehlbetrags-BEZ	481,1	455,9	414,6	416,9	460,0
	Sonderbedarfs-BEZ	1.870,3	1.870,3	2.752,3	2.752,3	2.752,3
3 ohne 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	2.604,9	2.156,3	2.274,1	2.562,0	1.685,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	5,8	-17,2	5,5	12,7	-34,2
	- flutbereinigt			1.735,9	1.487,0	1.520,8
	Veränderung in % zum Vorjahr			-19,5	-14,3	2,3
	„Ordentliche“ Einnahmen	15.937,2	15.395,6	15.480,0	16.204,0	15.791,4
	- flutbereinigt			14.870,8	14.660,8	15.155,0
32	Nettokreditaufnahme	219,8	208,3	460,3	491,8	384,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	-12,7	-5,2	121,0	6,8	-21,9
	Istergebnis/Gesamteinnahmen	16.157,0	15.603,9	15.940,3	16.695,8	16.175,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,3	-3,4	2,2	4,7	-3,1
	- flutbereinigt			15.331,1	15.152,6	15.539,3
	Veränderung in % zum Vorjahr			-1,7	-1,2	2,6

HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 2000	HR 2001	HR 2002 in Mio. €	Ist 2003	StHpl. 2004
	Übertragene Einnahmereste	686,2	700,6	477,4		
	Gesamt-Ist	16.843,2	16.304,5	16.417,7	16.695,8	16.175,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	3,0	-3,2	0,7	1,7	-3,1
	- flutbereinigt			15.808,5	15.152,6	15.539,3
	Veränderung in % zum Vorjahr			-3,0	-4,1	2,6
	Bereinigte Einnahmen	15.882,4	15.384,2	15.304,6	16.142,4	15.791,1
	- flutbereinigt			14.695,4	14.599,2	15.154,7

Die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 35 FKPG und die Zuweisungen des Bundes aufgrund des Gesundheitsstrukturgesetzes waren in der HGr. 3 veranschlagt, sind aber als Sonder-BEZ in HGr. 2 zugeflossen. Daraus ergeben sich Mehreinnahmen in HGr. 2 (14,2 %) und Mindereinnahmen in HGr. 3 (-19,5 %). Weiterführende Erläuterungen zu den Einnahmen ergeben sich aus Beitrag Nr. 2.

HGr./ OGr.	Ausgaben	HR 2000	HR 2001	HR 2002 in Mio. €	Ist 2003	StHpl. 2004
4	Personalausgaben	4.569,1	4.136,2	4.214,2	4.273,0	4.409,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	1,5	-9,5	1,9	1,4	3,2
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	745,8	767,2	743,0	742,9	701,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	0,7	2,9	-3,2	0,0	-5,6
	- flutbereinigt			741,9	722,1	700,3
	Veränderung in % zum Vorjahr			-3,3	-2,7	-3,0
56, 57	Ausgaben für den Schuldendienst	562,0	589,5	588,2	593,5	652,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	-3,4	4,9	-0,2	0,9	10,0
	- darunter					
	Zinsausgaben am Kreditmarkt	562,0	589,4	588,2	593,5	652,7
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.298,9	5.953,7	6.184,5	6.416,1	6.379,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	3,2	12,4	3,9	3,7	-0,6
	- flutbereinigt			6.129,0	6.195,5	6.259,3
	Veränderung in % zum Vorjahr			2,9	1,1	1,0
7, 8	Investitionsausgaben	4.947,3	4.027,3	4.193,4	4.666,0	4.096,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	7,8	-18,6	4,1	11,3	-12,2
	- flutbereinigt			3.640,7	3.364,2	3.581,8
	Veränderung in % zum Vorjahr			-9,6	-7,6	6,5
	- darunter					
	Baumaßnahmen	531,1	541,8	504,4	724,1	682,0
	- flutbereinigt			436,8	432,9	602,0
	Sonstige Sachinvestitionen	137,8	142,2	120,3	108,6	163,2
	- flutbereinigt			115,7	102,7	160,0
	Investitionsförderung	4.278,3	3.343,4	3.568,7	3.833,3	3.251,6
	- flutbereinigt			3.088,2	2.828,6	2.819,8

HGr./ OGr.	Ausgaben	HR 2000	HR 2001	HR 2002 in Mio. €	Ist 2003	StHpl. 2004
9	Besondere Finanzierungsausgaben	33,9	130,0	17,1	4,3	-64,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	-86,5	283,8	-86,9	-75,0	-1.612,6
	Istergebnis/Gesamtausgaben¹⁾	16.157,0	15.603,9	15.940,3	16.695,8	16.175,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,3	-3,4	2,2	4,7	-3,1
	- flutbereinigt ¹⁾			15.331,1	15.152,6	15.539,3
	Veränderung in % zum Vorjahr			-1,7	-1,2	2,6
	Übertragene Ausgabereste	686,2	700,6	477,4		
	Gesamt-Ist	16.843,2	16.304,5	16.417,7	16.695,8	16.175,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	3,0	-3,2	0,7	1,7	-3,1
	- flutbereinigt			15.808,5	15.152,6	15.539,3
	Veränderung in % zum Vorjahr			-3,0	-4,1	2,6
	Bereinigte Ausgaben	16.123,2	15.473,9	15.923,3	16.691,5	16.175,4
	- flutbereinigt			15.314,0	15.148,3	15.539,0

¹⁾ Durch Rundungen können geringfügige Abweichungen der Summen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen auftreten.

Die Zahlen geben ein deutliches Bild der Flutfolgen wieder. Besonders die Ausgaben der HGr. 7 und 8 zeigen, welcher investiven Aufwand die Jahrhundertflut mit sich brachte. Flutbereinigt zeigen die Ausgabengruppen das Bild eines Sparhaushaltes. Insbesondere lagen die Investitionsausgaben flutbereinigt rd. 10 % unter den Werten des Vorjahres. Die Entwicklung der Ausgabenseite der sächsischen Staatsfinanzen wird in Beitrag Nr. 2 näher erläutert.

6 Haushaltsreste, Vorgriffe

Da die Haushaltsführung dem Grundsatz der zeitlichen Spezialität des Haushaltsplans unterliegt, können Reste nur auftreten, wenn die Verwaltung über die bewilligten Mittel auch über das Haushaltsjahr hinaus verfügen kann, wie das bei übertragbaren Ausgaben der Fall ist. Ausgabebewilligungen, die nicht auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden dürfen, gelten in der Regel nur für das Haushaltsjahr der Bewilligung; nicht ausgeführte Bewilligungen verfallen mit Ablauf des Haushaltsjahres.

Haushaltsreste werden haushaltstechnisch wie bereits geleistete Ausgaben und wie bereits eingegangene Einnahmen behandelt.

6.1 Einnahmereste

Vom Hj. 2002 wurden in das Hj. 2003 Einnahmereste in Höhe von 477.353.849,90 € (Vorjahr 701 Mio. €) übertragen. In Höhe von 58.107.650 € (12 %) handelt es sich dabei um Zuweisungen aus Mitteln von EU-Regionalfonds und dem Europäischen Sozialfonds. Aus der Kreditaufnahmebefugnis des Hj. 2002 wurde ein Betrag in Höhe von 419.246.199,90 € (88 %) abgedeckt (vgl. Beitrag Nr. 3).

6.2 Ausgabereste

Die Ermächtigungen des Haushaltsplans Ausgaben zu leisten, gelten grundsätzlich nur für das Haushaltsjahr, für welches der Haushaltsplan festgestellt worden ist (Grundsatz der zeitlichen Bindung von Ausgaben). Nach § 19 SäHO können Investitionsausgaben und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden, andere Ausgaben, wenn sie für eine mehrjährige Maßnahme bestimmt sind und die sparsame Bewirtschaftung der Mittel gefördert wird.

Die Übertragung und die Inanspruchnahme bedürfen der Einwilligung des SMF (§ 45 Abs. 3 SäHO). Diese kann mit der Auflage verbunden werden, dass die Ausgabereste zunächst nicht in Anspruch genommen werden dürfen (Vorl. VwV Nr. 5.3 zu § 45 SäHO).

Bei den sog. Haushaltsvorgriffen handelt es sich um Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (§ 37 Abs. 6 SäHO). Sie werden auf die nächstjährige Bewilligung angerechnet, wirken sich daher erst im Folgejahr aus. Die Verfügung über die Kassenmittel im Vorjahr wird beim Vorgriff durch Ausweisung eines „negativen Ausgaberestes“ in der HR dargestellt. Im Haushaltsabschluss erscheint dadurch nicht die Summe der Ausgabereste (Bruttoausgabereste), sondern ein um die Vorgriffe gekürzter Betrag (Nettoausgabereste).

6.2.1 Ermittlung der Bruttoausgabereste

Die HR 2002 weist Nettoausgabereste in Höhe von 477.353.849,90 € aus. Die Gesamtsumme der Vorgriffe betrug 73.126.601,20 €. Es ergeben sich daher Bruttoausgabereste von 550.480.451,10 €.

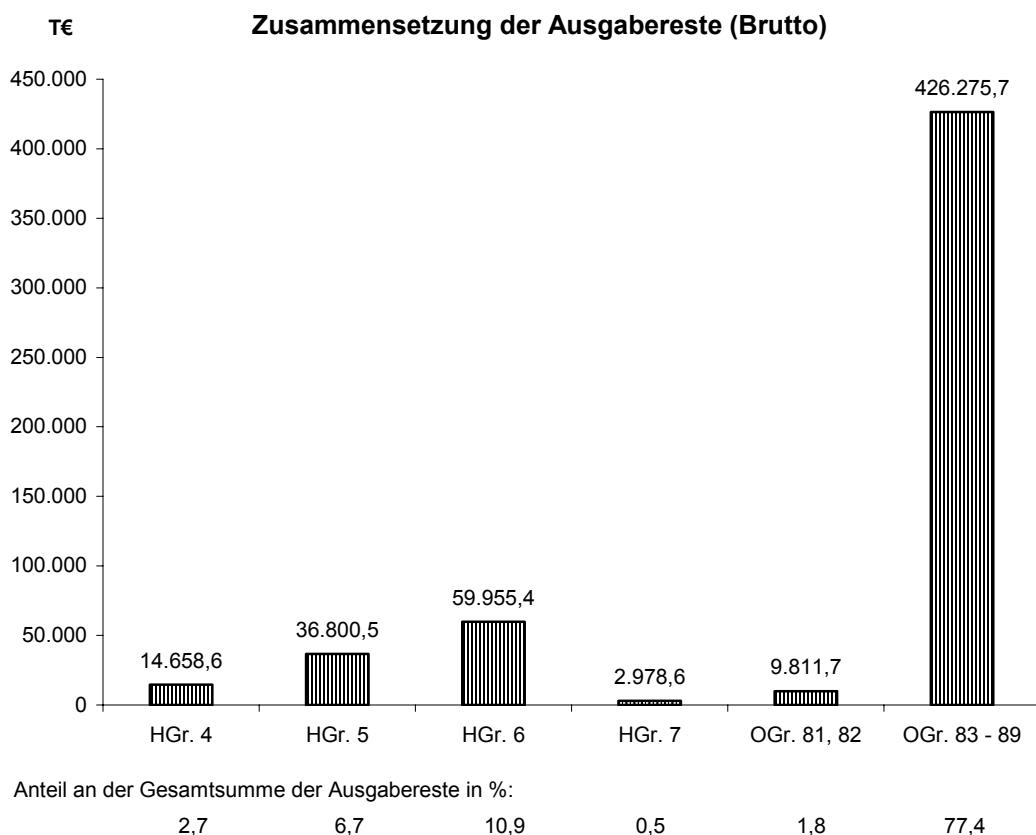
Folgende Übersicht zeigt die Verteilung der Bruttoausgabereste und der Vorgriffe auf die Einzelpläne:

Epl.	Bruttoausgabereste T€	Vorgriffe T€	Nettoausgabereste T€
01	566,6	0,0	566,6
02	304,2	-167,0	137,2
03	49.330,4	-2.042,2	47.288,2
04	5.609,5	0,0	5.609,5
05	14.768,8	-1.584,3	13.184,5
06	11,3	0,0	11,3
07	103.611,6	-56.154,7	47.457,0
08	119.420,0	-893,2	118.526,8
09	93.383,8	-10.057,5	83.326,3
11	43,5	0,0	43,5
12	64.698,1	-2.227,9	62.470,3
14	1.019,0	0,0	1.019,0
15	97.713,6	0,0	97.713,6
	550.480,5	-73.126,6	477.353,8

Wie in den Vorjahren wurden auch im Hj. 2002 Ausgabereste besonders in den fördermittelverwaltenden Ressorts (Epl. 07, 08, 09, 12) gebildet. Im Epl. 15 entfallen 97 % der Ausgabereste auf das Kap. 1530 (Kommunaler Finanzausgleich), im Epl. 03 96 % auf das Kap. 0323 (Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen). Dieser Schwerpunkt der Aus-

gaberestebildung lässt sich mit rechtlichen Verpflichtungen aus Förderprogrammen erklären, die über das Haushaltsjahr hinaus bestehen.

6.2.2 Aufgliederung nach der Haushaltssystematik



Im Hj. 2002 wurden **80 %** der Haushaltsreste **für investive Ausgaben** (HGr. 7, OGr. 81, 82 und OGr. 83 bis 89) gebildet, 77 % der gesamten Bruttoausgabereste allein für Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89). Die Eigeninvestitionen des Freistaates (HGr. 7 und OGr. 81, 82) machen dabei lediglich einen Anteil von 2,3 % (Vorjahr 3,9 %) aus.

20 % der Ausgabereste entfallen auf **konsumtive Ausgaben**, wobei den größten Teil die laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (HGr. 6) mit rd. 60 Mio. € ausmachen. Davon wurde ein Ausgabereist in Höhe 53,5 Mio. € im Kap. 1530 (Kommunaler Finanzausgleich) für Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs gebildet.

Bei den Personalausgaben (HGr. 4) ergaben sich die Reste zu 95 % im Geschäftsbereich des SMWK bei den Haushaltsansätzen für die Vergütung der Zeit- und Aushilfsbeschäftigten von Hochschulen und weiterer Einrichtungen.

Die Ausgabereste der sächlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 5) entfallen in Höhe von 23 Mio. € (63 %) auf die Ausgabereste des Epl. 12. Die Ausgaben wurden größtenteils in sonderfinanzierten Bereichen z. B. bei den Hochschulen und Universitäten übertragen. Knapp 20 % (7 Mio. €) betreffen den Epl. 09. Hiervon sind allein 4,9 Mio. € dem Sachaufwand in den budgetierten Forstämtern zuzuordnen.

6.2.3 Ausgabereste aus Fördermitteln

Die Zuwendungen und Zuweisungen des Freistaates zur Erfüllung förderpolitischer Zwecke umfassen 88,3 % der Bruttoausgabereste.

Die Förderprogramme des Freistaates sind im sächsischen Förderprofil in 15 ressortübergreifenden Förderbereichen zusammengefasst. Die Bruttoausgabereste verteilen sich wie folgt auf diese Förderbereiche:

Ausgabereste 2002 aus Fördermitteln	Sächsische Verwaltungsausgaben		Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen		Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	
	(HGr. 5)		(HGr. 6)		(OGr. 83 bis 89)	
	T€	%	T€	%	T€	%
	36.800,5	100,0	59.955,4	100,0	426.275,7	100,0
darunter Zuwendungen entsprechend Förderprofil	385,4	1,0	54.634,5	91,1	398.304,4	93,4
Aufteilung auf die Förderbereiche:						
1 Wohnungsbau	0,0		0,0	0,0	16.295,0	3,8
2 Verkehr (ÖPNV und Straßenbau)	0,0		0,0	0,0	29.900,0	7,0
3 Schulen und Sport	0,0		0,0	0,0	42.829,0	10,0
4 Immissionsschutz und erneuerbare Energien	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
5 Fremdenverkehr	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
6 Landwirtschaft i. e. S.	0,0		0,0	0,0	4.324,7	1,0
7 Stadt- und Dorferneuerung	0,0		267,1	0,4	14.134,0	3,3
8 Gesundheitswesen	0,0		0,0	0,0	95.239,9	22,3
9 Soziale Infrastruktur	0,0		4,2	0,0	22.532,3	5,3
10 Wirtschaftsförderung	385,4		509,4	0,8	92,2	0,0
11 Wasserwirtschaft	0,0		0,0	0,0	40.593,6	9,5
12 Abfall/Altlasten	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
13 Forschungs- und Technologieförderung	0,0		0,0	0,0	23.891,7	5,6
14 Arbeitsmarktpolitische Förderung	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
15 Sonstiges	0,0		53.853,8	89,8	0,0	0,0
nicht aufteilbar	0,0		0,0	0,0	108.471,9	25,4

Die übertragenen Reste bei Ausgaben für Zuweisungen und Zuwendungen innerhalb der HGr. 6 können zu 91,1 % und unter den OGr. 83 bis 89 zu 93,4 % dem förderprogrammgebundenen Zuwendungsbereich zugeordnet werden. Bei der HGr. 6 entfallen 53,5 Mio. € auf den Ausgabereist für den Kommunalen Finanzausgleich (in der Tabelle „Sonstiges“). Bei den Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen hebt sich der Anteil des Förderbereichs Gesundheitswesen deutlich von den sonstigen Bereichen ab.

6.3 Ordnungsmäßigkeit der Übertragung von Ausgaberesten des Haushaltsjahres 2002

Nach § 19 SäHO sind Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen übertragbar. Andere Ausgaben können durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden. Darüber hinaus kann das SMF in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind (§ 45 Abs. 4 SäHO).

Die Ausgabereste des Hj. 2002 lassen sich nach der Art der Übertragbarkeit der Ausgaben wie folgt aufschlüsseln:

Ausgabereste 2002 nach Art der Übertragbarkeit	€	%
1. Übertragung von Haushaltsresten aus		
Investiven Ausgaben und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie Ausgaben mit Übertragungsvermerk	543.756.502,36	98,8
2. Übertragung von Ausgaberesten in Globalhaushalten		
bei „Budgetierung“ im Rahmen von Modellvorhaben zur Erprobung des „Neuen Steuerungsmodells“	5.183.363,71	0,9
<i>Zwischensumme</i>	<i>548.939.866,07</i>	<i>99,7</i>
3. Sonstige Übertragungen	1.540.585,03	0,3
Gesamt (Bruttoausgabereste)	550.480.451,10	100,0

Bei den unter Nr. 3 (Sonstige Übertragungen) aufgeführten Ausgaberesten handelt es sich durchweg um die Übertragung von apl. Ausgaben. Für apl. Ausgaben besteht keine haushaltsgesetzliche Ermächtigung zur Bildung von Ausgaberesten, da für sie kein Ansatz im Haushaltsplan steht. Das Notbewilligungsrecht des SMF nach § 37 Abs. 1 SÄHO ist auf das laufende Haushaltsjahr begrenzt. Soweit eine apl. Ausgabe nicht bis zum Jahresende geleistet wurde, ist sie in Abgang zu stellen (Vorl. VwV Nr. 4.4 zu § 45 SÄHO). **Eine Übertragung als Ausgabereist ist grundsätzlich nicht zulässig.**

Zu den unter Nr. 3 aufgeführten Übertragungen gehören Mittel in Höhe von 1.088 T€ (Kap. 0323 Tit. 681 02) für die Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses zur Milderung von Härten, die durch den Anstieg der Energiepreise in der Heizperiode 2000/2001 entstanden sind (Gesetz zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses vom 20.12.2000). Das SMI hatte im Jahr 2001 hierfür apl. Ausgaben beantragt, die vollständig durch Bundeseinnahmen refinanziert wurden. Aufgrund anhängiger Rechtsstreitigkeiten konnten die letzten Verrechnungen mit den LRÄ nicht wie vorgesehen im Jahr 2002 erfolgen, sondern erst im November 2003. Aus diesem Grund wurden die verbliebenen Mittel aus dem Hj. 2002 in das Jahr 2003 übertragen.

Aus Kap. 0304 Tit.Gr. 51 wurden apl. Mittel in Höhe 381 T€ als Ausgabereist übertragen. Bei den Mitteln handelt es sich um zweckgebundene Einnahmen für die Durchführung des „Europäischen Wettbewerbs für bioklimatische städtische Entwicklung“, die im Hj. 2002 nicht verausgabt wurden.

Mit der Übertragung der Ausgaben in den beiden o. g. Fällen wurde die entsprechende Verwendung der zweckgebundenen Einnahmen sichergestellt. Ein Verbot der Übertragung im Sinne der Vorl. VwV Nr. 4.4 zu § 45 SÄHO kann für Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen keine Anwendung finden, zumal § 10 Abs. 3 HG 2001/2002 das Heranziehen noch nicht ihrem Verwendungszweck zugeführter zweckgebundener Einnahmen zum Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen ausschließt.

Projektgruppe Sächsische Krankenhäuser

Die Projektgruppe Sächsische Krankenhäuser wurde zur Koordinierung der Belange der Landeskrankenhäuser gegründet. Die Krankenhäuser zahlen eine Umlage zur Finanzierung der Projektgruppe. Die Ausgabebefugnis der Projektgruppe (Kap. 0840 Tit.Gr. 51) bemisst sich gemäß Kopplungsvermerk im StHpl. nach den Isteinnahmen

aus der Erstattung der Sächsischen Krankenhäuser zur Finanzierung des Verwaltungsaufwandes der Projektgruppe (Kap. 0840 Tit. 261 02).

Nach Feststellung des SRH unterschreiten die Istaussgaben die Isteinnahmen regelmäßig in deutlicher Höhe. Die überschüssigen Einnahmebeträge werden als Reste übertragen. Die Ausgaben der Tit.Gr. 51 sind nach § 19 SäHO übertragbar, da es sich um Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt. Dabei werden alle übertragenen Ausgabebefugnisse der Titelgruppe insgesamt einem Titel (0840 547 51) zugeordnet.

Das SMS begründet dieses Vorgehen mit den bestehenden Deckungsfähigkeiten und mit „Vereinfachung“. Im Hj. 2002 wurden rd. 87 T€ in das folgende Haushaltsjahr übertragen. Der SRH hat bereits in seinem Jahresbericht 2001 (Beitrag Nr. 1, Pkt. 7.3.2) beanstandet, dass die Übertragung in Titelgruppen nicht zusammengefasst und nur einem Titel zugeordnet werden darf. Vielmehr müssen die Bewilligung und der Nachweis in der HR für jeden Titel einzeln erfolgen. Ziel der Übertragung der Ausgabebefugnisse ist es, bis zum Jahresende nicht verbrauchte Ausgabeermächtigungen für dieselbe Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus verfügbar zu halten.

Das SMF teilte mit, dass eine Regelung möglich erscheine und mit dem SRH abgestimmt werden solle, bei der die Ausgabereinstellung in derartigen Fällen nicht über die Nutzung der Deckungsfähigkeit, sondern über die Zuordnung der nicht verausgabten zweckgebundenen Einnahmen erfolge.

7 Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die den Staat zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 Satz 1 SäHO). Die Regelung dient der Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts hinsichtlich der Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nach § 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO zulässig. Danach kann das SMF üpl. und apl. VE genehmigen, wenn hierfür ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis besteht (Notbewilligungsrecht). VE werden im Staatshaushaltsplan wie Ausgabeansätze veranschlagt und entsprechen somit haushaltsrechtlichen Ausgabebefugnissen.

7.1 Entwicklung der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen

Im StHpl. waren für das Hj. 2002 VE von 2.237.050,8 T€ veranschlagt. Das SMF hat im Hj. 2002 zusätzlich in üpl. VE in Höhe von 30.464,3 T€ und apl. VE in Höhe von 547.045,7 T€ (ohne Kap. 1504 308.545,6 T€) eingewilligt.

Die Entwicklung der VE von 1998 bis 2002 ergibt sich aus nachstehender Übersicht:

Haushaltsjahr	StHpl.	üpl.	apl.	gesamt
		in Mio. €		
1998	3.512,1	43,5	107,4	3.663,0
1999	3.339,9	80,1	24,2	3.444,2
2000	2.558,4	51,3	184,9	2.794,6
2001	2.502,2	5,4	129,8	2.637,4
2002 flutbereinigt	2.237,1	30,5	308,5	2.576,1

Die planmäßig veranschlagten VE zeigen eine weiter rückläufige Entwicklung. Bei den üpl. und apl. VE ist im Hj. 2002 auch nach der Eliminierung des Kap. 1504 ein massiver Anstieg festzustellen.

Der Anstieg der apl. VE ist vor allem mit der Einstellung von apl. VE im Epl. 03 und 07 zu erklären. Für den Epl. 03 wurden allein im Kap. 0323 (Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen) 163 Mio. € apl. VE genehmigt. Dies ist größtenteils auf die Neuauflage von Förderprogrammen zurückzuführen. Für den Epl. 07 wurde eine apl. VE in Höhe von 130 Mio. € zur Kofinanzierung des Verwaltungsabkommens zur Braunkohlesanierung gebildet.

7.2 Zusammensetzung der Verpflichtungsermächtigungen

Die VE 2002 verteilen sich wie folgt auf die Hauptgruppen bzw. Obergruppen des Haushalts:

Zusammensetzung der Verpflichtungsermächtigungen 2002

	StHpl. T€	üpl. T€	apl. T€	Summe T€
HGr. 4	1.636,1	0,0	0,0	1.636,1
HGr. 5	46.257,1	0,0	2.733,6	48.990,7
HGr. 6	238.848,3	11.733,3	6.544,7	257.126,3
HGr. 7	314.066,2	3.618,7	85.200,0	402.884,9
<i>flutbereinigt</i>	<i>314.066,2</i>	<i>3.618,7</i>	<i>200,0</i>	<i>317.884,9</i>
OGr. 81, 82	35.550,1	0,0	1.871,8	37.421,9
OGr. 83 bis 89	1.600.693,0	15.112,3	450.695,5	2.066.500,8
<i>flutbereinigt</i>	<i>1.600.693,0</i>	<i>15.112,3</i>	<i>297.195,5</i>	<i>1.913.000,8</i>
gesamt	2.237.050,8	30.464,3	547.045,6	2.814.560,7
<i>flutbereinigt</i>	<i>2.237.050,8</i>	<i>30.464,3</i>	<i>308.545,6</i>	<i>2.576.060,7</i>

Bei Kap. 1504 wurden im Hj. 2002 in der HGr. 7 apl. VE in Höhe von 85.000 T€ und in der OGr. 83 bis 89 153.500 T€ gebildet. Auch flutbereinigt findet sich mit 74 % der Gesamtsumme der größte Anteil der VE in den OGr. 83 bis 89. 12 % der VE gehören zur HGr. 7 und rd. 10 % in die HGr. 6.

7.3 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

Die VE stellen haushaltsrechtliche Befugnisse dar, die von der Verwaltung im Rahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführung in Anspruch genommen werden können. Die HR enthält keinen Nachweis über die Inanspruchnahme der VE-Befugnisse.

Die Ressorts melden dem SMF jeweils bis zum 15.02. des Folgejahres die Inanspruchnahme der VE gem. Muster 4a zu § 34 SÄHO. Die folgende Übersicht gibt eine Zusammenfassung dieser Meldungen.

Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen 2002				
Epl.	VE gesamt (Soll) ¹⁾ in T€	Inanspruchnahme (Ist) in T€	in %	mehr/weniger in T€
01	57,4	57,4	0,0	0,0
02	500,0	293,0	-41,4	-207,0
03	415.817,1	255.891,2 ²⁾	-38,5	-159.925,9
04	4.993,3	955,1	-80,9	-4.038,2
05	100.417,7	73.737,1	-26,6	-26.680,6
06	4.964,7	822,4	-83,4	-4.142,3
07	1.195.267,1	1.098.780,4	-8,1	-96.486,7
08	320.626,9	292.305,9	-8,8	-28.321,0
09	471.726,1	291.409,2	-38,2	-180.316,9
11	0,0	0,0	0,0	0,0
12	51.558,7	28.878,8	-44,0	-22.679,9
14	253.125,9	131.010,0	-48,2	-122.115,9
15 ³⁾	684.018,4	353.460,1	-48,3	-330.558,3
	3.503.073,3	2.527.600,6	-27,8	-975.472,7

1) Einschließlich apl. und üpl. VE.

2) Ohne VE für den Bereich Wohnungsbau.

3) Einschließlich Kap. 1504.

Im Durchschnitt hat die Verwaltung die ihr übertragenen Befugnisse, den Freistaat zu Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren zu verpflichten, zu 28 % nicht benötigt.

Die VE (Soll) des Epl. 15 enthalten in Höhe von 410 Mio. € Einwilligungen nach § 10 Abs. 1 HG 2001/2002 für die Hochwasserschadensbeseitigung (Kap. 1504). Davon waren 17 Mio. € aufgrund notwendiger Neuordnungen für die Inanspruchnahme gesperrt.

Bei Betrachtung der absoluten Zahlen der Nichtinanspruchnahmen der VE in den drei Hj. 2000 bis 2002 fallen in Epl. 7 und Epl. 9 (im Hj. 2000 Epl. 9 und 10) und in den Hj. 2001 bis 2002 auch in Epl. 14 erhebliche Überveranschlagungen von VE auf, wie folgende Tabelle zeigt:

	gesamt VE T€	Inanspruchnahme T€	in %	mehr/weniger in T€
Epl. 7				
2000	1.006.647,8	725.645,6	-27,9	-281.002,2
2001	1.135.275,3 ¹⁾	859.472,8	-24,3	-275.802,5
2002	1.195.267,1	1.098.780,4	-8,1	-96.486,7
Epl. 9 (Epl. 9 und 10)				
2000	278.005,6	161.320,9	-42,0	-116.684,7
2001	435.360,6	344.067,8	-21,0	-91.292,8
2002	471.726,1	291.409,2	-38,2	-180.316,9
Epl. 14				
2001	263.835,8	219.784,2	-16,7	-44.051,6
2002	253.125,9	131.010,0	-48,2	-122.115,9

1) Das SMF hat eine um 34.767,8 T€ abweichende VE gesamt angegeben. Es handelt sich um eine üpl. VE, die jedoch nicht in der HR erfasst ist.

Diese Beispiele zeigen, dass die insgesamt bereits festzustellende Verbesserung einer bedarfsgerechten Veranschlagung noch nicht ausreicht, die nötige Transparenz über die Bindung künftiger Haushalte zu schaffen. **Die Ressorts müssen weiterhin mit größter Sorgfalt bei der Veranschlagung der VE vorgehen.**

Das SMF teilte mit, dass die durch den SRH bereits in der Vergangenheit geäußerte Kritik zur Überveranschlagung von VE bei der Aufstellung des Haushaltsplanes 2005/2006 berücksichtigt worden sei. Dessen ungeachtet beinhalte die bisherige Veranschlagung beim Epl. 14 keine Vorwegbindung. Seit 1991 wurden VE maßnahmebezogen veranschlagt. Die Inanspruchnahme sei damit abhängig von der Realisierung der jeweiligen Baumaßnahme. Da dem Bauen eine gewisse Unsicherheit immanent sei, führe dies zwangsläufig zu einer gewissen „Überveranschlagung“, da im Haushaltsplan die Absicherung einer jeden Baumaßnahme titelbezogen enthalten sei. Damit entfalle die Inanspruchnahme bei einer Bauverzögerung.

8 Haushaltsvollzug

8.1 Haushaltsüberschreitungen

Mit dem Haushaltsplan werden die Ausgabebefugnisse für das entsprechende Haushaltsjahr verbindlich festgestellt. Im Rahmen des Haushaltsvollzugs können jedoch Ereignisse eintreten, die ein Abweichen vom Haushaltsplan notwendig machen. Bei unvorhergesehenem und unabweisbarem Bedarf kann das SMF über das sog. Notbewilligungsrecht in Haushaltsausgaben einwilligen, die die Ansätze im StHpl. überschreiten (üpl. Ausgabe). Unter den gleichen Voraussetzungen können auch Haushaltsausgaben genehmigt werden, für die im StHpl. kein Mittelansatz vorgesehen war (apl. Ausgabe).

Nach § 37 Abs. 3 SäHO sollen üpl. und apl. Ausgaben innerhalb desselben Einzelplanes, möglichst durch Einsparung bei anderen gleichartigen Ausgaben, ausgeglichen werden. Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe) sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck anzurechnen (§ 37 Abs. 6 SäHO).

8.2 Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe

Im Haushaltsvollzug ergaben sich im Hj. 2002 genehmigte Überschreitungen von insgesamt 773,7 Mio. €. Im Verhältnis zum Haushaltssoll von 16.081 Mio. € machen die Mehrausgaben damit rd. 4,8 % aus. **Diese im Rahmen des Notbewilligungsrechts bereitgestellten Ausgabebefugnisse waren gegenüber dem Vorjahr (360,6 Mio. €) deutlich höher.**

Der Anstieg ist in erster Linie als Folge der Jahrhundertflut zu sehen. Allein im Kap. 1504 wurden insgesamt apl. Ausgaben in Höhe von 303,4 Mio. € genehmigt. Ohne Berücksichtigung dieses Kapitels ergibt sich eine reduzierte Gesamtsumme der genehmigten Überschreitungen in Höhe von 470,3 Mio. € und damit ein Verhältnis zum Haushaltssoll von 2,9 % (Vorjahr 2,3 %).

Auch in den anderen Einzelplänen wurden zunächst flutbedingt üpl. und apl. Ausgaben beantragt und genehmigt, weil zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht bekannt war, dass ein nationaler „Aufbauhilfefonds“ aufgelegt und dem Freistaat Mittel der EU zur Beseitigung der Flutschäden zur Verfügung gestellt wurden. Die Mittel wurden im weiteren Verlauf des Haushaltsjahres im Kap. 1504 verbucht.

8.2.1 Übersicht über die genehmigten Haushaltsüberschreitungen 2002, § 37 SÄHO

Folgende Übersicht schlüsselt die üpl. und apl. Ausgaben sowie die Vorgriffe nach Einzelplänen auf:

Ausgabebefugnisse aufgrund des Notbewilligungsrechts des SMF (Hj. 2002)			
Epl.	üpl. Ausgaben €	apl. Ausgaben €	Vorgriffe €
01	469.672,71	20.880,00	0,00
02	821.600,00	71.977,00	166.952,44
03	58.008.706,55	20.124.007,14	2.042.188,26
04	549.000,00	0,00	0,00
05	817.600,00	47.500,00	1.584.312,68
06	9.045.814,23 ¹⁾	1.492.000,00	0,00
07	3.589.077,48	5.441.875,06	56.154.668,98
08	38.303.262,81	0,00	893.161,52
09	1.293.372,41	6.555.000,00	10.057.460,87
11 (nachrichtlich)	0,00	0,00	0,00
12	29.501.930,98	213.208,71	2.227.856,45
14	0,00	8.653.439,00	0,00
15	207.187.594,28	308.356.866,17	0,00
<i>15 ohne Kap. 1504</i>	<i>207.187.594,28</i>	<i>5.000.000,00</i>	<i>0,00</i>
Summe:	349.587.631,45	350.976.753,08	73.126.601,20
<i>Summe ohne Kap. 1504:</i>	<i>349.587.631,45</i>	<i>47.619.886,91</i>	<i>73.126.601,20</i>
Gesamt:		773.690.985,73	
Gesamt ohne Kap. 1504:		470.334.119,56	

¹⁾ Das SMF hat um 65 T€ abweichende üpl. Ausgaben angegeben. Es handelt sich um eine üpl. Ausgabe, die nicht in der HR erfasst ist.

In Höhe von 182 Mio. € (StHpl. 343 Mio. €) wurden üpl. Mittel für Erstattungen von Versorgungsleistungen an den Bund in Folge der Überführung von Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR in die gesetzliche Rentenversicherung infolge einer Änderung des AAÜG bewilligt (Kap. 1540).

8.2.2 Ausbildungsförderung für Studierende und Schüler (BAföG)

Im Kap. 1204 (Ausbildungsförderung) wurden üpl. Mehrausgaben getätigt, für die keine Genehmigung des SMF vorlag.

Auf Antrag des SMWK hatte das SMF mit Schreiben vom 30.10.2002 eingewilligt, üpl. Ausgaben in Höhe von insgesamt 28.835 T€ im Kap. 1204 Ausbildungsförderung bei den Tit. 681 01 Ausbildungsförderung nach dem BAföG für Schüler (7.004 T€) und 681 02 Ausbildungsförderung nach dem BAföG für Studierende (21.831 T€) zu leisten und die Einsparstellen unverzüglich nach ihrer Festlegung, spätestens zum Schluss des Haushaltsjahres, mitzuteilen. Der Bundesanteil sei durch zweckgebundene Einnahmen in Höhe von insgesamt rd. 18.742 T€ bei den Tit. 231 03 (4.552 T€) und 231 02 (14.190 T€) zu erbringen. Sollte der Landesanteil in Höhe von 10.092 T€ nicht aus dem Epl. 12 zu erbringen sein, so würden diese Ausgaben aus dem Gesamthaushalt gedeckt.

Die HR weist bei Kap. 1204 Mehrausgaben in Höhe von insgesamt rd. 26.602 T€ bei den gegenseitig deckungsfähigen Tit. 681 01, 681 02, und 863 02 aus, die sich wie folgt verteilen:

681 01	Ausbildungsförderung nach dem BAföG für Schüler	9.289 T€
681 02	Ausbildungsförderung nach dem BAföG für Studierende	10.962 T€
863 02	Darlehensförderung nach dem BAföG für Studierende (einschließlich Ausfallhaftung an die Deutsche Ausgleichsbank)	6.351 T€

Eine Einwilligung für üpl. Ausgaben bei Tit. 863 02 war nicht erteilt, da ein entsprechender Antrag des SMWK hierzu nicht gestellt wurde. Das SMWK teilte mit, im September 2002 habe man nicht davon ausgehen können, dass für diesen Titel Mehrausgaben anfallen würden. Bei entsprechenden Hinweisen wäre ein solcher Antrag gestellt worden.

Die der HR beigefügte Anlage I/1 weist aus, dass das SMWK den bereits mit Mehrausgaben in Höhe rd. 11 Mio. € belasteten Tit. 681 02 als „deckungspflichtigen“ Ansatz in Höhe von rd. 2 Mio. € zur Verstärkung des Tit. 863 02 verwendet hat. Die hier nach Deckung noch verbleibenden Mehrausgaben in Höhe von rd. 4 Mio. € wurden ausschließlich durch die zweckgebundenen Mehreinnahmen (Bundesmittle) bei Tit. 331 01 gedeckt.

Die durch die Deckung bei Tit. 681 02 (rechnerisch) auf 13 Mio. € angewachsenen Mehrausgaben hat das SMWK aus zweckgebundenen Mehreinnahmen (Tit. 231 02), aus eigenen Einsparstellen und in Höhe von 3 Mio. € aus dem Gesamthaushalt gedeckt.

Als deckungspflichtige Ansätze können nur diejenigen Ausgabebetitel herangezogen werden, die über entsprechende freie Mittel verfügen. Die auf dem deckungspflichtigen Titel verbleibenden Mittel müssen ausreichen, um alle dort nach der Zweckbestimmung anfallenden Ausgaben leisten zu können (Vorl. VwV zu § 46 SäHO).

Das SMWK ging davon aus, dass die Mehrausgaben in Höhe von insgesamt rd. 26.602 T€ bei den Tit. 681 01, 681 02, und 863 02 durch die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit in Summe gedeckt waren. Die Einwilligung zu einer üpl. Ausgabe bei einem Titel, der mit anderen Titeln einseitig oder gegenseitig deckungsfähig ist, schafft jedoch keine zusätzlichen Deckungsmittel für den deckungsberechtigten Titel (Vorl. VwV Nr. 2.6 zu § 37 SäHO). Die Genehmigung von üpl. und apl. Ausgaben darf nach § 37 SäHO nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Die Zubilligung von üpl./apl. Ausgaben erfolgt stets titelbezogen. Sie dürfen deshalb nicht als allgemeine Deckungsmittel herangezogen werden.

Die üpl. Ausgaben bei Tit. 863 02 hätten in der HR als ungenehmigte Mehrausgaben ausgewiesen werden müssen. Das SMF hätte den Zahlungen wegen der gesetzlichen Verpflichtung auch nachträglich mit der Begründung zugestimmt, dass bei rechtzeitiger Antragstellung eine Zustimmung erteilt worden wäre. Das SMWK hat zugesagt, künftig solche Fälle in der HR darzustellen.

8.3 Weitere Feststellungen zur Haushaltsrechnung

Übersichtlichkeit der Haushaltsrechnung und ihrer Anlagen

Für die Erstellung der Anlagen zur HR sind die Rechnungslegungsrichtlinien 1995 und das hierzu an die Ressorts versandte Rechnungslegungsschreiben vom 20.08.2003 maßgeblich. Der SRH stellte bei der diesjährigen Prüfung wiederum fest, dass die Eintragungen in die Anlagen I/1 bis I/3 der HR nicht immer der Rechnungslegungsrichtlinie und dem Rechnungslegungsschreiben 2002 entsprechen. Vor allem ist die Aussagefähigkeit der Anlage I/1 (Begründung und Erläuterung der Mehrausgaben) wegen fehlender Eintragungen eingeschränkt. Auch sind die in Spalte 13 enthaltenen Begründungen/Erläuterungen nach unseren Recherchen teilweise unvollständig. **Die Analyse des Haushaltsvollzugs wird durch lückenhafte Angaben der Ressorts unnötig beeinträchtigt.**

Das SMF teilte mit, es werde die Ressorts im Rechnungslegungsschreiben für die HR 2003 ausdrücklich darauf hinweisen, die Vorgaben in den Rechnungslegungsrichtlinien seien unbedingt zu beachten und in den Anlagen I/1 bis I/3 ihrer Beiträge zur HR 2003 seien die Angaben hinreichend zu begründen und zu erläutern.

Des Weiteren ergeben sich aus dem durchaus zu befürwortenden Einsatz finanzwirtschaftlicher Instrumente im Rahmen der Flexibilisierung aus Sicht der Finanzkontrolle gegenwärtig negative Auswirkungen. Die gewachsene Anzahl von Deckungsmöglichkeiten im Haushaltsvollzug erschwert die Nachvollziehbarkeit der HR erheblich. Deshalb sollten in konsequenter Weiterführung der Haushaltsflexibilisierung Überlegungen dahingehend angestellt werden, ob bei der Veranschlagung und in der Folge beim Haushaltsvollzug Erleichterungen wie z. B. die Budgetierung in Titelgruppen zugelassen werden können. Für alle Titel, bei denen diese Erleichterungen nicht in Frage kommen, muss der Einzelveranschlagung eine nachvollziehbare Rechnung folgen, die einen klaren Überblick über Höhe und Zweck der im Haushaltsjahr verausgabten Mittel erlaubt.

Bund-Länder-Programm für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und zur Weiterentwicklung großer Neubaugebiete

Der Ausgabetitel 883 13 (Städtebauliche Maßnahmen) im Kap. 0323 enthält den Haushaltsvermerk: „Ausgaben dürfen in Höhe der Isteinnahmen bei 0323/331 13 (Zuweisungen für Investitionen vom Bund) und entsprechender Komplementärmittel geleistet werden. Bei Überschreitung des Ansatzes ist die Einwilligung des SMF erforderlich.“

Im Haushaltsjahr kam es in Höhe von 4.749 T€ zu Mindereinnahmen aus Bundesmitteln bei Kap. 0323 Tit. 331 13. Die Ausgabebefugnis des Kap. 0323 Tit. 883 13 hat das SMI nur um die Mindereinnahme aus Bundesmitteln gekürzt. Von den entsprechenden Landeskomplementärmitteln wurde ein Betrag von rd. 4.024 T€ zur Deckung von Mehrausgaben für Erstattungen der Kosten für den Einsatz von Polizeikräften der Länder zur Unterstützung der Polizei des Freistaates Sachsen (Kap. 0312 Tit. 632 03) verwendet und in Höhe von rd. 552 T€ eine Einsparung angegeben. Für Mehrausgaben bei Kap. 0312 Tit. 632 03 bestand eine Einsparverpflichtung innerhalb des Epl. 03.

Nach Ansicht des SRH hätte das SMI bei Kap. 0323 Tit. 883 13 nicht nur die Mindereinnahmen an Bundesmitteln, sondern in gleicher Höhe die Landeskomplementärmittel in Abzug bringen müssen. Damit hätte die Verminderung der Ausgabebefugnis insgesamt 9.499 Mio. € betragen. Zur Deckung der üpl. Ausgaben bei Kap. 0312 Tit. 632 03 hätte kein Betrag mehr zur Verfügung gestanden. In Höhe von 174 T€ wäre es zu einer

nicht genehmigten Überschreitung der Ausgabebefugnis bei Kap. 0323 Tit. 883 13 gekommen.

Das SMI vertritt die Auffassung, dass der Haushaltsvermerk bei Kap. 0323 Tit. 883 13 die veranschlagten Landesmittel nicht generell für die Bewirtschaftung sperrt. Die nicht benötigten Landeskompentärmittel könnten zur Erwirtschaftung der Einsparverpflichtung für Mehrausgaben herangezogen werden. Das SMI begründet dies damit, dass der haushaltsmäßige Ausgleich auf der Sollebene zu erfolgen hat und somit der entsprechende Betrag für die Einsparung zur Verfügung stand. Vor dem Hintergrund der Gesamtdeckung des Haushalts verwehre der Haushaltsvermerk diese Vorgehensweise nicht.

Das SMF geht davon aus, dass der Haushaltsvermerk die Ausgabebefugnis nur für die jeweilige Zweckbindung beschränkt und das Ziel hat, die vorgeschriebenen Finanzierungsanteile zwischen Bund- und Landesmitteln einzuhalten. Weder der festgestellte Haushaltsplan noch die SäHO sehen vor, dass nicht benötigte Landeskompentärmittel für die Bewirtschaftung generell gesperrt sind und nicht zur Deckung von Mehrausgaben gem. § 37 Abs. 3 SäHO herangezogen werden dürfen. Vielmehr wäre für diesen Fall ein Sperrvermerk gem. § 22 SäHO erforderlich. Ein solcher Sperrvermerk könnte allerdings auch gem. § 36 SäHO aufgehoben werden. Aus diesem Grunde müsse erst recht die Inanspruchnahme der in Rede stehenden, nicht benötigten Landeskompentärmittel im Rahmen des § 37 Abs. 1 und 3 SäHO mit ungleich höheren Anforderungen möglich sein.

Der SRH hält unter Beachtung seiner oben ausgeführten Überlegungen zu Klarheit und Übersichtlichkeit der HR eine Korrektur der Ausgabebefugnis für den Titel in Höhe von Mindereinnahmen aus Bundesmitteln und reduzierten Landesmitteln für erforderlich. Der Haushaltsvermerk sollte künftig in diesem Sinne klarstellend für verbindlich erklärt werden. Die Bemerkungen treffen auch auf die übrigen Förderprogramme zu, bei denen das SMI die gleiche Vorgehensweise gewählt hat.

Das SMF hält an seiner Auffassung fest und teilte mit, dass Haushaltsvermerke bereits verbindlich sind und daher nicht explizit für verbindlich erklärt werden müssen.

Wenn das SMF über nicht benötigte Landeskompentärmittel zur Deckung des Gesamthaushalts verfügen möchte, so darf nach Auffassung des SRH ein verbindlicher Haushaltsvermerk dies nicht ausschließen. Der Haushaltsvermerk zu Tit. 883 13 im Kap. 0323 schließt Ausgaben über die Isteinnahmen vom Bund und entsprechende Landeskompentärmittel aus. Gegebenenfalls muss das SMF den Haushaltsvermerk anpassen.

9 Vorschüsse und Verwahrungen

Ein Schwerpunkt der diesjährigen Prüfung der HR waren die Vorschüsse und Verwahrungen. Diese werden nicht zugunsten oder zu Lasten eines Titels gebucht und sind daher aus der HR nicht ersichtlich. Im Rahmen der sonstigen Prüfungstätigkeit haben sich Hinweise auf hohe Bestände bei Verwahrkonten ergeben.

Grundlagen

Nach § 60 SäHO darf eine Ausgabe nur dann als Vorschuss gebucht werden, wenn eine Verpflichtung zur Leistung zwar feststeht, die Ausgabe aber noch nicht endgültig gebucht werden kann. Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht endgültig gebucht werden kann.

Vorschüsse sind Zahlungen auf künftig fällig werdende Forderungen, die vor der Gegenleistung, aber aufgrund einer entsprechenden Verpflichtung des Freistaates gezahlt werden, bevor die Buchungsstellen feststehen. In der Praxis sind Vorschüsse relativ selten. Vorschussbuchungen kommen z. B. in Frage, wenn der Freistaat Rechtsverpflichtungen erfüllt, die später von anderen Stellen (z. B. Bund, EU) erstattet werden.

Bundeseinheitlich werden die Dienst- und Versorgungsbezüge, die im Dezember für den Januar des Folgejahres gezahlt werden, als Vorschuss gebucht (§ 72 Abs. 4 Nr. 3 SäHO; § 34 HGrG). Bei diesen Zahlungen handelt es sich streng genommen nicht um Vorschüsse, da die Haushaltsstelle bekannt ist.

Verwahrungen können sowohl Einzahlungen als auch Auszahlungen sein. Einzahlungen werden z. B. als Verwahrungen gebucht, wenn bei Zahlungseingang noch keine Zahlungsanordnung vorliegt oder die Einnahmen an andere Stellen weitergereicht werden (z. B. Steuern an den Bund). Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht endgültig verbucht werden kann (§ 60 Abs. 2 SäHO). Der typische Fall einer Verwahrung ist eine Einzahlung ohne Angabe des Verwendungszwecks. Als Verwahrung werden auch Teilbeträge von gebuchten Auszahlungen behandelt, die wegen späterer Fälligkeit nicht sofort gezahlt werden (z. B. Lohnsteuer, Sozialversicherung). Sicherheitsleistungen z. B. Einbehalte bei Bauleistungen werden ebenfalls auf Verwahrung gebucht. Kommen vollzogene Auszahlungen an die Kasse zurück, weil sie unanbringlich waren, werden sie vorübergehend als Verwahrung gebucht. Nach § 60 Abs. 3 SäHO werden Kassenverstärkungskredite kassentechnisch wie Verwahrungen behandelt. Auszahlungen aus den Verwahrgeldern dürfen nur im Zusammenhang mit dem Verwahrungszweck geleistet werden.

Für Verwahrungen und Vorschüsse wird ein Verwahr- bzw. Vorschussbuch geführt (Vorl. VwV Nr. 11 und 12 der zu § 71 SäHO). Vorschüsse und Verwahrungen stellen ein kassentechnisches Hilfsmittel dar. Sie sind nicht haushaltswirksam und werden daher nicht in der HR ausgewiesen, die einen titelbezogenen Soll-Ist-Vergleich erstellt. Buchungen von Vorschüssen und Verwahrungen sind stets als vorläufig anzusehen und bedürfen immer einer endgültigen Abwicklung.

Ein Vorschuss muss bis zum Ende des zweiten auf seine Entstehung folgenden Haushaltsjahres endgültig gebucht werden; Ausnahmen bedürfen der Einwilligung des SMF (§ 60 Abs. 1 Satz 2 SäHO). Für die Verwahrungen gibt es keine ausdrückliche Frist zur Abwicklung. Nach Vorl. VwV Nr. 4.5 zu § 70 SäHO hat die anordnende Stelle dafür zu sorgen, dass Verwahrungen und Vorschüsse sobald wie möglich abgewickelt werden, notfalls durch Schaffung einer eigenen Buchungsstelle. Soweit möglich sollte der Grundsatz der Jährlichkeit gewahrt werden.

Bis zum Jahresende nicht abgewickelte Vorschüsse und Verwahrungen werden in das nächste Haushaltsjahr übernommen. Nach Vorl. VwV Nr. 5 zu § 80 SäHO müssen die bis zum Jahresabschluss nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse getrennt nach Buchungsstellen der Einzelrechnung des Kapitels, in dem die Personal- und Sachausgaben der Kasse veranschlagt sind (Kap. 0413), beigefügt werden.

Bestände auf den Vorschuss- und Verwahrkonten

Die Nachweise der zum Jahresabschluss nicht abgewickelten Verwahrunen und Vorschüsse erfolgen mittels EDV-Ausdruck der Hauptkasse. Zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres befanden sich folgende Geldbestände auf den Vorschuss- und Verwahrkonten:

in €	2000	2001	2002	2003
Vorschüsse	378.293.158,33	553.198.864,67	157.083.591,98	219.630.973,17
Verwahrunen	417.390.691,98	672.496.027,28	355.962.095,48	340.608.741,51

In der folgenden Übersicht sind ausgewählte Verwahrunenarten mit ihren Beständen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres dargestellt. Sie entsprechen im Jahr 2000 rd. 95 % und für die Jahre 2001 bis 2003 rd. 99 % der Gesamtendbestände der Verwahrunen.

Konten- gruppe	Verwahrunenart	2000	2001	2002	2003
Gesamtsumme der Verwahrunen in €		417.390.691,98	672.496.027,28	355.962.095,48	340.608.741,51
davon:					
7036	Übrige durchlaufende Beträge	15.397.237,24	75.555.667,22	5.843.967,97	4.320.572,91
7037	Anteile an gemein- schaftlichen Steuern	68.776.321,82	50.570.640,06	68.641.362,10	77.914.960,85
7040	Zweckgebundene Zuweisungen	208.819.857,73	330.731.813,48	155.279.461,41	126.369.320,91
7050	Rechnungsmäßig noch zu buchende Einzah- lungen	61.583.599,96	60.834.633,46	43.244.518,33	59.750.974,84
7054	Geldannahmestellen	7.388.865,20	5.273.537,29	6.306.203,28	6.189.163,49
7055	Sicherheitsleistungen, Spenden	743.883,41	7.322.558,43	25.155.679,94	21.157.017,86
7056	Einzahlungen, die grundsätzlich von der Anordnungsstelle ab- zuwickeln sind	30.922.955,14	74.329.349,90	49.881.119,02	41.321.590,30
7070	Zahlungen für andere Haushaltsjahre	0,00	15.338.756,44	0,00	1.158.847,37
7099	Kassenkredite	2.460.000,00	50.000.000,00	0,00	0,00

Die Endbestände bei den Buchungsstellen 7036 betreffen vor allem das Abrechnungsverfahren der Finanzämter IABV (Integriertes Automatisiertes Besteuerungsverfahren). Weiter werden hier Semestergebühren der Hochschulen und allgemeine Verwahrunen erfasst. Das sind Einzahlungen, die zunächst keinem Sachbereich zugeordnet werden können und eine Recherche des Buchhalters erfordern (2002 mit einem Endbestand von 238 T€, 2003 mit 421 T€). In dieser Gruppe werden auch die Verwahrkonten für Pflegedienste geführt. Dazu verweisen wir auf unsere Ausführungen im weiteren Text.

In den Beträgen der Konten 7037 sind die Gemeinde- und Bundesanteile des Steuer-
aufkommens enthalten.

Die Zweckgebundenen Zuweisungen (7040) beinhalten insbesondere Rücklagen (Bürgschaftsrücklage, FAG, Versorgungsrücklage) und die Sicherheitseinbehalte für Bauleistungen des SIB.

Die Buchungsstellen 7050 betreffen noch zu buchende Lohnsteuer.

Die Konten 7054 dienen der Abrechnung der Geldannahmestellen. Der relativ hohe Endbestand ergibt sich aus Überschneidungen von Kassenschluss und Jahresendgeschäften z. B. aus Eintrittsgeldern bei Museen und anderen Einrichtungen.

Die Buchungsstellen 7055 betreffen u. a. Verwahrkonten des Staatsschauspiels und der Staatsoper zur Einbeziehung in das Liquiditätsmanagement des Freistaates (vgl. unten). Des Weiteren sind Kontingente aus der Wohngebäuderichtlinie des SMI (2002 16 Mio. €; 2003 13 Mio. €) und Kontingente der Härtefallrichtlinie des SMS (2002 5 Mio. €; 2003 2 Mio. €) enthalten.

In den Konten der Gr. 7056 nehmen die Verwahrungen der Sachbuchhaltung den größten Anteil ein (2002 41 Mio. €; 2003 30 Mio. €). Jeder Buchhalter der Kasse bearbeitet ihm zugeordnete Sachgebiete (Behörden). Auf diesen Verwahrkonten werden Zahlungseingänge gebucht, die nicht sofort zugeordnet werden können bzw. für die die Sollstellung der Behörde noch fehlt.

Die Konten 7070 betreffen Buchungen der Auslaufperiode (Verschiebungen zwischen den Haushaltsjahren). Die Buchungen erfolgen nach Anlage 49 DABK. Buchungen ins alte Haushaltsjahr erfolgen nur mit Zustimmung des SMF.

Nach Anordnungsstellen sortiert ergibt sich für die Bestände zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres folgendes Bild:

Anordnungsstelle	2000	2001 in €	2002
SK	0,00	0,00	10.959.683,89
SMI	6.780.043,56	3.219.545,83	2.840.963,72
SMF	192.422.772,98	274.138.229,42	132.925.168,51
SMK	359,86	314,86	16.677,96
SMWA	5.507.205,09	38.291.141,54	1.331.154,47
SMS	493.891,20	207.179,15	104.444,32
SMUL	1.906.273,26	13.292.159,53	4.823.641,09
SMWK	2.031.370,94	2.404.560,17	2.779.670,14
Hauptkasse	208.248.775,10	340.942.896,77	200.180.691,38
	417.390.691,99	672.496.027,27	355.962.095,48

Die Hauptkasse kann als Anordnungsstelle festgelegt sein, obwohl das Verwahrkonto sachlich einem Ressort zugeordnet werden kann. Die Vergabe der Verwahrkonten erfolgt nach einem von der LfF - Kassenleitstelle - vorgegebenen Rahmenplan. Teilweise ist die Einrichtung von Anordnungsstellen zwingend, ansonsten wird automatisch die Hauptkasse als Anordnungsstelle eingesetzt.

Die hohen Endbestände im Bereich des SMF ergeben sich in erster Linie aus den Einstellungen von Rücklagen in den Haushalt mittels einer Gegenbuchung auf Verwahrbuchungsstellen. Im Hj. 2002 waren Bestände für die Ausgleichzahlungen aufgrund der FAG-Ist-Abrechnung in Höhe von 56 Mio. €, für die Bürgschaftssicherungsrücklage in

Höhe von 59 Mio. € und für die Versorgungsrücklage von rd. 6 Mio. € enthalten. Außerdem entfallen auf den Bereich des SMF die Sicherheitseinbehalte für Bauleistungen des SIB in Höhe von rd. 6 Mio. €. Der wesentlich höhere Betrag im Hj. 2001 ergab sich aus der Einstellung einer Rücklage zum Ausgleich erkennbarer Haushaltsrisiken in Höhe von 103 Mio. €. Wir verweisen hierzu auf unseren Jahresbericht 2002, Beitrag Nr. 1, Pkt. 10.

Bei dem Bestand von rd. 11 Mio. € im Bereich der SK handelt es sich um Spendengelder im Zusammenhang mit der Flut im August 2002.

Weitere Feststellungen

Der SRH hat für die Hj. 2000 bis 2002 bei den Verwahrkonten stichprobenweise Prüfungen bei Behörden und Einrichtungen durchgeführt. Dabei war festzustellen, dass in den geprüften Bereichen teilweise Tendenzen erkennbar sind, mit Hilfe der Verwahrkonten die Resteübertragung zu umgehen und Haushaltsmittel auf dem „sicheren“ Verwahrkonto in das folgende Haushaltsjahr zu übertragen. Dadurch erspart sich die Behörde das Antragsverfahren, kann ohne Abstriche sofort zu Beginn des neuen Haushaltsjahres über die Mittel verfügen und ist nicht an die Beschränkungen nach § 19 SäHO gebunden.

Durch die Prüfung des SRH sind etliche der geprüften Stellen erst auf Altbestände an Verwahrkonten aufmerksam geworden, die teilweise aus den Anfängen der Neunzigerjahre - in einem Fall sogar aus Vorwendezeiten - stammten. Die Schließung nicht mehr benötigter Verwahrbuchungsstellen ist bereits erfolgt bzw. wurde zugesagt.

Einige Einrichtungen und Behörden nutzen Verwahrkonten zweckentfremdet als Sammelkonto (Unterkonto) z. B. für private Telefonabrechnung, Abrechnung einzelner Dienstleister, Gebühren, obwohl entsprechende Haushaltstitel vorhanden sind. Als Grund wurde die bessere Übersichtlichkeit genannt. Eine regelmäßige unterjährige Abrechnung mit dem Haushaltstitel erfolgte in fast allen Bereichen.

Nach den Vorl. VwV Nr. 4.3 zu § 70 SäHO muss die anordnende Stelle dafür sorgen, dass Verwahrunge n und Vorschüsse sobald wie möglich abgewickelt werden. Nach Angaben der Hauptkasse werden die anordnenden Stellen regelmäßig zur Abwicklung der Verwahrkonten aufgefordert. Die örtlichen Erhebungen des SRH haben gezeigt, dass in den Einrichtungen die Auffassungen darüber, welche Zahlungen Verwahrunge n darstellen, sehr auseinander gehen. Auch die laufende Kontrolle und die Abwicklung des Bestandes werden sehr unterschiedlich gehandhabt. **Der SRH hält es für notwendig, allgemeine Regelungen zum Umgang mit Vorschuss- und Verwahrbuchungsstellen im Erlassweg ggf. in Form von Vorl. VwV zu § 60 SäHO zu erarbeiten.**

Der Nachweis der zum Jahresabschluss nicht abgewickelten Verwahrunge n und Vorschüsse nach den Vorl. VwV Nr. 5 zu § 80 SäHO erfolgt mittels EDV-Ausdruck der Hauptkasse. Die Vorschriften fordern mit Ausnahme der dort genannten Fälle Begründungen, weshalb die Abwicklung bisher nicht möglich war (Vorl. VwV Nr. 5.2.7 bis 5.4 zu § 80 SäHO). Diese Begründungen sind in den von der Hauptkasse erstellten Listen nicht enthalten. Der SRH hält über die in den VwV genannten Fälle hinaus weitere Ausnahmen von der detaillierten Darstellung der Bestände an Vorschüssen und Verwahrunge n für denkbar. **Ein grundsätzlicher Verzicht auf eine Begründung, weshalb Vorschüsse und Verwahrunge n zum Jahresabschluss nicht abgewickelt wurden, ist jedoch nicht akzeptabel.**

Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen (Pflegedienste)

Nach § 10 Sächsisches Pflegegesetz (SächsPflegeG) erhalten ambulante Pflegeeinrichtungen eine investive Förderung. Das SMS regelte im Verordnungsweg, dass bewilligte Zuwendungen nach dem SächsPflegeG und der PflegedienstVO¹⁾ auf Verwahrkonten bei der Hauptkasse gezahlt werden. Nach der Verordnung können die Zuwendungsempfänger die Mittel über mehrere Jahre auf den Verwahrkonten ansparen. Bereits im Jahresbericht 2003 (Beitrag Nr. 21) hat der SRH beanstandet, dass die Abwicklung der Zuwendungen bei der Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen (Pflegedienste) nach § 10 SächsPflegeG über Verwahrkonten gegen § 60 Abs. 2 SäHO verstößt, da es sich bei den Zuwendungen nicht um Verwahrungen handelt.

Auch die nach § 7 SächsPflegeG an stationäre Pflegeeinrichtungen gewährten Fördermittel werden entsprechend der PflegeheimVO²⁾ auf ein für jeden Zuwendungsempfänger einzurichtendes Verwahrkonto gezahlt.

Am 31.12.2003 bestanden noch 149 Verwahrkonten für Pflegeeinrichtungen mit einem Bestand von insgesamt 959 T€, obwohl die Förderungen letztmalig im Hj. 2001 gewährt wurden. Mit der Umbuchung vom Haushaltstitel auf das Verwahrkonto stehen die Mittel dem Freistaat zwar für das Liquiditätsmanagement weiter zur Verfügung. **Der Haushaltstitel aber weist für das betreffende Haushaltsjahr eine Ausgabe aus, die nicht der tatsächlichen Auszahlung an die Zuwendungsempfänger im Haushaltsjahr entspricht.**

Der SRH rät dringend, die Pflegeeinrichtungen aufzufordern, die Zuwendungen nunmehr innerhalb einer angemessenen Frist vom Verwahrkonto abzurufen und dann die Konten zu schließen. Für die Zukunft hat der SRH bereits im Vorjahr (vgl. Jahresbericht 2003, Beitrag Nr. 21) empfohlen, in ähnlichen Fällen die Möglichkeit der Bildung von Ausgaberesten zu nutzen (§ 19 SäHO).

Das SMF teilte mit, dass die Möglichkeit für Rückstellungen für große Anschaffungen durch die Einrichtung von Verwahrkonten für die Pflegedienste mit Einverständnis des SMF geschaffen wurde. Die entsprechenden Bestimmungen der PflegedienstVO stellen Spezialregelungen gegenüber den allgemeinen Bestimmungen der SäHO dar. Zinserträge aus dem Bestand der Verwahrkonten kamen allein dem Freistaat Sachsen zugute. Nach Auffassung des SMF wird die Beanstandung gegenstandslos, da das SächsPflegeG als Rechtsgrundlage der PflegedienstVO nur bis zum Ablauf des Förderprogramms des Bundes nach Art. 52 Abs. 1 Pflegeversicherungsgesetz gilt (Förderung seit 01.01.2001 eingestellt).

Der SRH hält die Beanstandungen nicht für gegenstandslos, da auf den Verwahrkonten immer noch Bestände sind, die offensichtlich von den Zuwendungsempfängern nicht benötigt werden und ggf. im Haushalt zu vereinnahmen sind. Die Genehmigung des SMF zu dieser Verfahrensweise hätte nicht erteilt werden dürfen, da Zuwendungen keine Verwahrungen gem. § 60 SäHO sind. Zudem dürfen Zuwendungen nur ausgezahlt werden, wenn sie vom Zuwendungsempfänger auch tatsächlich benötigt werden, da sonst der Freistaat über eine Kreditaufnahme in Vorleistung gehen würde.

¹⁾ Verordnung des SMS über die Förderung nach § 10 SächsPflegeG und die gesondert berechenbaren Aufwendungen nach § 82 Abs. 3 und 4 SGB XI bei Pflegediensten vom 10.08.1996.

²⁾ Verordnung des SMS über die Förderung nach den §§ 6 bis 9 SächsPflegeG und die gesondert berechenbaren Aufwendungen nach § 82 Abs. 3 und 4 SGB XI bei Pflegeheimen vom 10.08.1996.

Einbeziehung von Staatsbetrieben in das Liquiditätsmanagement des Freistaates

Das SMF geht davon aus, dass Staatsbetriebe, die Zuführungen aus dem Staatshaushalt erhalten, keinen echten Gewinn erwirtschaften und ein Jahresüberschuss auf zu hohen Zuschüssen beruht. Die Staatsbetriebe sind daher verpflichtet, den Betrag zum Jahresende an den Staatshaushalt zurückzuführen.

Diesem Grundsatz trägt eine Vereinbarung mit vier Staatsbetrieben Rechnung, die festlegt, dass unterjährig überschüssige liquide Mittel in das Liquiditätsmanagement des Freistaates einzubeziehen sind. Dazu bucht das zuständige Ministerium die Zuschüsse aus dem Haushalt auf ein Verwahrkonto um. Der Staatsbetrieb ist über das Verwahrkonto verfügungsberechtigt und deckt über dieses Konto seinen Mittelbedarf. Mit dem Staatsbetrieb wird ein Sockelbetrag vereinbart, der benötigt wird, um die Handlungsfähigkeit sicherzustellen und auf den betrieblichen Konten verbleiben darf. Darüber hinaus gehende Barmittel des Staatsbetriebes sind täglich auf das Verwahrkonto bei der Hauptkasse einzuzahlen. So stehen die Mittel dem SMF für das Liquiditätsmanagement zur Verfügung.

Bisher wurden Vereinbarungen für die Staatsoper und das Staatsschauspiel zum 01.06.2001 als vorläufige Vereinbarungen und zum 01.01.2003 endgültig abgeschlossen. Zum 01.01.2004 wurde für die Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig und die Landesbühnen Sachsen die Einbeziehung in das Liquiditätsmanagement vereinbart.

Die Zuschusszahlungen sind keine Verwahrungen im Sinne von § 60 Abs. 2 SÄHO. Es handelt sich nicht um Einzahlungen, sondern um Haushaltsausgaben, für die ein Haushaltstitel besteht. Würden die Zuschusszahlungen wie Verwahrungen behandelt werden, ginge ein Stück Transparenz verloren, wie folgende Ausführungen zeigen:

	€	2001	2002	2003
Staatsoper		5.288.759,98	2.611.738,70	4.132.015,63
Staatsschauspiel		980.282,17	858.622,09	1.448.417,59
Gesamt		6.269.042,15	3.470.360,79	5.580.433,22

Auf den Verwahrkonten von Staatsoper und Staatsschauspiel haben sich jeweils zum 31.12. des Jahres hohe Beträge angesammelt. Die gezahlten Zuschüsse werden in voller Höhe als Ausgabe in der HR des Haushaltsjahres nachgewiesen. Die Bestände auf den Verwahrkonten erscheinen nicht in der HR.

Das SMWK begründet die Bestände damit, dass sich aus der nicht mit dem Haushaltsjahr übereinstimmenden Spielsaison im Folgejahr möglicherweise Rückzahlungsansprüche bei Spielausfällen aus bereits bezahlten Anrechten ergeben können. Die ganzjährig hohen Beträge auf den Verwahrkonten sprächen allerdings dafür, dass Zeitpunkt und Höhe der Zuschussgewährung überdacht werden sollten.

Unterjährig hält der SRH das gewählte Verfahren für geeignet, Zinsverluste für den Freistaat zu vermeiden. Zum Jahresabschluss schlägt er vor, eine Bereinigung der „Zuschuss“-Verwahrungen vorzunehmen, sodass der Zuschusstitel die Zahlungen ausweist, die tatsächlich abgeflossen sind. Insbesondere sollten die zuständigen Ressorts die Höhe der Zuschüsse reduzieren.

Der SRH hält den Erlass allgemeiner Vorschriften für den Umgang mit Vorschuss- und Verwahrbuchungen für erforderlich. Ein sensiblerer Umgang mit diesen Konten ist deshalb vonnöten, weil Vorschüsse und Verwahrungeu außerhalb des Haushalts geführt werden und keiner weiteren Abrechnung unterliegen.

Zukünftig sollten die Ressorts und das SMF stärker darauf achten, dass Verwahrungeu zeitnah in den Staatshaushalt vereinnahmt werden, da dies zu einer Reduzierung der Nettokreditaufnahme führen kann.

Die Gefahr der Umgehung des Resteverfahrens sieht das SMF auch. Das SMF wird die Anregungen des SRH prüfen, allgemeine Vorschriften für den Umgang mit Vorschuss- und Verwahrbuchungen zu erlassen.

10 Bestätigung ordnungsgemäßer Haushaltsführung

Unbeschadet der vorstehenden Darlegungen und der sich in einzelnen Prüfbernerkungen widerspiegelnden Bedenken ist für das Hj. 2002 eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

1 Weiterentwicklung der staatlichen Finanzwirtschaft

Die negative Entwicklung auf der Einnahmeseite des sächsischen Staatshaushaltes setzt sich aufgrund massiver Steuerausfälle weiterhin fort. Das Hj. 2003 hat für Deutschland erstmals seit zehn Jahren wieder ein negatives Wirtschaftswachstum gebracht. Obwohl bei der Haushaltsplanung für 2003/2004 bereits die negativen Prognosen zur weiteren Wirtschaftsentwicklung Berücksichtigung fanden, musste der Freistaat seine Einnahmeerwartung für das Hj. 2004 um rd. 600 Mio. € nach unten korrigieren. Im Jahr 2003 hatte der Haushalt geringere Einnahmen in Höhe von rd. 400 Mio. € zu verkräften. Das Hj. 2002 stellte die Haushälter im SMF vor die schwierige Aufgabe, eine Einnahmenverringerung von rd. 1,3 Mrd. € aufzufangen. Dass die üblichen Sparmaßnahmen im Haushaltsvollzug (Haushaltssperre, Einstellungsstopp, Verschiebung von Baumaßnahmen u. a.) nicht mehr ausreichen, zeigt die seit 2002 wieder gestiegene Nettokreditaufnahme. Bei schwierigen Haushaltslagen zeigt sich ein Nachteil von Doppelhaushalten. Die längerfristige Planbarkeit und Steuerung von Ausgaben wird um den Preis mangelnder Flexibilität erkauft, ein schnelles Reagieren auf aktuelle Situationen erschwert.

Die negative Wirkung der Einnahmeausfälle hat sich 2002 auch in einer Verschlechterung der Haushaltslage der Kommunen ausgewirkt, wie die sinkenden Investitionszuweisungen an Kommunen belegen (s. Pkt. 4.2).

Die zukünftige Haushaltswirtschaft Sachsens wird neben sinkendem Steueraufkommen auch maßgeblich von dem schrittweisen Abbau der Solidarpaktmittel ab 2005 beeinflusst werden. Ebenso wird eine bisher eher wenig beachtete Entwicklung voll auf die Finanzausstattung durchschlagen: Die ständig sinkenden EW-Zahlen - demographische Studien prognostizieren einen Rückgang der Bevölkerung bis 2020 um 15 % - beeinflussen die Zuweisungen für den Freistaat aus dem Länderfinanzausgleich, die nach der EW-Zahl bemessen werden.

Die Belastung von Bürgern und Wirtschaft durch öffentliche Abgaben ist bereits sehr hoch. Das Ziel vernünftigen politischen Handelns kann nicht bedeuten, neue Einnahmequellen zu erschließen. Vielmehr muss die Strategie für die Zukunft heißen: Einnahmerückgänge erzwingen Ausgabensenkungen.

Die mittelfristige Finanzplanung sieht vom Jahr 2002 bis 2007 eine Senkung des Ausgabe volumens von über 6 % vor. Da bereits über 90 % der Haushaltsmittel durch Rechtsverpflichtungen gebunden sind, werden weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sein.

Die Haushaltswirtschaft der kommenden Haushaltsjahre muss sich primär daran ausrichten, die Staatsausgaben an das sinkende Einnahmeniveau anzupassen. Nur ein Verzicht auf Neuverschuldung und konsequenter Abbau der Staatsverschuldung von zurzeit 11,5 Mrd. € kann dem Erfordernis der Generationengerechtigkeit Rechnung tragen.

Die genannten Ziele wird der Freistaat Sachsen nur erreichen, wenn mit noch größerem Nachdruck als bisher die bestehenden Aufgaben des Freistaates konsequent auf „Staatsnotwendigkeit“ überprüft werden. Ohne tief greifende strukturelle Einschnitte in

der Landesverwaltung kann und wird sich die Ausgabenseite der sächsischen Staatsfinanzen nicht um das nötige Maß reduzieren lassen. Der SRH hat mehrfach darauf verwiesen, wo Einsparpotenziale liegen. Neben kritischer Überprüfung bestehender Organisationsstrukturen dienen die Umsetzung der Personalabbaukonzeption der Staatsregierung wie auch die Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung bis in die untersten Ebenen der Verschlankeung des Verwaltungsaufbaus und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Weitere Entlastung könnten u. a. auch das längst projektierte Schulden- und Liquiditätsmanagement (einschließlich SWAP) sowie nach entsprechender kritischer Prüfung der Einsatz alternativer Finanzierungsformen bringen.

Bei allem Ringen um Einsparungen im sächsischen Staatshaushalt sollte jedoch nicht der Aufbau Ost aus dem Blickfeld geraten, der mit unverminderter Kraft weiter vorangebracht werden muss. Der SRH ist allerdings der Ansicht, dass die bisher teilweise immer noch nach dem „Gießkannenprinzip“ erfolgende Vergabe von Fördermitteln sich weiter auf Schwerpunkte konzentrierende Förderpolitik wandeln muss. Um Fördermittel gezielt und effizient einsetzen zu können, sind die vom SRH in seinen Jahresberichten immer wieder geforderten Erfolgskontrollen unumgänglich. Dazu müssen die Förderziele klar definiert werden. Die Mittel zu deren Erreichung sind in den Förderrichtlinien ebenso eindeutig zu beschreiben wie die Kriterien, nach denen der Erfolg, d. h. Zielerreichungsgrad gemessen werden kann und soll. Dann kann auch ein strategisches Controlling eingerichtet werden, das diese Messungen vornimmt und Abweichungen analysiert. Auf dieser Basis können die Zielerreichung verbessert, ungeeignete Maßnahmen revidiert oder die Beendigung eines Förderprogramms veranlasst werden, das keinen weiteren Erfolg verspricht oder dessen Ziel erreicht ist.

Die vom Freistaat beschlossene Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in der gesamten Staatsverwaltung bis 2010 stellt ein Instrumentarium für Steuerung und Kontrolle innerbetrieblicher Prozesse und Maßnahmen zur Verfügung. Die konsequente Umsetzung des Modells kann bestehende Ressourcen hinsichtlich Kosteneindämmung und Ineffizienz erschließen helfen. Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Elemente muss dazu führen, dass zukünftige Haushaltsrisiken rechtzeitig in das Rechenwerk eingestellt werden. Beispielsweise müssen Pensionslasten in der Haushaltsplanung Berücksichtigung finden.

Nicht zuletzt muss auch die Mischfinanzierung mit ihrem komplizierten Abstimmungssystem zwischen Bund und Ländern kritisch betrachtet werden. Die Stärkung der Eigenverantwortung der Länder durch eine effizientere Aufgabenverteilung Bund - Länder und, damit verbunden, die Möglichkeit flexibler auf Veränderungen reagieren zu können, könnte den Aufbau Ost schneller und effektiver voranbringen. Dabei sollte im Gegensatz zur bisherigen Praxis geprüft werden, ob wirklich alle kofinanzierten Fördermittel abgerufen werden können und sollen. Der SRH hat bereits davor gewarnt, dem ungeschriebenen Grundsatz, dass Kofinanzierungen immer bedient werden, auch in Zeiten prekärer Haushaltslagen unkritisch zu folgen. Der immer enger werdende finanzielle Handlungsrahmen setzt auch in dem Fördermittelbereich enge Grenzen.

Der Spielraum der Staatsregierung für Ausgabensenkungen ist noch nicht ausgereizt. Um weiterhin eine stabile Grundlage für die Haushaltswirtschaft zu schaffen, sind mitunter schmerzhaft Eingriffe in vertraute Gewohnheiten nötig. Nur wenn alle Möglichkeiten zur sinnvollen Reduzierung der Ausgaben und zur Schaffung einer effizienten schlanken Verwaltung ausgeschöpft werden, lässt sich eine auf Dauer angelegte Haushaltskonsolidierung erreichen und finanzpolitische Handlungsräume für die Zukunft schaffen.

2 Haushaltswirtschaftliche Daten

2.1 Auswirkungen der Hochwasserkatastrophe auf die Haushaltswirtschaft des Freistaates Sachsen

Das Hj. 2002 war überschattet von der Flutkatastrophe im August und ihrer verheerenden Folgen. Zur Beseitigung der Schäden wurde am 19.09.2002 das Flutopfersolidaritätsgesetz vom Bund beschlossen. Auf dieser Grundlage wurde der nationale Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ errichtet, der u. a. durch Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform gespeist wurde. Die sich aus der Verschiebung ergebenden Steuermehreinnahmen wurden nach in § 4 Aufbauhilfefondsgesetz festgelegten Beträgen für Bund und Länder einschließlich ihrer Gemeinden mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 7,1 Mrd. € dem Fonds zugeführt. Aufgrund der schwierigen Finanzlage der Gemeinden hat die Bundesregierung mit der Änderung des Aufbauhilfefondsgesetzes vom 17.06.2003 beschlossen, die Gemeinden von ihrem Finanzierungsanteil des Aufbauhilfefonds in Höhe von 819 Mio. € freizustellen. Damit sinkt das Volumen des Aufbauhilfefonds auf 6,281 Mrd. €. Mit der Absenkung der Beiträge hat der Bund seine Flutschäden an der Infrastruktur größtenteils unmittelbar aus dem Bundeshaushalt finanziert.

Nach § 1 der Aufbauhilfefondsverordnung der Bundesregierung vom 24.06.2003 war vorgesehen, zunächst nur 60 % des Aufbauhilfefonds zu verteilen. Der Freistaat Sachsen sollte als das am schwersten von der Flut betroffene Land davon wiederum 60 % erhalten. Die verbleibenden 40 % des Aufbauhilfefonds sollten später anhand der tatsächlichen Schadensermittlung verteilt werden. Im Januar 2003 wurden in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern die Mittel des Aufbauhilfefonds endgültig verteilt. Sachsen erhielt dabei 78,85 %.

Der Freistaat Sachsen hat für das Hj. 2002 das apl. Kap. 1504 eingerichtet, in dem die Mittel aus dem Fluthilfefonds eingestellt und abgerechnet wurden. Ab dem Hj. 2003 wurden zwar alle Fluthilfefondsmittel im Kap. 1504 veranschlagt, die Abrechnung erfolgte dann aber überwiegend in den Kapiteln der betroffenen Ressorts unter der Funktionskennziffer 961. Da Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sind, beeinflusst Kap. 1504 den Haushaltsausgleich nicht. Die Wiederaufbauhilfe führte aber zu einer Erhöhung des Haushaltsvolumens, was bei der Berechnung zur Einhaltung der Kriterien des nationalen Stabilitätspakts berücksichtigt werden muss (s. Beitrag Nr. 3, Pkt. 2).

Die folgende Tabelle zeigt eine Übersicht der flutbedingten, im Kap. 1504 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben, untergliedert nach den Hauptgruppen:

Flutbedingte Einnahmen und Ausgaben (Mittel Aufbauhilfefonds zzgl. EU-Solidaritätsfonds) in €				
	2002 ¹⁾	2003	2004	2005
	Ist	Ist	StHpl.	Finanzplanung
Summe Einnahmen	609.224.091,01	1.543.203.533,71	636.400.000,00	1.001.200.000,00
davon entfallen auf				
HGr. 1	0,00	12.155.340,23	0,00	0,00
HGr. 2	71.038.122,55	456.097.925,35	471.400.000,00	625.900.000,00
HGr. 3	538.185.968,46	1.074.950.268,13	165.000.000,00	375.300.000,00
Summe Ausgaben	609.224.091,01	1.543.203.533,71	636.400.000,00	1.001.200.000,00
davon entfallen auf				
HGr. 5	1.072.307,84	20.807.306,30	1.000.000,00	13.600.000,00
HGr. 6	55.465.200,60	220.559.299,88	120.400.000,00	6.200.000,00
HGr. 7	67.611.499,46	291.269.729,62	80.000.000,00	81.000.000,00
HGr. 8	485.075.083,11	1.010.567.197,91	435.000.000,00	900.400.000,00

¹⁾ Einschließlich Tit.Gr. 51 - Soforthilfen des Bundes für Hochwasserschäden im kulturellen Bereich in Höhe von 2,6 Mio. € - welche keine Mittel des Aufbauhilfefonds sind, aber in 2002 im Kap. 1504 veranschlagt wurden.

Bei dieser Darstellung muss berücksichtigt werden, dass nur die Mittel des Aufbauhilfefonds einschließlich der EU-Solidaritätsfonds im Kap. 1504 veranschlagt werden. Andere flutbedingte Einnahmen und Ausgaben können hier nicht abgebildet werden. So wurden u. a. kleinere Spenden bei den Ressorts vereinnahmt. Zur Koordinierung des Wiederaufbaus wurde bei der SK eine Leitstelle Wiederaufbau eingerichtet, in die Mitarbeiter aus anderen Bereichen der Verwaltung abgeordnet wurden. Deren Personalkosten wurden nicht gesondert erfasst und sind in der obigen Übersicht nicht enthalten.

Für das Hj. 2004 werden die Istzahlen höher ausfallen als die Planzahlen, zum einen, weil zum Planungszeitpunkt die tatsächliche Höhe der Fluthilfemittel nicht feststand und zum anderen, weil die Mittel in 2003 nicht in der geplanten Höhe in Anspruch genommen werden konnten. Nach Aussagen des SMF wird der Wiederaufbau noch bis ins Hj. 2006 andauern.

Zur Wahrung der Vergleichbarkeit der Einnahmen und Ausgaben über die Jahre, wurden die Zahlen für die Hj. 2002 bis 2005 um die Fluthilfefondsmittel bereinigt. Im Hj. 2002 enthält Kap. 1504 in Tit.Gr. 51 - Soforthilfen des Bundes für Hochwasserschäden im kulturellen Bereich - 2,6 Mio. €, die dem Freistaat als Soforthilfe des Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien für Hochwasserschäden im kulturellen Bereich zur Verfügung gestellt wurden und nicht aus dem Fluthilfefonds stammen. Der SRH hat wegen des direkten Zusammenhangs mit der Flut die Haushaltszahlen auch um diese Mittel bereinigt.

Im Zeitraum 2002 bis 2005 gestalten sich auch Ländervergleiche schwierig, da keine flutbereinigten Haushaltsdaten anderer Länder vorliegen. Insbesondere wirkt sich dies auf die Investitionsquote der neuen Länder aus, da auf die anderen neuen Bundesländer 16,28 % des Aufbauhilfefonds entfallen.

2.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten im Ländervergleich

Für das Hj. 2002 ergeben sich folgende haushaltswirtschaftliche Quoten für den Freistaat Sachsen, denen die entsprechenden Quoten der neuen Länder wie auch der alten Flächenländer jeweils im Durchschnitt gegenübergestellt wurden:

Haushaltswirtschaftliche Quoten 2002 in %	Sachsen	östliche Länder ¹⁾ (Durchschnitt)	westliche Länder ²⁾ (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote	45,4	42,3	65,4
<i>flutbereinigte Steuerdeckungsquote</i>	<i>47,2</i>		
<i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben</i>			
Kreditfinanzierungsquote	2,9	9,2	9,8
<i>flutbereinigte Kreditfinanzierungsquote</i>	<i>3,0</i>		
<i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Gesamtausgaben</i>			
Zinssteuerquote	8,1	15,4	13,3
<i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>			
Personalausgabenquote	26,5	26,1	40,2
<i>flutbereinigte Personalausgabenquote</i>	<i>27,5</i>		
<i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>			
Investitionsquote	26,3	21,6	10,1
<i>flutbereinigte Investitionsquote</i>	<i>23,8</i>		
<i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Gesamtausgaben</i>			
Investitionsausgaben pro EW in €/EW	964	849	288
<i>flutbereinigte Investitionsausgaben</i>			
<i>pro EW in €/EW</i>	<i>837</i>		
Personalausgaben pro EW in €/EW	969	1.028	1.144
Nettokreditaufnahme pro EW in €/EW	106	364	280

¹⁾ Neue Bundesländer ohne Flutbereinigung aufgrund Daten der anderen Länder.

²⁾ Nur Flächenländer, ohne Stadtstaaten.

Quelle: SFK-3-Statistik des SMF, ZDL 21 Stand 06.02.2004, EW-Stand 31.12.2002, Statistisches Bundesamt.

Dies macht die immer noch bestehenden Unterschiede in der Haushaltsstruktur der alten und neuen Bundesländer deutlich. Die Steuerdeckungsquote gilt als Indikator der Wirtschaftskraft, da sie die Finanzausstattung der Länder mit eigenen Mitteln widerspiegelt. Sie liegt in den Ostländern seit Jahren im Durchschnitt um rd. 20 % unter der Steuerdeckungsquote in den alten Bundesländern. Die Stagnation zeigt, dass der gesamtwirtschaftliche Aufholprozess in den neuen Ländern einschließlich Sachsen zum Erliegen gekommen ist und die Leistungskraft der neuen Bundesländer auf niedrigem Niveau stockt.

Der Unterschied von rd. 14 % bei der Personalausgabenquote zwischen Ost- und Westländern gibt den tatsächlichen Stand nur bedingt wieder. Zum einen ist davon auszugehen, dass die Versorgungslasten für die Beamten in den neuen Ländern noch gering sind und ein niedrigeres Lohn- und Gehaltsniveau die Ausgangsgrößen beeinflusst. Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass Sonder-BEZ für den „Aufbau Ost“ und EU-Fördermittel die Vergleichsbasis in den neuen Bundesländern erhöhen. Zieht man die Pro-Kopf-Anteile an den Personalausgaben zu Vergleichszwecken heran, ergibt

sich ein realistischeres Bild: Im Hj. 2002 entfallen in den alten Bundesländern 1.144 € Personalausgaben auf jeden EW. In den neuen Bundesländern sind es 1.028 € pro EW. Der Freistaat Sachsen liegt mit 969 € pro EW unter dem Durchschnitt.

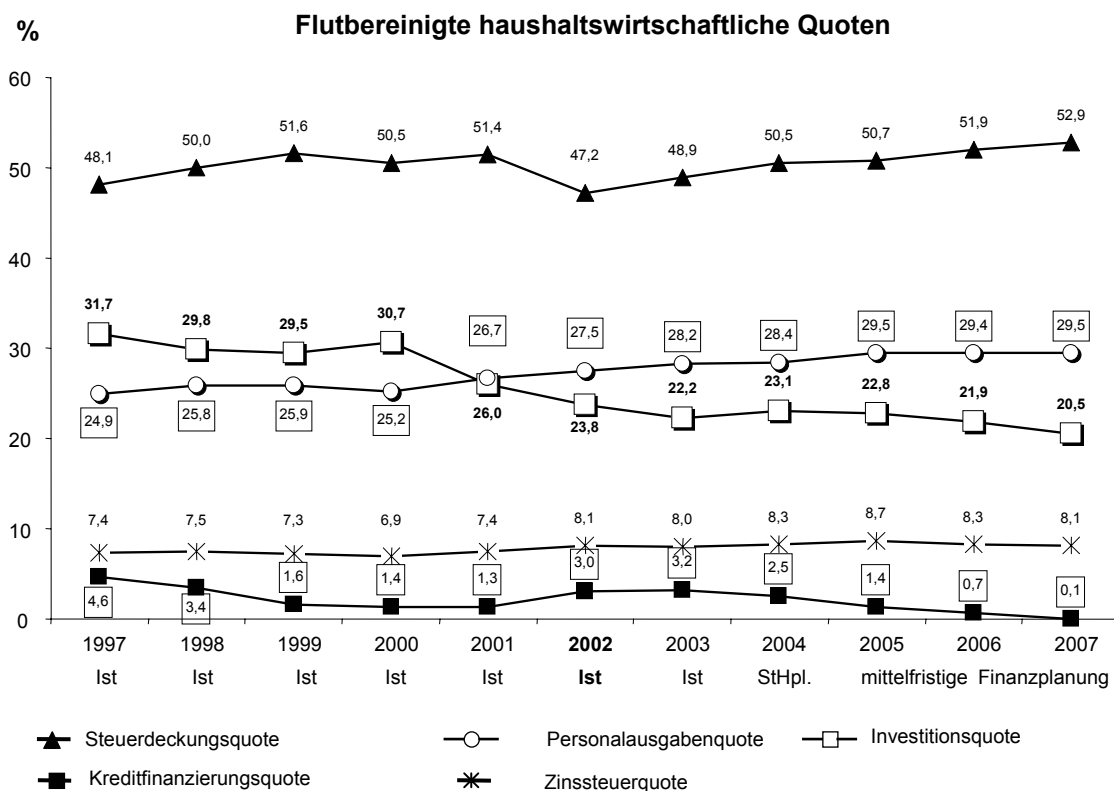
Die ständige Verschlechterung der Einnahmesituation, die auf den rapiden Steuereinbruch seit 2002 zurückzuführen ist, hat die gesamtdeutsche Investitionsquote von 15,8 % im Hj. 2001 auf 14,5 % im Hj. 2002 sinken lassen. Dennoch ist die durchschnittliche Investitionsquote der neuen Bundesländer - aufbaubedingt - doppelt so hoch wie in den alten Ländern. Der Freistaat Sachsen weist wie schon in den Vorjahren mit 23,8 % die höchste Investitionsquote (flutbereinigt) aus.

Besonders deutliche Spuren hinterlässt die desolante Haushaltslage bei der Kreditfinanzierungsquote, die gegenüber dem Vorjahr von 1,3 auf 3,0 % gestiegen ist. Angesichts der Sparpolitik der Staatsregierung in den vergangenen Jahren stellt sich diese Quote im Vergleich zu den anderen Bundesländern noch als gut dar. Erheblich unter dem Durchschnitt liegt auch der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen. Mit einer Zinssteuerquote von 8,1 % ist der Haushalt des Freistaates Sachsen erheblich geringer mit Kreditkosten belastet als die Haushalte der anderen Länder im Beitrittsgebiet (Durchschnitt 17,2 %).

Das SMF teilte mit, dass es den Ausführungen des SRH zustimmt.

2.3 Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Quoten

Die Betrachtung der haushaltswirtschaftlichen Quoten über einen längeren Zeitraum hinweg ermöglicht das Erkennen deutlicher Tendenzen und Entwicklungen.



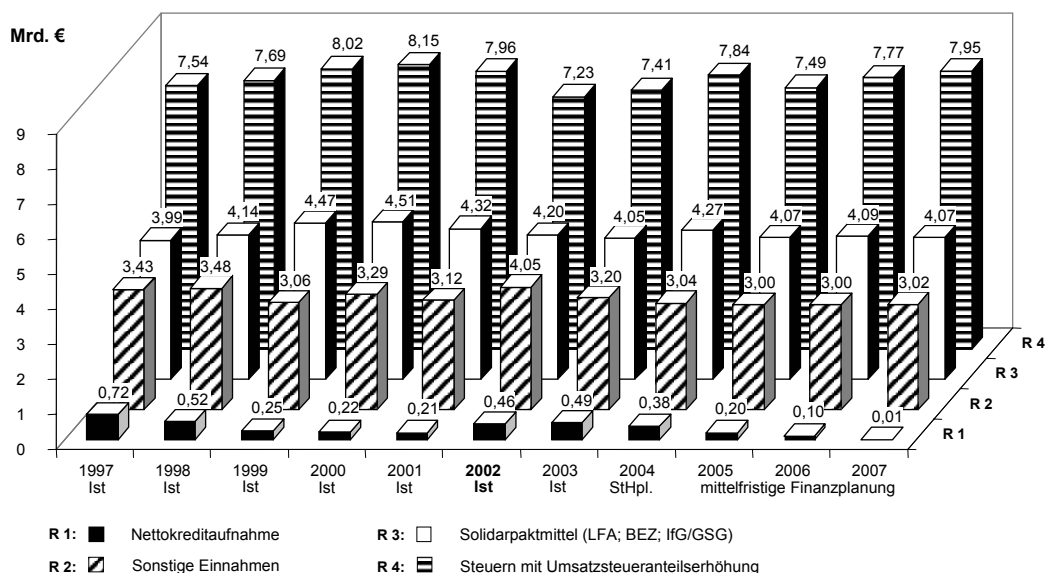
Der Verlauf der Steuerdeckungsquote zeigt deutlich den Wegfall von Steuereinnahmen im Hj. 2002. Auch mittelfristig ist keine signifikante Steigerung der Wirtschaftskraft des Freistaates zu erwarten.

Die Investitionsquote ist 2002 bereits das zweite Jahr in Folge gesunken. Mittelfristig rechnet das SMF mit einem weiteren Sinken der Investitionsquote auf 20,5 % im Hj. 2007. Damit würde die Investitionsquote in einem Vergleichszeitraum von zehn Jahren um 11,2 % zurückgehen. Die Analyse der mittelfristigen Entwicklung muss berücksichtigen, dass der StHpl. 2004 bis dato nicht mehr an die aktuelle Einnahmesituation angepasst wurde und die anvisierte Investitionsquote voraussichtlich nicht erreicht werden kann. Die schlechte wirtschaftliche Lage und die negative Entwicklung des Steueraufkommens verlangsamen auch den Fortschritt beim infrastrukturellen Aufholprozess.

Die Kreditfinanzierungsquote spiegelt deutlich die schlechte Einnahmesituation des Freistaates seit 2002 wieder. So stieg sie im Hj. 2002 von 1,3 auf 3 % und steigt im Hj. 2003 nochmals leicht auf 3,2 % an. Es bleibt abzuwarten, ob es sich nur um einen vorübergehenden „Aufwärtstrend“ handelt und sich die Lage - wie in der mittelfristigen Finanzplanung prognostiziert - bis Ende des Jahrzehnts wieder beruhigt.

Die Zinssteuerquote hat 2002 den bisher höchsten Stand von 8,1 % erreicht und ist damit gegenüber dem Vorjahr um 0,7 % gestiegen. Die mittelfristige Finanzplanung weist eine relativ gleich bleibende Zinssteuerquote aus und lässt die Auswirkungen der erhöhten Nettokreditaufnahme seit 2002 und damit wieder steigender Zinsbelastung außer Acht.

3 Einnahmenstruktur



3.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Daten der HR differenzieren zwischen Steueraufkommen und Steuereinnahmen. Das Steueraufkommen bezeichnet die im Freistaat Sachsen vereinnahmten Steuern und Abgaben vor dem Länderfinanzausgleich. Zu den Steuereinnahmen des Landes zählen neben den Landessteuern auch die nach dem Länderfinanzausgleich dem Landeshaushalt zufließenden Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern.

3.1.1 Entwicklung des Aufkommens aus Gemeinschaftsteuern

Steuerarten	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Veränderungen 2001/2002
in Mio. €							
I. Gemeinschaftsteuern							
Lohnsteuer	3.766,48	3.826,92	4.030,36	3.939,76	3.748,38	3.731,38	-17,00
Veranlagte Einkommensteuer	-817,40	-875,64	-836,68	-830,64	-966,90	-946,18	20,72
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	70,35	69,33	79,91	88,61	146,43	133,23	-13,20
Zinsabschlagsteuer	23,16	22,29	25,16	31,80	52,15	50,08	-2,07
Körperschaftsteuer	49,49	147,15	224,41	10,58	-138,05	-192,11	-54,06
Umsatzsteuer	2.447,50	2.524,35	2.753,36	2.635,45	2.417,08	2.583,24	166,16
Gewerbesteuerumlage	2,15	8,59	62,58	67,39	76,03	94,64	18,61
Steuern nach DDR-Recht	2,25	18,36	0,56	36,40	31,04	-0,34	-31,38
Summe I.	5.543,99	5.741,35	6.339,66	5.979,35	5.366,16	5.453,94	87,78

Zuwächse erzielten nur wenige dem Finanzverbund aus Bund und Ländern zufließende Gemeinschaftsteuern. Der Freistaat Sachsen erzielte im Jahr 2002 eine Steigerung seiner Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern um 1,6 %. Dem gegenüber sanken die Einnahmen aller Bundesländer aus Gemeinschaftsteuern um 2,1 %.

Die Mehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr betragen bei der veranlagten Einkommensteuer rd. 20 Mio. €, bei der Umsatzsteuer rd. 166 Mio. € und bei der Gewerbesteuerumlage rd. 18,6 Mio. €.

Jedoch sind Einnahmerückgänge bei der Körperschaftsteuer von rd. -54 Mio. €, bei der Lohnsteuer von rd. -17 Mio. € und bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag von rd. -13 Mio. € zu verzeichnen. Damit tritt eine Trendwende gegenüber dem Vorjahr ein. Insbesondere die Einnahmen bei der Umsatzsteuer, die im Vorjahr erheblich gesunken waren, stiegen an und näherten sich damit den Einnahmen des Jahres 2000. Auch die Rückgänge bei den Einnahmen aus Lohnsteuer, nicht veranlagten Steuern vom Ertrag und der Körperschaftsteuer stagnieren.

Ursache der Mindereinnahmen bei der Lohnsteuer war wie im Vorjahr die erste Stufe der Steuerreform 2000, durch die der Grundfreibetrag angehoben und der Eingangsteuersatz bei der Einkommensteuer ab dem Jahr 2001 von bisher 22,9 auf 19,9 % abgesenkt wurde.

Der Rückgang des Körperschaftsteueraufkommens resultierte aus der Absenkung des Tarifsteuersatzes auf einheitlich 25 % unabhängig von der Gewinnverwendung durch die Steuerreform 2000. Andererseits hat die Umstellung auf das Halbeinkünfteverfahren ab dem Jahr 2001 zu einem erhöhten Ausschüttungsverhalten geführt. Die Minderung

der negativen Einnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer zeigt auch das Auslaufen der steuerlichen Förderungen des Fördergebietgesetzes.

Die Einnahmewüchse bei der Umsatzsteuer sind u. a. auf einen flutbedingten Konjunkturaufschwung durch den Wiederaufbau und eine Erhöhung der Verbraucherpreise zurückzuführen. Weiterhin intensivierte die Verwaltung die Verfolgung und Aufklärung von Umsatzsteuerbetrug.

Die Einnahmen aus Steuern nach ehemaligem DDR-Recht resultieren aus der endgültigen Klärung von offenen Rechtsfragen, Klärung steuerlicher Sachverhalte und daraus resultierender Realisierung von steuerpflichtigen Gewinnen, die nun systematisch abgeschlossen werden.

3.1.2 Entwicklung des Aufkommens aus Landessteuern

Steuerarten	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Veränderungen 2001/2002
in Mio. €							
II. Landessteuern							
Vermögensteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Erbschaftsteuer	9,82	11,20	15,24	14,73	14,98	13,48	-1,50
Grunderwerbsteuer	320,53	327,07	329,07	181,05	136,21	127,95	-8,26
Kraftfahrzeugsteuer	335,51	343,03	316,49	317,72	375,65	330,36	-45,29
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	47,91	53,48	59,92	61,97	66,98	63,60	-3,38
Feuerschutzsteuer	14,57	13,24	11,10	10,74	10,58	12,80	2,22
Biersteuer	67,64	69,18	65,91	77,46	72,19	72,64	0,45
Summe II.	795,98	817,20	797,72	663,66	676,59	620,83	-55,76

Bei der Entwicklung der Einnahmen aus den Steuern, die ausschließlich dem Landeshaushalt verbleiben (Landessteuern), ist eine negative Tendenz zu beobachten. Das Gesamtaufkommen sank um rd. 56 Mio. € und lag mit rd. 621 Mio. € deutlich unter dem Aufkommen der letzten Jahre.

Bei der mit rd. 375 Mio. € aufkommenspolitisch bedeutsamen Kraftfahrzeugsteuer waren beträchtliche Mindereinnahmen von rd. 45 Mio. € zu verzeichnen. Die Zahl der zugelassenen Fahrzeuge stieg im Jahr 2002 leicht gegenüber dem Vorjahr an.

Die Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuersätze ab dem 01.01.2001 wirkte sich im Jahr 2001 überproportional aus. In den bereits im Jahr 2000 für das Jahr 2001 entrichteten Kraftfahrzeugsteuern waren die Erhöhungen ab dem Jahr 2001 nicht enthalten. Die aus den Nachforderungsbescheiden resultierenden Kraftfahrzeugsteuern führten zu einem zusätzlichen Anstieg des Kraftfahrzeugsteueraufkommens im Jahr 2001. Im Jahr 2002 liegt das Kraftfahrzeugsteueraufkommen deshalb unter den Werten des Jahres 2001, aber dennoch deutlich über den Werten des Jahres 2000.

3.1.3 Entwicklung der Abgaben im Länderfinanzausgleich

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Veränderungen 2001/2002
	in Mio. €						
Spielbankabgabe	10,70	7,80	10,10	4,80	7,74	7,99	0,25
Summe III.	10,70	7,80	10,10	4,80	7,74	7,99	0,25

Das Aufkommen aus der Spielbankabgabe ist bereits gekürzt ausgewiesen um die den Standortgemeinden zugewiesenen Anteile.

3.1.4 Entwicklung des Gesamtaufkommens

Steuerarten	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Veränderungen 2001/2002
	in Mio. €						
Gesamtaufkommen (Summe I., II. und III.)	6.350,70	6.566,30	7.147,50	6.647,80	6.050,52	6.084,08	33,56

Das Gesamtaufkommen im Freistaat Sachsen erhöhte sich in 2002 nur leicht gegenüber dem Vorjahr. Die höheren Einnahmen des Landes Sachsen bei den Gemeinschaftsteuern von rd. 88 Mio. € glichen die Mindereinnahmen bei den Landessteuern von rd. 56 Mio. € aus.

3.1.5 Entwicklung der Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Soll lt. Haushaltsplan in Mio. €	7.854,4	7.752,7	7.905,6	8.070,7	7.937,8	8.191,4	
Isteinnahmen in Mio. €	7.540,4	7.689,4	8.023,2	8.145,6	7.958,6	7.229,9	
Veränderung der Isteinnahmen gegenüber dem	Haushaltsplan in %	-4,0	-0,8	1,5	0,9	0,3	-11,7
	Vorjahr in %	1,3	2	4,3	1,5	-2,3	-9,2
Steuerdeckungsquote in %	50,4	50,0	50,8	50,7	51,4	45,4	

Gegenüber dem Vorjahr verminderten sich die Steuereinnahmen 2002 um 9,2 %. Die Einnahmen unterschritten den Sollansatz im Haushaltsplan um 11,7 %. Die Steuerdeckungsquote sank um 5 % auf 45,4 %.

Diese Entwicklung spiegelt die gesamtdeutsche stagnierende Wirtschaftslage wieder. Die Verteilungsregelungen im Finanzausgleich hatten zur Folge, dass die Mehreinnahmen aus den Gemeinschaftsteuern nicht zum Ausgleich der Mindereinnahmen an Landessteuern verwendet werden konnten.

3.1.6 Mehr- und Mindereinnahmen des Freistaates Sachsen 2002 gegenüber 2001

	HR 2001 Ist	HR 2002 Ist	Veränderung gegenüber 2001	
	in Mio. €	in Mio. €	Mio. €	%
Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern				
Lohnsteuer	1.337,08	1.290,33	-46,75	-3,50
Veranlagte Einkommensteuer	-410,93	-402,13	8,80	-2,14
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	63,09	57,94	-5,15	-8,16
Zinsabschlagsteuer	104,66	53,83	-50,83	-48,57
Körperschaftsteuer	-39,78	-193,84	-154,06	387,28
Umsatzsteuer	6.170,12	5.751,22	-418,90	-6,79
Gewerbesteuerumlage	42,28	51,91	9,63	22,78
Sonstige Steuern	15,54	-0,17	-15,71	-101,09
Zusammen	7.282,06	6.609,09	-672,97	-9,24
Landessteuern				
Vermögensteuer/Erbschaftsteuer	14,98	13,48	-1,50	-10,01
Gründerwerbsteuer	136,21	127,95	-8,26	-6,06
Kraftfahrzeugsteuer	375,65	330,36	-45,29	-12,06
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	66,98	63,57	-3,41	-5,09
Feuerschutzsteuer	10,58	12,80	2,22	20,98
Biersteuer	72,19	72,64	0,45	0,62
Zusammen	676,59	620,80	-55,79	-8,25
Steuerähnliche Abgaben				
Spielbankabgabe	7,74	7,99	0,25	3,23
Zusammen	7,74	7,99	0,25	3,23
Insgesamt	7.966,39	7.237,88	728,51	9,14

Das Aufkommen aus Gemeinschaftsteuern erhöhte sich im Jahr 2002 um rd. 88 Mio. €. Die Erhöhungen lagen schwerpunktmäßig bei der Umsatzsteuer (rd. 166 Mio. €), der veranlagten Einkommensteuer (rd. 21 Mio. €) und der Gewerbesteuerumlage (rd. 19 Mio. €). Durch die Verteilungsregelungen im Länderfinanzausgleich kamen diese Aufkommenserhöhungen dem Landeshaushalt nur in Höhe von rd. 5,5 Mio. € zugute. Der Freistaat Sachsen erhielt aus den Gemeinschaftsteuern aber rd. 729 Mio. € weniger als im Jahr 2001. Ferner verminderten sich die Einnahmen aus Landessteuern um rd. 56 Mio. €.

3.2 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Mit dem FKPG von 1993 wurde der finanzielle Rahmen für den Aufbau der neuen Länder festgelegt (Solidarpakt I). Der Solidarpakt I - der bis 31.12.2004 befristet war - beinhaltet die Zahlung von Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft und die zweckgebundenen Investitionsmittel aufgrund des IfG Aufbau Ost. Seit 1995 sind die neuen Länder in den gesamtdeutschen Finanzausgleich integriert.

Bereits im Jahr 2001 wurde im Zuge der Neuordnung des Finanzausgleichs eine Anschlusslösung für den Solidarpakt getroffen (Solidarpaktfortführungsgesetz - SFG). Der sog. Solidarpakt II tritt zum 01.01.2005 in Kraft und ist bis zum 31.12.2019 befristet.

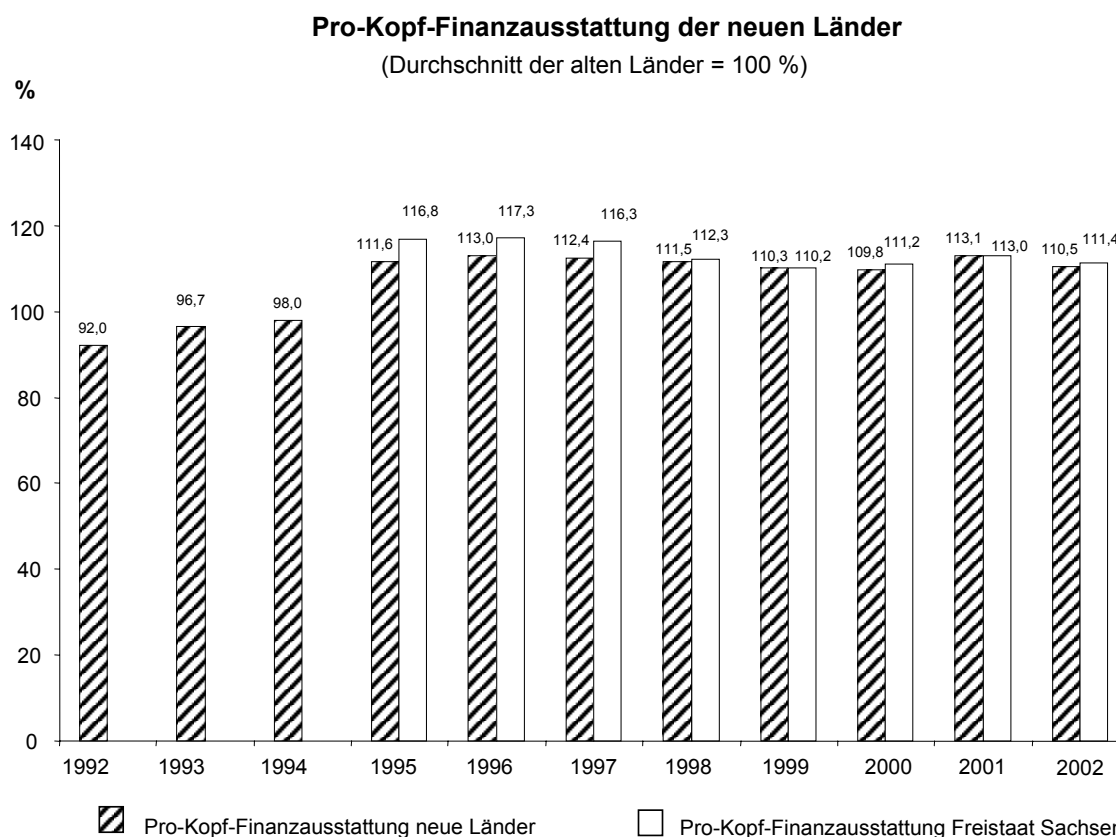
3.2.1 Bund-Länder-Finanzausgleichssystem

Durch die Umsatzsteuerverteilung und den Länderfinanzausgleich wird die Finanzkraft der finanzschwachen Länder grundsätzlich auf mindestens 95 % der länderdurchschnittlichen Finanzkraft angehoben. Zusätzlich zum Länderfinanzausgleich gewährt der Bund leistungsschwachen Ländern BEZ. Dazu gehören die Fehlbetrags-BEZ. Sie stocken die Finanzausstattung der finanzschwachen Länder auf 99,5 % des Bundesdurchschnitts der Länder auf.

Zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten erhalten die neuen Länder noch zusätzlich Sonderbedarfs-BEZ, welche die Finanzausstattung der neuen Länder weiter anheben.

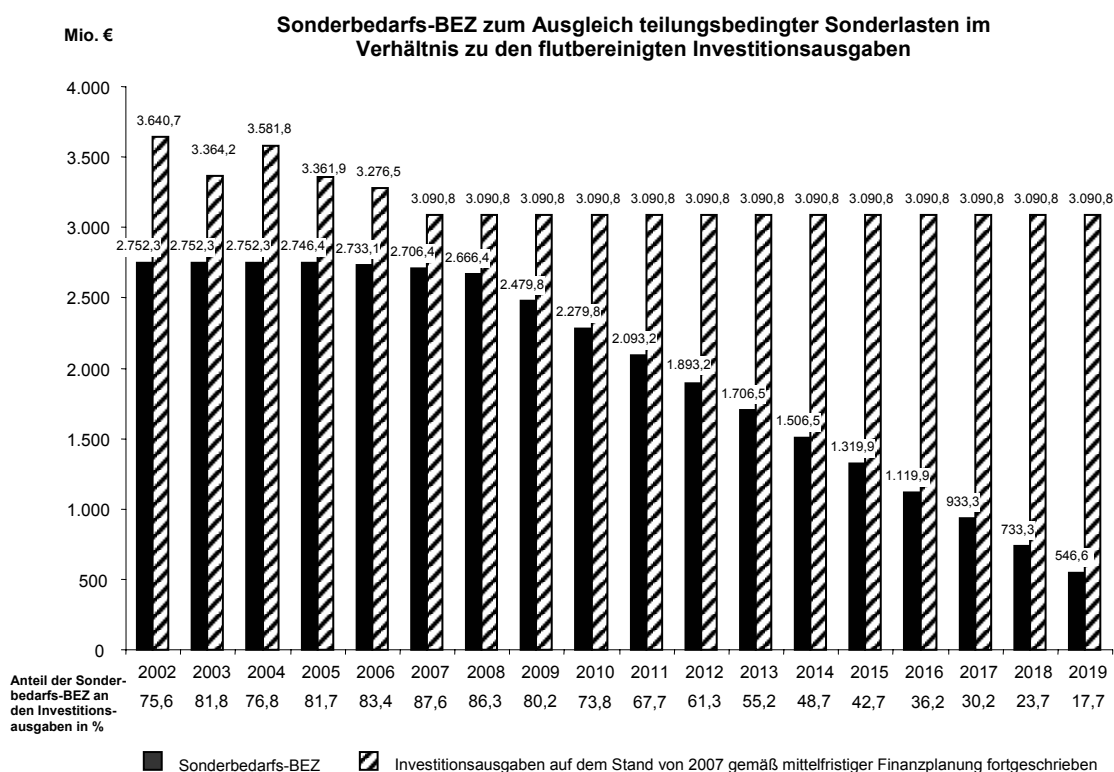
Bis zum Jahr 2002 erhielten die neuen Länder vom Bund zweckgebundene Finanzhilfen nach dem IfG Aufbau Ost. Diese Finanzhilfen sind ab 2002 in die Sonderbedarfs-BEZ integriert worden.

Die Systematik der Transferzahlungen führte bislang dazu, dass die neuen Länder finanziell besser ausgestattet waren als die alten Länder. Das folgende Schaubild zeigt diese überdurchschnittliche Finanzausstattung der neuen Länder je EW (einschließlich Gemeinden) nach dem Verfahren des Länderfinanzausgleichs und der BEZ bis 2002:



Quelle: Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2003 bis 2007, Stand Dezember 2003.

3.2.2 Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen



Der SRH hat die Investitionsausgaben ausgehend vom Stand der mittelfristigen Finanzplanung für das Jahr 2007 bis zum Jahr 2019 fortgeschrieben und den rückläufigen Sonderbedarfs-BEZ gegenübergestellt. Mit dem schrittweisen Abbau der Bundesmittel wird eine Rückführung des hohen Investitionsniveaus des Freistaates einhergehen. Auf Grundlage der aktuellen Finanzplanung (2003 bis 2007) wurden die Investitionsausgaben im Vergleich zur Darstellung des Jahresberichtes 2003 bereits deutlich reduziert.

Der SRH begrüßt ausdrücklich das Vorgehen des SMF, alle noch zur Verfügung gestellten Solidarpaktmittel für den Aufbau einer bedarfsgerechten öffentlichen Infrastruktur zu verwenden. Dies schafft eine wesentliche Voraussetzung zur Stärkung der eigenen Wirtschaftskraft, um künftige Investitionen aus eigenen Mitteln decken zu können.

3.2.3 Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

Mit der Umwandlung der IfG-Mittel in Sonderbedarfs-BEZ ab 2002 ist die bisherige Zweckbindung entfallen. Damit erhielten die Länder mehr Eigenverantwortung bei der aufbaugerechten Verwendung der Mittel. Nach den Regelungen des FAG muss die sachgerechte Mittelverwendung jährlich Ende September des Folgejahres - erstmals im September 2003 - in den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ mit einer Stellungnahme der Bundesregierung gegenüber dem Finanzplanungsrat nachgewiesen werden.

Die Berichte müssen folgende Angaben enthalten:

1. die jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke,
2. die Verwendung der erhaltenen Mittel für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie
3. die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landeshaushalts und der Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettokreditaufnahme.

Verwendungsnachweisrechnung der Sonderbedarfs-BEZ

Das SMF hat den ersten Fortschrittsbericht des Freistaates Sachsen für das Jahr 2002 der Bundesregierung im September 2003 vorgelegt. Er ist auf der Internetseite des SMF veröffentlicht. Bezug nehmend auf die Laufzeit des Solidarpaktes hat das SMF neben dem Berichtsjahr 2002 auch die Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ für die Jahre 1995 bis 2001 nachgewiesen.

Kern des Fortschrittsberichts ist die Verwendungsrechnung der Sonderbedarfs-BEZ. Nach § 11 Abs. 4 FAG (in der bis 31.12.2004 gültigen Fassung) ergeben sich drei Verwendungsbereiche:

- Investitionen zum Abbau der teilungsbedingten Sonderlasten (Infrastrukturinvestitionen),
- Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft,
- sonstige teilungsbedingte Sonderlasten.

In der ab 2005 gültigen Fassung des FAG (§ 11 Abs. 3) sind die teilungsbedingten Sonderlasten auf solche aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf eingengt. Das SMF hat den Nachweis bereits im vorliegenden Bericht auf die beiden erstgenannten Bereiche beschränkt.

Der Nachweis der Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ folgt einem zwischen BMF und den neuen Ländern abgestimmten einheitlichen Berechnungsschema. Danach sollen die investiv verwendeten Sonderbedarfs-BEZ wie folgt ermittelt werden:

Lfd. Nr.	Position	Gruppierung	
		Land	Kommune
1	Investitionsausgaben für Infrastruktur	HGr. 7, OGr. 81, 82, 88, 89	Gr. 94 bis 96, 932, 935, 980 bis 984, 997, 985 bis 988
2	abzüglich Einnahmen für Investitionen (ohne IfG)	OGr. 33,34	Gr. 360 bis 364, 35, 365 bis 368
3	ergibt Eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur		
4	abzüglich Anteilige Nettokreditaufnahme Nettokreditaufnahme - Investitionsausgaben gesamt + Investitionsausgaben für Infrastruktur (lfd. Nr. 1)	OGr. 32 abzüglich (HGr. 7, 8 - lfd. Nr. 1)	Gr. 374 bis 378 abzüglich (Gr. 92, 93, 94 bis 96, 98, 997 - lfd. Nr. 1)
5	ergibt Mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierbare Infrastrukturinvestitionen		

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2002, S. 64.

Die Ermittlung der anteiligen Kreditaufnahme setzt voraus, dass die Nettokreditaufnahme grundsätzlich für die Finanzierung investiver Ausgaben erfolgt. In der Berechnung wird die Nettokreditaufnahme um die Investitionsausgaben der OGr. 83 bis 87 bereinigt. Die verbleibende anteilige Nettokreditaufnahme wird auf die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen angerechnet.

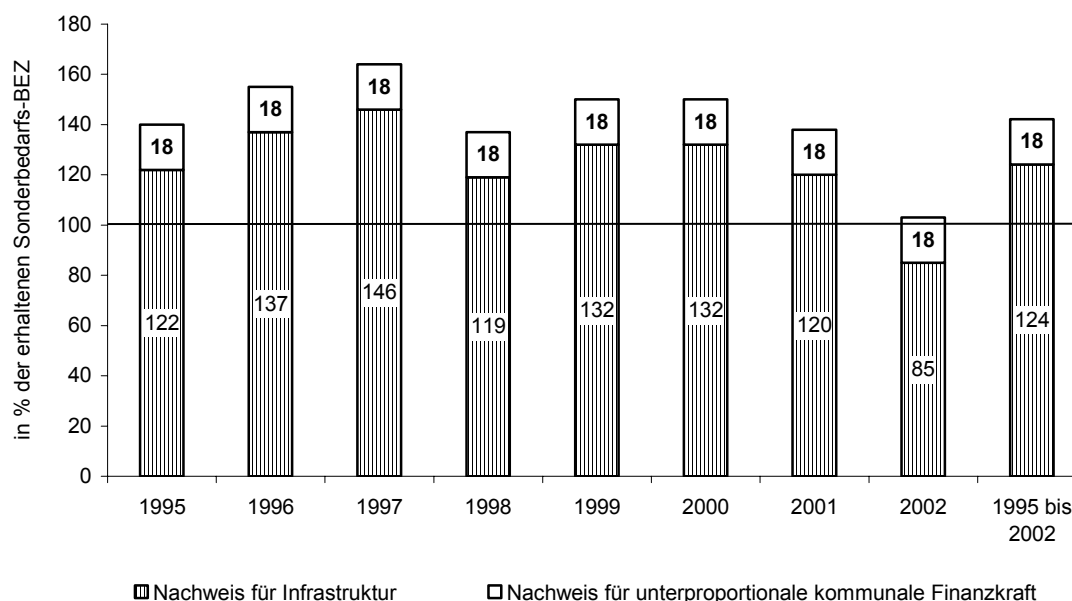
Die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft wird beim sächsischen Verwendungsnachweis mit einem jährlich konstanten Betrag in Höhe von 493 Mio. €, aus Vereinfachungsgründen auch rückwirkend, berücksichtigt.

Die Verwendungsnachweisrechnung für die aus Sonderbedarfs-BEZ finanzierbaren Infrastrukturinvestitionen und für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (Land und Kommune) von 1995 bis 2002 (flutbereinigt) ergibt sich aus nachstehender Tabelle:

Mio. €	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1995 bis 2002
Investitionsausgaben für Infrastruktur	7.598	7.556	6.766	5.885	5.568	5.605	4.688	4.162	5.979
Einnahmen für Investitionen (ohne IFG)	2.460	2.834	2.261	2.180	1.931	1.979	1.392	1.710	2.093
Eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur	5.138	4.722	4.505	3.705	3.637	3.626	3.296	2.452	3.885
Anteilige Nettokreditaufnahme	1.772	942	478	442	0	0	0	121	469
Mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierbare Infrastrukturinvestitionen	3.366	3.780	4.027	3.263	3.637	3.626	3.296	2.331	3.416
Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft	493	493	493	493	493	493	493	493	493
Aus Sonderbedarfs-BEZ finanzierbare Infrastrukturinvestitionen und Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft	3.859	4.273	4.520	3.756	4.130	4.119	3.789	2.824	3.909
Empfangene Sonderbedarfs-BEZ	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752
Verwendungsanteil in %	140	155	164	136	150	150	138	103	142

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2002, S. 67, 69.

Die folgende Grafik zeigt, zu welchen Anteilen die Sonderbedarfs-BEZ für die beiden Verwendungsmaßnahmen eingesetzt wurden:



Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2002, S. 70.

Aus der Grafik lässt sich der zweckentsprechende Einsatz der Solidarpaktmittel im Freistaat - und das bereits nach den engeren Maßgaben des ab 2005 geltenden Rechts - deutlich erkennen.

Für die Landesebene ohne Kommunen ergibt sich folgende Rechnung:

in Mio. €	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1995 bis 2002
Investitionsausgaben für Infrastruktur	4.748	5.082	4.823	4.431	4.364	4.472	3.922	3.532	4.422
Einnahmen für Investitionen (ohne IfG)	1.500	1.980	1.540	1.721	1.579	1.668	1.263	1.560	1.601
Eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur	3.248	3.102	3.283	2.710	2.785	2.804	2.659	1.972	2.820
Anteilige Nettokreditaufnahme	1.099	731	534	372	26	0	103	352	402
Mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierbare Infrastrukturinvestitionen	2.149	2.371	2.749	2.338	2.759	2.804	2.556	1.620	2.418
empfangene Sonderbedarfs-BEZ	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752
Verwendungsanteil in %	78	86	100	85	100	102	93	59	88

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2002, S. 65.

Im Jahr 2002 sind die durch Sonderbedarfs-BEZ finanzierten Infrastrukturinvestitionen drastisch zurückgegangen. Die rückläufigen Einnahmen machten Einschnitte im Haushaltsvollzug notwendig, die auch eine Reduzierung des Ausgabevolumens für Investitionen umfassten. Die flutbereinigten Investitionen lagen 2002 um 10 % unter denen des Vorjahres. **Da eine Verbesserung der Einnahmesituation in absehbarer Zeit**

nicht zu erwarten ist, wird es einiger Anstrengungen bedürfen, künftig den zweckgerechten Einsatz der Mittel zu gewährleisten.

Der SRH hat versucht, den sächsischen Aufbaubericht mit den Angaben der anderen neuen Länder zu vergleichen. Dies war trotz des vorgegebenen Berechnungsschemas für die Sonderbedarfsinvestitionen aus folgenden Gründen nicht möglich. Einige Länder haben statt der anteiligen Nettokreditaufnahme den anteiligen Finanzierungssaldo zur Berechnung herangezogen. Auch wurden in verschiedenen Berichten Beträge wie z. B. Finanzierungsdefizite z. T. und in unterschiedlicher Weise in der Nachweisrechnung eliminiert. Als Ergebnis der Auswertung der Aufbauberichte ist daher festzuhalten, dass deren Aussagekraft aufgrund unterschiedlicher Auffassungen zum Inhalt der Angaben erheblich differiert. Auch wenn ein aussagefähiger Vergleich unter den neuen Ländern auf dieser Basis derzeit nur bedingt möglich ist, hat sich jedoch herauskristallisiert, dass der Freistaat Sachsen die empfangenen Sonderbedarfs-BEZ zweckentsprechend für den Aufbau der Infrastruktur verwendet hat.

Schließung der Infrastrukturlücke

Im Rahmen der Verhandlungen zum Solidarpakt II wurde das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit einer Bestandsaufnahme der öffentlichen Infrastruktur in den neuen Ländern und Berlin beauftragt. Die größten Defizite stellte das DIW in den Bereichen Verkehrs- und Nachrichtenwesen, Hochschulen, Forschung, Schulen, Kommunale Gemeinschaftsdienste und Wirtschaftsunternehmen fest.

Der Freistaat Sachsen weist in seinem Fortschrittsbericht aus, dass in den Jahren 1998 bis 2000 70 % der Sachinvestitionen auf die Bereiche entfallen, in denen Nachholbedarf festgestellt wurde. Davon machen Investitionen (Land und Kommunen) im Verkehrs- und Nachrichtenwesen 26 % aus.

Die überproportionale Investitionstätigkeit hat, so das Ergebnis des Fortschrittsberichts, zu einer Reduzierung der Infrastrukturlücke im Freistaat geführt. Das bisher vorgelegte Tempo wird allerdings nicht zu halten sein. **Ein an die Einnahmeentwicklung angepasstes Ausgabevolumen wird zwangsläufig auch mit einer Verringerung der Investitionsausgaben verbunden sein. Wir verweisen auf unsere Ausführungen unter Pkt. 3.2.2.**

3.2.4 Finanzausstattung durch Steuern, das Föderale Konsolidierungsprogramm und die Solidarpaktfortführung

	in Mio. €							
	2000 Ist	2001 Ist	2002 Ist	2003 Ist	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006	2007
1. Steuern ohne OGr. 09	8.145,6	7.958,6	7.229,9	7.413,1	7.842,6	7.489,4	7.771,1	7.954,4
2. Finanzausgleich unter den Ländern	1.190,4	1.194,1	964,0	878,8	1.060,0	937,3	958,8	957,5
3. Fehlbetrags-BEZ	481,1	455,9	414,6	416,9	460,0	364,4	373,8	378,0
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen	9.817,1	9.608,7	8.608,5	8.708,9	9.362,6	8.791,1	9.103,7	9.289,9
<i>Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %</i>	61,8	62,5	58,6	59,6	61,8	60,4	61,3	61,8
4. Sonderbedarfs-BEZ	1.870,3	1.870,3	2.752,3	2.752,3	2.752,3	2.746,4	2.733,1	2.706,4
5. Investive Finanzhilfen (IfG/GSG)¹⁾	963,2	797,0	67,5³⁾					
6. BEZ-politische Führung²⁾						25,6	25,6	25,6
Gesamt	12.650,6	12.276,0	11.428,3	11.461,2	12.114,9	11.563,1	11.862,4	12.021,9
<i>Veränderungen zum Vorjahr in %</i>	0,5	-3,0	-6,9	0,3	5,7	-4,6	2,6	1,3

¹⁾ Mit dem Solidarpakt II wird die investive Finanzhilfe den Sonderbedarfs-BEZ zugeschlagen (vgl. Jahresbericht 2002, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2).

²⁾ Entsprechend dem Solidarpakt II wird die BEZ-politische Führung 2005 erstmals zugewiesen (vgl. Jahresbericht 2002, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2).

³⁾ Restzahlungen von IfG-Mitteln, die im Hj. 2001 nicht mehr zur Auszahlung kamen.

Durch Rundungen können die Summen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen geringfügig abweichen.

Das gesamtstaatliche Steueraufkommen und die Höhe der Solidarpaktmittel stecken die Rahmenbedingungen für die sächsische Finanzpolitik ab. Der sächsische Staatshaushalt ist einnahmeseitig zu rd. 60 % von Steuern und sog. steuerinduzierten Einnahmen und damit von der gesamtdeutschen Entwicklung der Steuereinnahmen abhängig. Das Wegbrechen der bundesweiten Steuereinnahmen durch zu geringes Wirtschaftswachstum und Steuerreformen führte dazu, dass die Steuern und steuerinduzierte Einnahmen des Freistaates im Hj. 2002 um 1.263,5 Mio. € hinter den geplanten Einnahmen zurückblieben. Mittelfristig rechnet der Freistaat Sachsen nicht mit einer Trendwende bei den Steuereinnahmen. **Wie die anhaltende Negativentwicklung beim BIP und dem Wirtschaftswachstum zeigt, sind die Planzahlen für das Hj. 2004 bereits überholt. Das SMF rechnet mit 600 Mio. € weniger Einnahmen.**

3.3 Verwaltungseinnahmen

Nach erheblichen Unterveranschlagungen in den früheren Jahren (durchschnittlich 37,9 %) wurde die Lücke zwischen Planzahlen und Ist seit 1998 zunächst verringert (durchschnittlich 11 %). Der leichte Aufwärtstrend in der Zeitspanne von 1999 bis 2001 wurde 2002 mit nur 5 % Unterveranschlagung gebrochen.

Verwaltungseinnahmen	in Mio. €									
	1999		2000		2001		2002		2003	
	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist
flutbereinigte Einnahmen HGr. 1	512,1	563,5	511,6	566,5	503,7	570,2	503,9	529,1	447,8	526,1
Mehr im Ist gegenüber Soll in %		10,1		10,7		13,2		5,0		17,5

3.4 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. €									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung			
1. flutbereinigte Einnahmen in HGr. 2	4.605,9	4.688,0	5.351,7	5.225,4	5.331,1	5.149,0	5.177,8	5.167,3	
2. Länderfinanzausgleich	./. 1.190,4	1.194,1	964,0	878,8	1.060,0	937,3	958,8	957,5	
3. Fehlbetrags-BEZ	./. 481,1	455,9	414,6	416,9	460,0	364,4	373,8	378,0	
4. Sonderbedarfs-BEZ	./. 1.870,3	1.870,3	2.752,3	2.752,3	2.752,3	2.746,4	2.733,1	2.706,4	
5. BEZ-politische Führung¹⁾	./.					25,6	25,6	25,6	
Saldo = flutbereinigte aufgabenbezogene laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1.064,1	1.167,7	1.220,8	1.177,4	1.058,8	1.075,3	1.086,5	1.099,8	
Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %	6,7	7,6	8,3	8,1	7,0	7,4	7,3	7,3	

¹⁾ Entsprechend dem Solidarpaket II wird die BEZ-politische Führung erstmals 2005 zugewiesen (vgl. Jahresbericht 2002, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2).

Die aufgabenbezogenen laufenden Finanzhilfen betragen im Hj. 2002 8,3 % des jährlichen Ausgaberrahmens. Ab dem Hj. 2002 wirkt sich der neue Solidarpaket II aus, indem die ehemaligen IfG-Mittel aus HGr. 3 den Sonderbedarfs-BEZ in HGr. 2 zugeschlagen werden, was eine Erhöhung der Einnahmen in HGr. 2 bedingt. Die ehemaligen IfG-Mittel sind somit nicht mehr zweckgebunden. Der Freistaat Sachsen hat sich mit § 4 HG 2003/2004 selbst verpflichtet, diese ehemaligen IfG-Mittel zum Zweck des Infrastrukturaufbaus zu verausgaben.

3.5 Investitionszuweisungen und -zuschüsse

Seit dem Hj. 2002 gehören die investiven Zuweisungen nach dem IfG Aufbau Ost nicht mehr zu den Einnahmen des Freistaates aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen, sondern zu den Sonderbedarfs-BEZ in HGr. 2. Ihre investive Verwendung wird nur noch im Rahmen des Fortschrittsberichtes nachgewiesen.

Aufgabenbezogene Investitionszuweisungen	in Mio. €							
	2000 Ist	2001 Ist	2002 Ist	2003 Ist	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006	2007
Flutbereinigte Einnahmen in HGr. 3 ohne OGr. 32	2.604,9	2.156,3	1.735,9²⁾	1.487,0	1.520,8	1.461,8	1.452,6	1.457,2
IfG Aufbau Ost¹⁾ (Ist ohne Reste) ./.	858,7	692,5	67,5					
Saldo	1.746,2	1.463,8	1.668,4	1.487,0	1.520,8	1.461,8	1.452,6	1.457,2
Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %	11,0	9,5	11,4	10,2	10,0	10,0	9,8	9,7

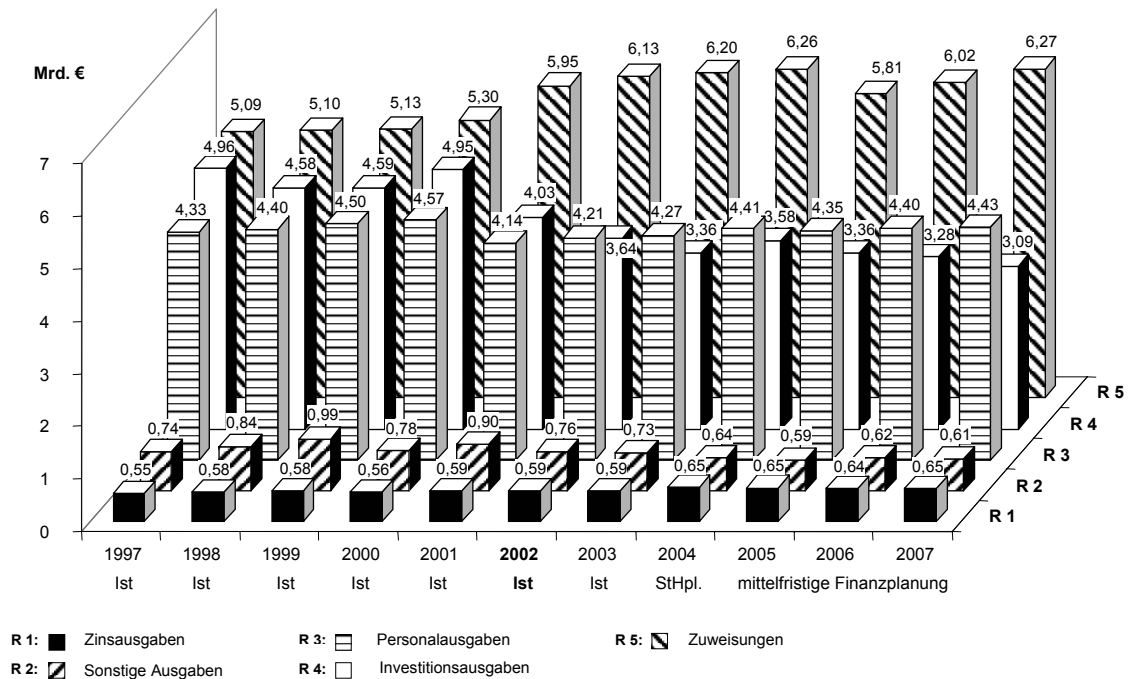
¹⁾ Ohne anteilige IfG-Mittel gemäß GSG. IfG-Mittel werden gemäß Solidarpakt II ab 2002 den Sonderbedarfs-BEZ zugeschlagen.

²⁾ Einschließlich Tit.Gr. 51, Kap. 1504.

Bei den im Hj. 2002 erfolgten Einnahmen aus IfG-Mitteln handelt es sich um Restzahlungen aus dem Vorjahr. Der Anteil der aufgabenbezogenen Investitionszuweisungen an den flutbereinigten Gesamteinnahmen des Freistaates beläuft sich auf durchschnittlich rd. 10 %.

4 Ausgabenstruktur

Flutbereinigte Ausgabenstruktur



4.1 Staatshaushalt nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen

Die nachfolgende Darstellung stellt die Ausgaben des Freistaates Sachsen nach ihrem Entstehungsgrund dar. Mit Hilfe dieser Aufgliederung lässt sich erkennen, inwieweit im Haushalt insbesondere

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

dotiert sind. Soweit im Haushalt darüber hinaus Mittel zur Verfügung stehen, handelt es sich um sog. „freie“ oder „disponible“ Ausgaben.

Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 2002 in T€	in %	Ist 2003 in T€	in %
Gesamtausgabenrahmen	15.331.110,1	100,0	15.152.581,5	100,0
1. Haushaltsposition/Maßnahmen/Programme davon:				
Personalausgaben	4.214.166,2	27,5	4.272.991,7	28,2
Sächliche Verwaltungsausgaben	741.487,3	4,8	722.117,7	4,8
Zinsen	588.237,3	3,8	593.503,3	3,9
Sachinvestitionen	116.873,1	0,8	102.724,9	0,7
Besondere Finanzierungsausgaben	8.148,0	0,1	4.277,5	0,0
Zwischensumme 1.	5.668.911,9	37,0	5.695.615,1	37,6
2. Bundesgesetzliche Rechtsverpflichtungen Summe Bundesgesetze darunter:	2.297.253,9	15,0	2.382.959,7	15,7
GVFG - Kommunalen Straßenbau	76.759,4	0,5	66.083,1	0,4
GVFG - ÖPNV und Stadtbahnen	19.571,7	0,1	44.462,2	0,3
Wohngeldgesetz	301.164,7	2,0	322.636,1	2,1
Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform)	502.314,9	3,3	432.676,4	2,9
Gesetzliche Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz (Mitfinanzierung durch den Bund)	119.222,3	0,8	117.504,6	0,8
Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	13.715,3	0,1	13.908,0	0,1
Erstattung an die Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung Behinderter im Nahverkehr	15.849,9	0,1	16.187,5	0,1
Krankenhausförderung nach Art. 14 GSG einschließlich Landeskomplementärmitteln	216.541,2	1,4	154.095,9	1,0
BAföG	191.749,5	1,3	201.772,7	1,3
Durchführung gesetzliche Unfallversicherung	24.871,3	0,2	26.000,0	0,2
Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Sonderversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung	237.112,0	1,5	226.767,9	1,5
Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung	490.837,0	3,2	467.301,1	3,1
Zwischensumme 1. und 2.	7.966.165,8	52,0	8.078.574,8	53,3
3. Landesgesetzliche Rechtsverpflichtungen Summe Landesgesetze darunter:	4.017.269,1	26,2	3.892.753,4	25,7
Bundesvertriebenenförderungsgesetz/Aussiedlereingliederungsgesetz	16.987,7	0,1	15.241,6	0,1
Asylbewerber-Bürgerkriegsflüchtlinge (Asylbewerberleistungsgesetz)	65.070,0	0,4	61.798,5	0,4
Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft	136.574,5	0,9	147.597,0	1,0
Landeserziehungsgeld	63.487,9	0,4	47.841,3	0,3

Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 2002 in T€	in %	Ist 2003 in T€	in %
Gesetz über die Kindertageseinrichtungen (ohne Lernbehinderte)	229.363,1	1,5	237.183,4	1,6
Landesblindengesetz	32.882,2	0,2	31.551,7	0,2
Krankenhausförderung (Pauschalförderung nach SächsKHG)	39.898,0	0,3	38.434,7	0,3
Zuschüsse Forensische Psychiatrie in Landeskrankenhäusern	17.705,8	0,1	19.599,6	0,1
Kulturraumgesetz	46.045,8	0,3	46.320,5	0,3
Staatsbetrieb LTV; Brauchwasserreserve, Hochwasserschutz u. a.	30.391,1	0,2	41.912,0	0,3
FAG (ohne HGr. 5)	3.287.428,1	21,4	3.156.639,0	20,8
Zwischensumme 1. bis 3.	11.983.434,9	78,2	11.971.328,2	79,0
4. Sonstige Verpflichtungen				
Summe Sonstige Verpflichtungen	202.460,2	1,3	107.043,5	0,7
darunter:				
Zuschüsse Siemens, AMD	73.034,2	0,5	0,0	0,0
Kofinanzierung des Verwaltungsabkommens zur Braunkohlesanierung	60.283,9	0,4	38.748,5	0,3
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (Bürgschaften-Ausfalleistungen)	26.812,2	0,2	37.540,6	0,2
Maßnahmen der Wohnungsfürsorge für Bedienstete des Freistaates Sachsen	8.719,5	0,1	8.465,8	0,1
Zwischensumme 1. bis 4.	12.185.895,1	79,5	12.078.371,7	79,7
5. EU-Programme				
Summe EU-Programme	741.439,5	4,8	829.681,4	5,5
darunter:				
Entkoppelte EFRE-Mittel Berufsschulenbau	27.798,5	0,2	29.453,4	0,2
Gekoppelte EFRE-Mittel und technische Hilfe	29.177,7	0,2	48.300,0	0,3
Entkoppelte EFRE-Mittel Förderung Forschung und Technologie SMWA	64.737,3	0,4	83.564,0	0,6
EU-Gemeinschaftsinitiativen	6.154,0	0,0	8.497,1	0,1
Sonderprogramm Straßenbau aus EFRE-Mitteln	94.500,7	0,6	112.476,4	0,7
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	230.895,3	1,5	182.598,9	1,2
EU-Programm „Umweltgerechte Landwirtschaft“	70.897,2	0,5	69.984,3	0,5
Gemeinschaftliches Förderkonzept „Ländlicher Raum“	100.499,3	0,7	114.325,8	0,8
Entkoppelte EFRE-Mittel Wasser/Abwasser	59.442,1	0,4	83.823,6	0,6
Entkoppelte EFRE-Mittel Forschung und Entwicklung (SMWK)	23.909,9	0,2	46.441,1	0,3
Zwischensumme 1. bis 5.	12.927.334,6	84,3	12.908.053,1	85,2
6. Bund-/Länderprogramme				
Summe Bund-/Länderprogramme	1.215.966,0	7,9	1.213.144,7	8,0
darunter:				
Städtebau	160.951,2	1,0	176.367,5	1,2
Wohnungsbau	119.251,4	0,8	130.243,2	0,9
Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur	427.834,5	2,8	391.599,6	2,6
Kosten der Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Bundesautobahnen und Bundesstraßen	30.928,8	0,2	34.614,7	0,2
GA Agrarstruktur	80.835,5	0,5	75.768,3	0,5
Rahmenvereinbarung Forschungsförderung	176.393,8	1,2	177.185,3	1,2
Ausgaben für Hochschulen und Hochschulkliniken im Rahmen des HBF	25.223,3	0,2	27.371,2	0,2
Maßnahmen im Rahmen der Altlastenfreistellung	20.427,9	0,1	40.578,9	0,3
Zwischensumme 1. bis 6.	14.143.300,6	92,3	14.121.197,8	93,2

Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 2002 in T€	in %	Ist 2003 in T€	in %
7. Freiwillige Landesmittel (Landesmaßnahmen/Landesprogramme)				
Summe Landesprogramme, Landesbaumaßnahmen	858.389,9	5,6	645.067,6	4,3
<u>darunter:</u>				
Städtebau	13.242,2	0,1	6.567,2	0,0
Wohnungsbau	135.524,5	0,9	142.328,6	0,9
Denkmalpflege	10.097,2	0,1	12.789,2	0,1
Schulhausbau (ohne FAG)	44.182,3	0,3	23.579,6	0,2
Sportförderung	33.302,2	0,2	30.120,9	0,2
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	28.493,3	0,2	9.098,8	0,1
Staatsstraßenbau	45.002,3	0,3	28.163,4	0,2
Vergabe von Ingenieurleistungen für Staatsstraßenbau	8.344,7	0,1	5.377,4	0,0
Jugendhilfe	26.731,0	0,2	25.232,0	0,2
Förderung Familien einschließlich Landesstiftung	9.604,8	0,1	8.639,2	0,1
Förderung Senioren „Aktion 55“	4.775,7	0,0	4.416,5	0,0
Maßnahmen für Behinderte	30.874,3	0,2	23.776,2	0,2
Gesundheitswesen	17.878,6	0,1	12.659,6	0,1
Landesprogramm Ländlicher Raum	14.856,2	0,1	6.974,1	0,0
Immissionsschutz	3.959,6	0,0	3.816,4	0,0
Naturschutz und Landschaftspflege	7.048,7	0,0	6.458,2	0,0
Wasser, Abwasser, Wasserbau (einschließlich wirtschaftlich Not leidender Aufgabenträger)	70.137,9	0,5	8.658,2	0,1
Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf und Stilllegung Kerntechnik Rossendorf	5.327,8	0,0	6.184,0	0,0
Betriebe und Beteiligungen	29.323,5	0,2	21.128,3	0,1
Landesbau - Kap. 1401 bis 1420	135.853,2	0,9	156.539,5	1,0
Zwischensumme 1. bis 7.	15.001.690,5	97,9	14.766.265,4	97,5
8. Freiwillige Landesmittel, disponibler Bereich (institutionelle Förderung)				
Summe Freiwillige Landesmittel, disponibler Bereich (institutionelle Förderung)	329.419,7	2,1	386.316,1	2,5
<u>darunter:</u>				
Staatsbetrieb SIB			53.680,0	0,4
Staatlicher Schlossbetrieb	7.774,6	0,1	9.878,1	0,1
Gesundheitseinrichtungen in Landesträgerschaft	12.747,9	0,1	11.525,4	0,1
Umweltbetriebsgesellschaft - Staatsbetrieb	12.015,3	0,1	10.789,5	0,1
Außeruniversitäre und landesfinanzierte Forschungseinrichtungen	5.886,7	0,0	6.247,6	0,0
Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf und Stilllegung Kerntechnik Rossendorf	10.647,3	0,1	9.550,6	0,1
Zuschüsse an Unikliniken Dresden und Leipzig	142.155,0	0,9	147.003,6	1,0
Staatsoper und Staatsschauspiel, Förderung 26er Betriebe	49.902,1	0,3	49.902,0	0,3
Zuschüsse an Studentenwerke (insbesondere Studentenheime)	23.169,8	0,2	18.274,0	0,1
Berufsakademie Sachsen	14.267,2	0,1	14.748,6	0,1
Summe 7. und 8.	1.187.809,6	7,7	1.031.383,7	6,8
Gesamtsumme 1. bis 8.	15.331.110,2	100,0	15.152.581,5	100,0

Im Hj. 2002 waren insgesamt 92,3 % des Haushalts durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder wurden im Rahmen von mischfinanzierten Programmen eingesetzt. Nach den Zahlen des Hj. 2003 erhöht sich der Anteil auf 93,2 %. Der nicht disponible Bestandteil des Staatshaushaltes ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Der finanzielle Spielraum zur Dotierung von Landesprogrammen und -maßnahmen ist, wie vom SRH bereits wiederholt prognostiziert, weiter zusammengeschrumpft.

Standen im Hj. 2000 noch 13,4 % für Landesprogramme zur Verfügung, sind es 2003 nur noch 6,8 %. Dabei ist der Anteil der institutionellen Förderung bedingt durch Staatsbetriebsneugründungen (Schlossbetrieb und SIB) zu Lasten der freien Verfügbarkeit gestiegen. Die Halbierung der „Freiwilligen Landesmittel“ in den letzten Jahren hat zwangsläufig auch den landespolitischen Handlungsspielraum entsprechend verringert. **Bis 2007 soll dieser Spielraum weiter auf 3 % schrumpfen. Der Gestaltungsspielraum der Landespolitik geht damit gegen Null.**

Verantwortlich für diese Entwicklung ist neben steigenden Personalausgaben insbesondere der Anstieg bundesgesetzlicher Verpflichtungen. Diese stiegen von 14,2 % im Hj. 2001 auf 15 % im Hj. 2002 und erreichten im Hj. 2003 15,7 %. Der Schwerpunkt lag dabei auf Ausgabensteigerungen bei der Förderung des ÖPNV, bei der Umsetzung des Wohngeldgesetzes, beim Bafög und der Erhöhung der Ausgaben für Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung (Zahlungen nach dem AAÜG, vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.6). Im Betrachtungszeitraum sind auch die Ausgaben für EU-Förderprogramme um 0,7 % gestiegen. Ursächlich hierfür sind das gemeinschaftliche Förderprogramm „Ländlicher Raum“, EFRE-Mittel Wasser/Abwasser und EFRE-Mittel für Forschung und Entwicklung.

Die besorgniserregende Entwicklung bei der Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstruktur des Staatshaushaltes macht deutlich, wie rückläufige Steuereinnahmen und die weitere Reduzierung der Solidarpaktmittel sowie eine steigende Personalausgabenlast den finanziellen Handlungsrahmen der Staatsregierung weiterhin geradezu dramatisch einengen. Diese Entwicklung lässt sich nur eindämmen, wenn der Freistaat seine Ausgabenstruktur rigoros an die Verhältnisse anpasst. Der SRH rät dringend dazu, die Notwendigkeit des Abrufs aller kofinanzierten Fördermittel zu überdenken.

Dabei müssen bei Investitionen die Folgekosten stärker berücksichtigt werden. Zudem bedarf es einer konsequenten Umsetzung der Personalabbaukonzeption. Weitere Reserven lassen sich über Straffung von Organisationsstrukturen unter Beachtung der demographischen Entwicklung im Freistaat und der Entflechtung des Bürokratismus z. B. bei Mischfinanzierungen erschließen.

Der SRH sieht Anlass, in aller Deutlichkeit wiederholt darauf hinzuweisen, dass ohne tief greifende strukturelle Veränderungen sämtliche Konsolidierungsbemühungen in ihren Anfängen stecken bleiben. Dieser Entwicklung kann nur mit einer breit angelegten Initiative in den Bereichen Personal, Organisation und Förderwesen entgegen gewirkt werden.

4.2 Leistungen an den kommunalen Bereich

Die Zuwendungen und Zuschüsse des Freistaates an die Gemeinden und Gemeindeverbände umfassen neben den Leistungen aus dem FAG Ausgaben innerhalb des kommunalen Steuerverbundes und sonstige Leistungen. Die flutbereinigten laufenden und investiven Zuweisungen des Freistaates Sachsen an die Kommunen im Hj. 2002 betragen in Summe rd. 5,1 Mrd. €. Nach der Reduzierung der Mittel um rd. 10 % im Hj. 2001 bedeutet dies wieder einen Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 4,3 %.

Flutbereinigte Zuweisungen an den kommunalen Bereich	in Mio. €							
	2000 Ist	2001 Ist	2002 Ist	2003 Ist	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006	2007
Flutbereinigte laufende Zuweisungen	3.392,0	3.450,2	3.600,0	3.596,5	3.550,5	3.120,0	3.218,7	3.450,9
Flutbereinigte Investitionszuweisungen	2.059,3	1.456,1	1.517,1	1.192,9	1.416,3	1.404,6	1.326,7	1.258,8
Flutbereinigte Zuweisungen insgesamt ^{1) 2)}	5.451,3	4.906,2	5.117,1	4.789,3	4.966,8	4.524,6	4.545,4	4.709,7
darunter: Zuweisungen im Rahmen des FAG	3.106,3	3.184,1	3.278,5	3.156,6	3.099,3	2.671,2	2.767,0	3.014,6
<i>Anteil der flutbereinigten Zuweisungen insgesamt an den flutbereinigten Ausgaben in %</i>	33,8	31,7	33,4	31,6	32,0	30,7	30,4	31,3

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

²⁾ Durch Rundungen können die Summen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen geringfügig abweichen.

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 ein Drittel der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes und verbleibt tendenziell in dieser Größenordnung.

4.3 Personalausgaben

Der Personalbestand und die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

	Personalbestand ¹⁾	Personalsoll Anzahl der Stellen A + B	Personalausgaben ²⁾	
			Soll lt. Haushaltsplan in Mio. €	Ist lt. HR in Mio. €
1995	133.287	115.599	3.847,0	3.757,8
1996	132.894	114.931	4.161,7	3.869,0
1997	130.215	111.047	4.034,0	3.904,4
1998	128.615	110.792	4.100,4	3.967,5
1999	126.317	108.502	4.191,0	4.024,6
2000	125.797	106.612	4.304,4	4.060,3
2001	125.372	105.414	4.289,3	4.136,2
2002	122.683	103.949	4.398,4	4.214,2

¹⁾ Zur besseren Übersicht werden ab Jahresbericht 2003 auch die in VK umgerechneten Beschäftigten dargestellt. Da hierin auch Beschäftigte enthalten sind, die von dritter Seite z. B. in Vorschussdienststellen, ABM, Drittmittel- und/bzw. Forschungsprojekten bezahlt werden, geht der Umfang über den Stellenplan - Personalsoll A + B - hinaus.

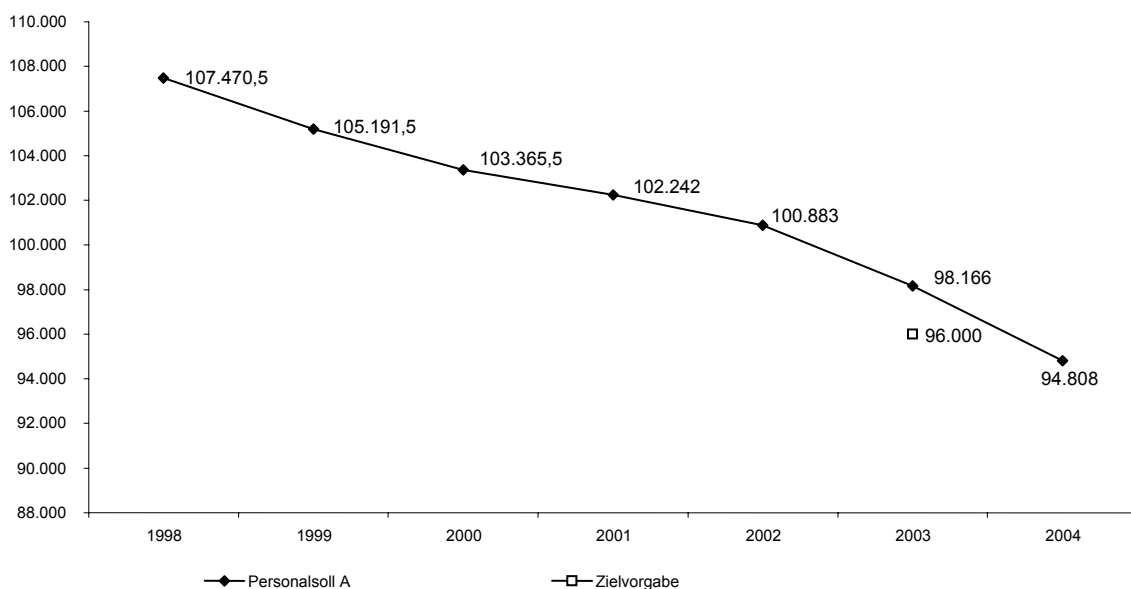
²⁾ Ohne Zusatz- und Sonderversorgungssysteme.

Der Personalbestand in Vollzeitkräften war 2002 gegenüber dem Vorjahr um 2.689 verringert worden. Die Personalreduzierung erfolgte im Wesentlichen im Ressort des SMK in den Bereichen Grundschulen, Mittelschulen und Gymnasien aufgrund von Altersabgängen und der zwischen der Staatsregierung und den Lehrerverbänden geschlossenen Teilzeitvereinbarungen im Zusammenhang mit dem Rückgang der Schülerzahlen sowie im Ressort des SMWK vor allem im Hochschulbereich.

Personalabbaukonzeption

Die Personalabbaukonzeption der Staatsregierung von 1998 sah für das Jahr 2003 einen Stellenabbau im Personalsoll A auf 96.000 Planstellen/Stellen vor. Im Haushaltsplan 2003 waren 98.166 Planstellen/Stellen im Personalsoll A ausgebracht.

Zum 01.01.2004 wurden durch den Vollzug von 3.358 kw-Stellen im Personalsoll A 94.808 Planstellen/Stellen erreicht.

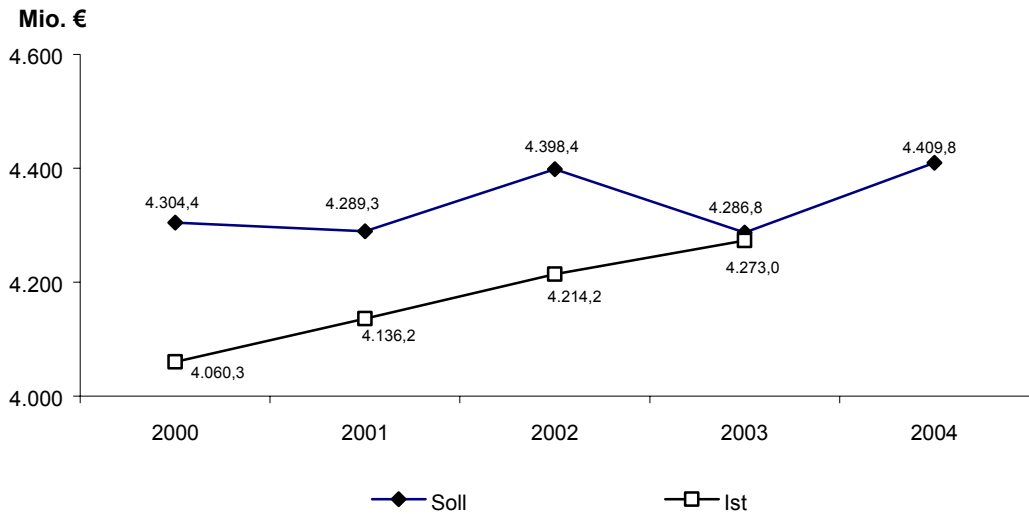


Nach der aktuellen Stellenabbaukonzeption soll das Personalsoll A bis 2008 auf 88.500 Planstellen/Stellen zurückgeführt werden. Dazu hat die Staatsregierung beschlossen, den über die bereits haushaltsrechtlich abgesicherten kw-Vermerke und über den festgelegten Stellenabbau für den Bereich Schulen und Hochschulen hinaus erforderlichen Stellenabbau im Bereich der Verwaltung in Höhe von 3.531 zur Erreichung der Zielzahl von 88.500 Planstellen/Stellen vorzuziehen und damit bereits 2003 zu beginnen.

Der Stellenabbau von 3.531 Planstellen/Stellen bis 2008 ist wie folgt auf die Ressorts verteilt:

Ressort	SK	SMI	SMF	SMK	SMJus	SMWA	SMS	SMUL	SMWK
Stelleneinsparung	35	893	600	212	318	282	212	742	237

Trotz dieser Stellenreduzierung steigen die Ausgaben im Personalhaushalt 2004 gegenüber dem Vorjahr um 123,0 Mio. € an.



Ein Vergleich der Personalausgaben (Haushaltsbetrag) zur Stellenentwicklung je Ressort der Jahre 2003 und 2004 stellt sich wie folgt dar:

Ressort	Epl.	Haushaltsbetrag 2003 T€	Haushaltsbetrag 2004 T€	Veränderung gegenüber Vorjahr in T€	Stellensoll A + B 2003	Stellensoll A + B 2004	Veränderung gegenüber Vorjahr Stellen
LT	01	22.170	25.756	3.586	175	175	0
SK	02	12.229	12.210	-19	265	255	-10
SMI	03	679.392	697.895	18.503	20.758	20.505	-253
SMF	04	244.436	249.153	4.717	9.048	8.934	-114
SMK	05	1.848.545	1.803.071	-45.474	38.702	36.554	-2.148
SMJus	06	314.004	320.547	6.543	10.292	10.138	-154
SMWA	07	97.971	98.775	804	2.573	2.536	-37
SMS	08	67.750	67.678	-72	1.807	1.737	-70
SMUL	09	201.212	205.010	3.798	5.550	5.323	-227
SRH	11	11.681	11.957	276	253	253	0
SMWK	12	651.450	643.980	-7.470	12.095	11.568	-527
Zwischen-summe		4.150.840	4.136.032	-14.808	101.518	97.978	-3.540
	15	135.940	273.745	137.805	0	0	0
Gesamt		4.286.780	4.409.777	122.997 *	0	0	0

* Ohne Leistungen für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme.

Der Haushaltsbetrag der Personalausgaben hat sich 2004 gegenüber 2003 um 122.997 T€¹⁾ erhöht, dagegen sind die Stellen/Planstellen um 3.540 gesunken. Eine höhere Veranschlagung erfolgt vor allem beim Landtag für die Zahlung von Leistungen an ausscheidende und ehemalige Mitglieder des LT und deren Hinterbliebene sowie im

¹⁾ Einschließlich Sonder- und Zusatzversorgungssysteme.

Ressort des SMI im Bereich der Landespolizei. Im Epl. 15 - Allgemeine Finanzverwaltung - erfolgte die höhere Veranschlagung der Personalausgaben um 101,4 % insbesondere zum Ausgleich der Besoldungs- und Tarifierhöhungen, soweit die Ansätze bei den betreffenden Titeln der Einzelpläne nicht ausreichen.

Die Personalausgaben stiegen im Hj. 2002 gegenüber dem Hj. 2001 um 78,0 Mio. € bzw. 1,8 % auf 4.214,2 Mio. € an.

	Soll Mio. €	Ist Mio. €
Hj. 2000	4.304,4	4.060,3
Hj. 2001	4.289,3	4.136,2
Hj. 2002	4.398,4	4.214,2
Hj. 2003	4.286,8	4.273,0

Mit 4,3 Mrd. € sind die Personalausgaben nach den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit 6,2 Mrd. € der größte Ausgabenblock im Landeshaushalt. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates beträgt im Jahr 2001 26,7 % und im Jahr 2002 26,5 %. **Trotz der Minderung der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben um 0,2 Prozentpunkte stiegen die Personalausgaben seit 1995 auf ihren höchsten Stand.** Die Personalausgaben je EW lagen 2001 bei 939 € und 2002 bei 969 €. Die Personalausgaben erhöhten sich um 30 € je EW, insbesondere wegen der Verringerung der EW-Zahl des Freistaates Sachsen.

Personalausgaben 2001 und 2002 in Mio. €				
	2001 Ist	2002 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr	
			absolut	in %
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	15,3	15,3	0	0
Beamte, Richter	1.025,2	1.055,9	30,7	3,0
Zuführung an Versorgungsrücklage	3,5	5,5	2,0	57,1
Angestellte	2.809,2	2.852,4	43,2	1,5
Arbeiter	131,0	100,3	-30,7	-23,4
Andere Bezüge	1,5	1,3	-0,2	-13,3
Beihilfen u. ä.	42,7	47,0	4,3	10,1
Versorgung	18,2*	24,0*	5,8	31,9
Beschäftigungsentgelte (Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige)	31,8	35,3	3,5	11,0
Nicht aufteilbare Personalausgaben (Tit. 428 bis 429)	23,9	42,8	18,9	79,1
Trennungsgeld	3,9	3,5	-0,4	-10,3
Personalbezogene Sachausgaben	30,0	30,9	0,9	3,0
Insgesamt	4.136,2**	4.214,2**	78,0	1,9

* Ohne Sonder- und Zusatzversorgungsleistungen.

** Darunter Ausgaben für ABM: 2001: 12,9 Mio. €; 2002: 10,2 Mio. €, im Soll: 2001: 2,4 Mio. €, 2002: 2,2 Mio. €.

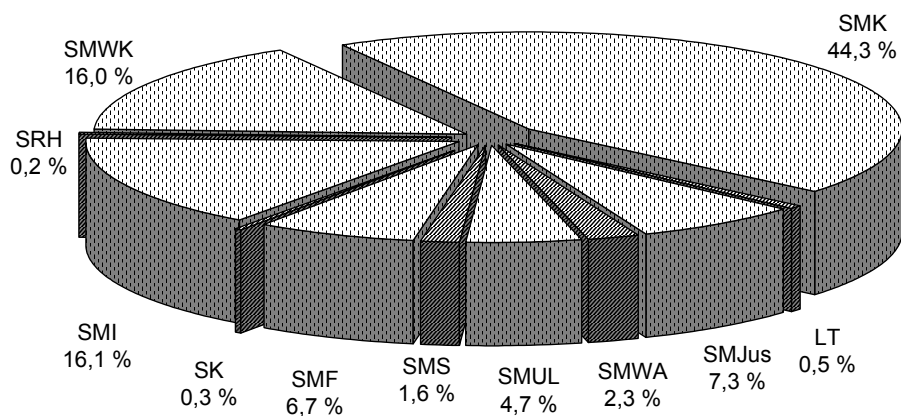
Der Anstieg der Personalausgaben für Beamte um 3 % ist insbesondere auf die Ost-West-Angleichung von 88,5 auf 90 % und eine lineare Tarifsteigerung von 2,2 % zzgl. 0,2 % Versorgungsrücklage zurückzuführen. Dies gilt auch für die Versorgungsausgaben. Stärker wirkt hier aber die größere Anzahl von Versorgungsempfängern, die von 1.113 im Jahr 2001 auf 1.432 im Jahr 2002 gestiegen ist.

Der Ausweis der nichtaufteilbaren Personalausgaben von 42,8 Mio. € ist u. a. auf das Modellprojekt Budgetierung der Forstämter zurückzuführen. Das Modellprojekt ist Bestandteil des landesweiten Modellversuches „Dezentrale Budgetverantwortung mit Kosten- und Leistungsrechnung“. Die veranschlagten Ausgaben im Rahmen des Modellversuches wurden ab dem Hj. 2002 auf alle staatswaldbewirtschaftenden Forstämter erweitert.

Anteile der Ressorts

Ressort	Epl.	HR 2001 Ist in T€	HR 2002 Ist in T€	Veränderung gegenüber Vorjahr absolut in T€	in %
LT	01	20.782	20.950	168	0,8
SK	02	11.605	11.410	-195	-1,7
SMI	03	645.970	672.243	26.273	4,1
SMF	04	284.485	280.307	-4.178	-1,5
SMK	05	1.820.384	1.847.003	26.619	1,5
SMJus	06	297.570	305.625	8.055	2,7
SMWA	07	94.526	95.258	732	0,8
SMS	08	63.551	65.746	2.195	3,5
SMUL	09	201.966	195.281	-6.685	-3,3
SRH	11	9.776	10.164	388	4,0
SMWK	12	646.799	668.040	21.241	3,3
Summe Ressorts		4.097.414	4.172.027	74.613	1,8
	15	38.764	42.139	3.375	8,7
Gesamtsumme Personalausgaben		4.136.178	4.214.166	77.988	1,9

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



Für die Ressorts SMWK, SMK und SMI entstanden rd. 76 % der Personalausgaben in 2002. In diesen Ressorts waren mit 77.183 VK 72,3 % des Personals der Landesverwaltung konzentriert.

4.4 Sächliche Verwaltungsausgaben

Den sächlichen Verwaltungsausgaben werden hauptsächlich die Ausgaben für Geschäftsbedarf, Post- und Fernmeldegebühren, Fahrzeughaltung, Ausstattungsgegenstände, Sachverständigenkosten, Dienstreisen, Mieten und Pachten sowie Kosten der Bewirtschaftung und Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden zugeordnet.

Sächliche Verwaltungsausgaben flutbereinigt	in Mio. €							
	2000 Ist	2001 Ist	2002 Ist	2003 Ist	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006	2007
Ausgaben in OGr. 51 bis 54	745,8	767,2	741,9	722,1	700,3	684,8	683,4	684,4
darunter:								
Gr. 532 bis 546 Sonstiges	61,9	68,4	53,0	52,9	68,5			
Gr. 547 Vermischte Ausgaben	115,7	135,5	147,3	158,1	118,9			
Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den Ausgaben in %	4,6	5,0	4,8	4,8	4,5	4,6	4,6	4,5
sächliche Verwaltungsausgaben je EW Sachsens in € ¹⁾	168,52	175,00	170,58	166,04	161,02	157,46	157,14	157,37
Sächliche Verwaltungsausgaben je Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen in € ²⁾	6.576,89	7.180,39	6.979,86	6.793,91	6.588,64	6.442,81	6.429,64	6.439,05

¹⁾ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2003 bis 2007 der EW-Stand zum 01.01.2003 des Statistischen Jahrbuches Sachsen zugrunde gelegt.

²⁾ Für die Jahre 2003 bis 2007 wurden die Daten mit Stand 30. Juni 2002 des Statistischen Jahrbuches Sachsen zugrunde gelegt.

Unter die sonstigen Verwaltungsausgaben fallen z. B. Schadensersatzleistungen und Leistungen aufgrund von gerichtlichen Entscheidungen oder Prozessvergleichen. Auch Kosten für Umzüge und Verlegung von Dienststellen oder die sächlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Euroumstellung werden zu den sonstigen Verwaltungsausgaben gerechnet. Sie haben sich gegenüber dem Vorjahr verringert.

Unter Gr. 547 „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ werden sämtliche Ausgaben gebucht, die sich nicht den Gr. 511 bis 546 zuordnen lassen. Diese Ausgaben sind seit dem Hj. 2001 jährlich um durchschnittlich 11 % gestiegen.

Im Hj. 2002 betragen die sächlichen Verwaltungsausgaben 741,9 Mio. €. Der Haushaltsansatz wurde damit um 2 Mio. € überschritten und setzt den Trend der jährlichen Überziehung der Sollansätze fort. Nach dem Höchststand der Verwaltungsausgaben im Hj. 2001 sind diese infolge der verhängten Haushaltssperren in 2002 wieder gesunken. Im Verhältnis zu EW-Zahlen ausgedrückt entfielen im Freistaat im Hj. 2002 170 € auf jeden EW. Sachsen liegt damit im Durchschnitt der neuen Länder (171 €), aber um 6 €/EW über den durchschnittlichen Verwaltungsausgaben der alten Bundesländer.

4.5 Zinsausgaben an den Kreditmarkt

Die Zinslasten resultieren im Wesentlichen aus den hohen Kreditaufnahmen des Freistaates in den Jahren 1991 bis 1995. Das Schuldenwachstum des Freistaates auf 11,5 Mrd. € im Hj. 2003 wird entsprechend steigende Zinslasten nach sich ziehen.

Zinsausgaben an den Kreditmarkt	in Mio. €							
	2000 Ist	2001 Ist	2002 Ist	2003 Ist	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006	2007
Ausgaben in OGr. 57	562,0	589,4	588,2	593,5	652,7	649,1	643,3	645,8
Anteil an den flutbereinigten Ausgaben in % (Zinslastquote)	3,5	3,8	3,8	3,9	4,2	4,4	4,3	4,3
Zinsausgaben je EW Sachsens in € ¹⁾	126,98	134,45	135,26	136,47	150,08	149,25	147,92	148,49

¹⁾ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2003 bis 2007 der EW-Stand zum 01.01.2003 zugrunde gelegt.

Die Zinsausgaben an den Kreditmarkt (OGr. 57) sind im Hj. 2002 geringfügig um 1,2 Mio. € gegenüber dem Vorjahr gesunken. Dies wurde durch ein relativ hohes Umschuldungsvolumen im Hj. 2002 und günstige Zinskonditionen möglich. Mittelfristig rechnet das SMF wieder mit einer moderaten Zunahme der Zinsausgaben unter der Bedingung, dass sich keine wesentlichen Änderungen des Zinsniveaus ergeben.

Die Betrachtung der Zinsentwicklung je EW ergibt für das Hj. 2002 einen geringfügigen Anstieg um 0,6 %. Bei Zugrundelegen des EW-Standes von Anfang 2003 wird im Hj. 2004 voraussichtlich die 150-€/EW-Marke erreicht werden. **Der SRH rechnet mittelfristig mit einem weiteren Anstieg der Zinsausgaben pro EW, da die EW-Zahlen im Freistaat weiter sinken werden, während die Zinsausgaben weiterhin ansteigen werden.**

Im Bundesdurchschnitt der Flächenländer (einschließlich Sachsen) belaufen sich die Zinsausgaben auf rd. 245 € je EW. Der Freistaat Sachsen liegt mit rd. 135 € je EW rd. 45 % unter dem Bundesdurchschnitt. Ebenso liegt die Zinslastquote mit 3,8 % weit unter dem Bundesdurchschnitt von 8 %.

Bundesweit ist Sachsen fast das einzige Land, in dem noch nicht mit Zinsderivaten zur Minimierung der Zinsausgaben gearbeitet wird (s. Beitrag Nr. 3, Pkt. 1.5). Bei den Ausgaben der HGr. 5 könnten, wie andere Bundesländer und Kommunen zeigen, durch den Einsatz von Zinsderivaten Einsparungen bei den Zinsausgaben erzielt werden.

4.6 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Insgesamt betrug der flutbereinigte Anteil der HGr. 6 an den flutbereinigten Ausgaben im Jahr 2002 rd. 40 %. Das bedeutet im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg um 2,9 %.

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	in Mio. €							
	2000 Ist	2001 Ist	2002 ¹⁾ Ist	2003 Ist	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006	2007
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 6	5.298,9	5.953,7	6.129,0	6.195,5	6.259,3	5.810,3	6.017,4	6.268,3
Anteil der flutbereinigten HGr. 6 an den flutbereinigten Ausgaben in %	32,9	38,5	40,0	40,9	40,3	39,4	40,2	41,6

¹⁾ Flutbereinigung einschließlich Tit.Gr. 51, Kap. 1504 (vgl. Pkt. 2.1).

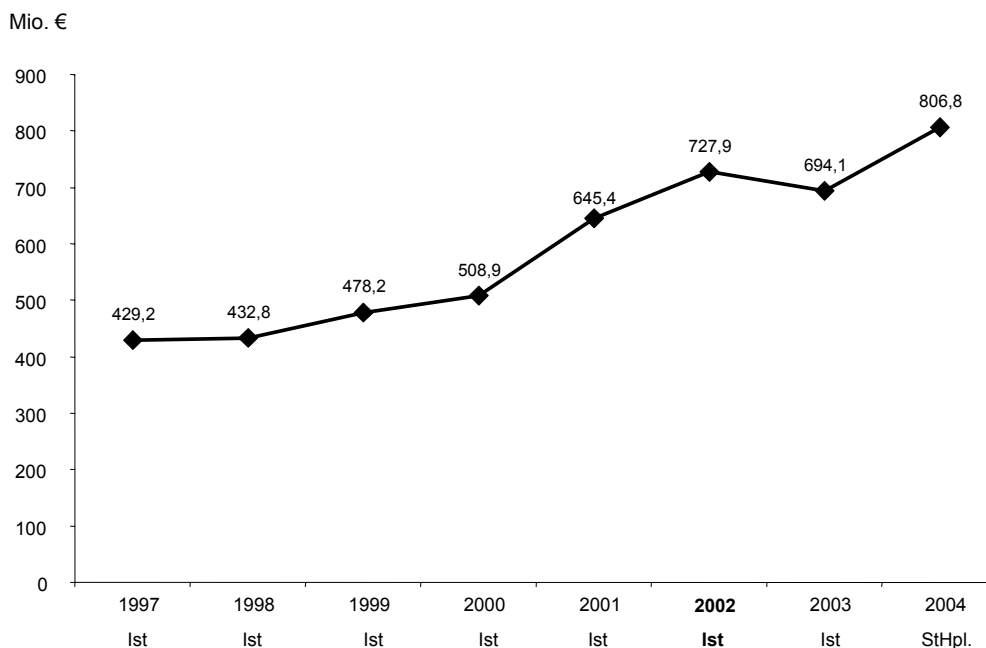
Bei den Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen handelt es sich zum großen Teil um die Leistungen im kommunalen Finanzausgleich (insbesondere Schlüsselzuweisungen) an die kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städte und Landkreise. Diese Finanzhilfen werden im Freistaat Sachsen auf der Grundlage des FAG nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz gewährt (s. Pkt. 4.2).

Der nachfolgend dargestellte Ländervergleich erfolgte anhand der SFK-3-Statistik der Länder des Jahres 2002 (laufende Zuweisungen und Zuschüsse in bereinigter Form ohne Zuweisungen der Länder untereinander):

Haushaltsjahr 2002 Iststände	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse in Mio. €	Anteil an den bereinigten Ausgaben in %
Baden-Württemberg	11.400,2	37,0
Bayern	12.485,1	36,2
Brandenburg	4.508,2	44,4
Hessen	7.679,4	42,3
Mecklenburg-Vorpommern	2.940,4	40,4
Niedersachsen	7.925,7	35,7
Nordrhein-Westfalen	15.730,5	33,0
Rheinland-Pfalz	3.827,2	33,5
Saarland	1.038,3	31,5
Sachsen	6.129,0	40,0
Sachsen-Anhalt	4.231,7	41,1
Schleswig-Holstein	2.582,5	33,1
Thüringen	3.876,8	41,9

Die Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich sind je nach Bundesland unterschiedlich ausgestaltet. Vergleichende Gegenüberstellungen von einzelnen Ländern besitzen daher nur eingeschränkte Aussagekraft. Zudem sind die Haushalte der neuen Länder mit Erstattungszahlungen von Versorgungsleistungen an den Bund nach AAÜG belastet. Diese Leistungen haben sich in den letzten Jahren fast verdoppelt, wie nachstehendes Schaubild zeigt.

Erstattung von Versorgungsleistungen in Folge der Überführung von Leistungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der DDR



Die vom Freistaat Sachsen zu erbringenden Leistungen im Rahmen des AAÜG betragen im Hj. 2002 rd. 4,8 % der flutbereinigten Ausgaben (im Vorjahr rd. 4,2 %) und zeigen steigende Tendenz. Die Spitze im Hj. 2002 ergibt sich durch Nachzahlungen aufgrund von Rechtsänderungen.

Die Zahlungen nach AAÜG belasten die neuen Länder in erheblichem Ausmaß. Ein Ende des Anstiegs dieser Zahlungen ist noch nicht abzusehen, da zum einen verlässliche Planungsdaten vom Bund fehlen und zum anderen weitere Rechtsansprüche nicht ausgeschlossen werden können.

Derzeit befinden sich der Bund und die Länder in Verhandlungen zur Begrenzung bzw. zu einer gerechteren Verteilung dieser finanziellen Belastungen. Mit Ergebnissen wird derzeit nicht vor Ende 2004 gerechnet.

4.7 Investitionsausgaben

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

4.7.1 Die flutbereinigten Investitionsausgaben sind 2002 gegenüber dem Vorjahr um rd. 386,6 Mio. € zurückgegangen (9,6 %). Damit hält der Trend zum Abbau von Investitionsausgaben seit 2000 ungebrochen an. Während die Bauausgaben und die sonstigen Sachinvestitionen (HGr. 81 bis 82) relativ konstant blieben, nahmen Ausgaben der Investitionsförderung (HGr. 83 bis 89) rapide ab.

Flutbereinigte Investitionsausgaben	2000 Ist	2001 Ist	2002 ²⁾ Ist	in Mio. €		2005 mittelfristige Finanzplanung	2006	2007
				2003 Ist	2004 StHpl.			
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 7 und 8	4.947,3	4.027,3	3.640,7	3.364,2	3.581,8	3.361,9	3.276,5	3.090,8
Flutbereinigte Investitionsausgaben je EW in € ¹⁾	1.117,88	918,60	837,13	773,55	823,58	773,02	753,38	710,68

¹⁾ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2003 bis 2007 der EW-Stand zum 01.01.2003 zugrunde gelegt.

²⁾ Flutbereinigung einschließlich Tit.Gr. 51, Kap. 1504 (vgl. Pkt. 2.1).

Die Auswirkungen der sinkenden Einnahmen des Freistaates und daraus resultierende Sparmaßnahmen machen sich besonders bei den Investitionsausgaben bemerkbar. So wurden im geprüften Hj. 2002 insgesamt 648,3 Mio. € weniger investiert (flutbereinigt) als im StHpl. veranschlagt. Auch im Hj. 2003 wurden 383,4 Mio. € weniger als geplant investiert, obwohl der StHpl. bereits der negativen Steuerentwicklung angepasst war. Der SRH hält daher die Planzahlen für 2004 für überholt. **Da die Ausgabenseite der Finanzausstattung des Freistaates einen sehr hohen Bindungsgrad aufweist, werden verringerte Einnahmen zu Lasten der Investitionsausgaben gehen.**

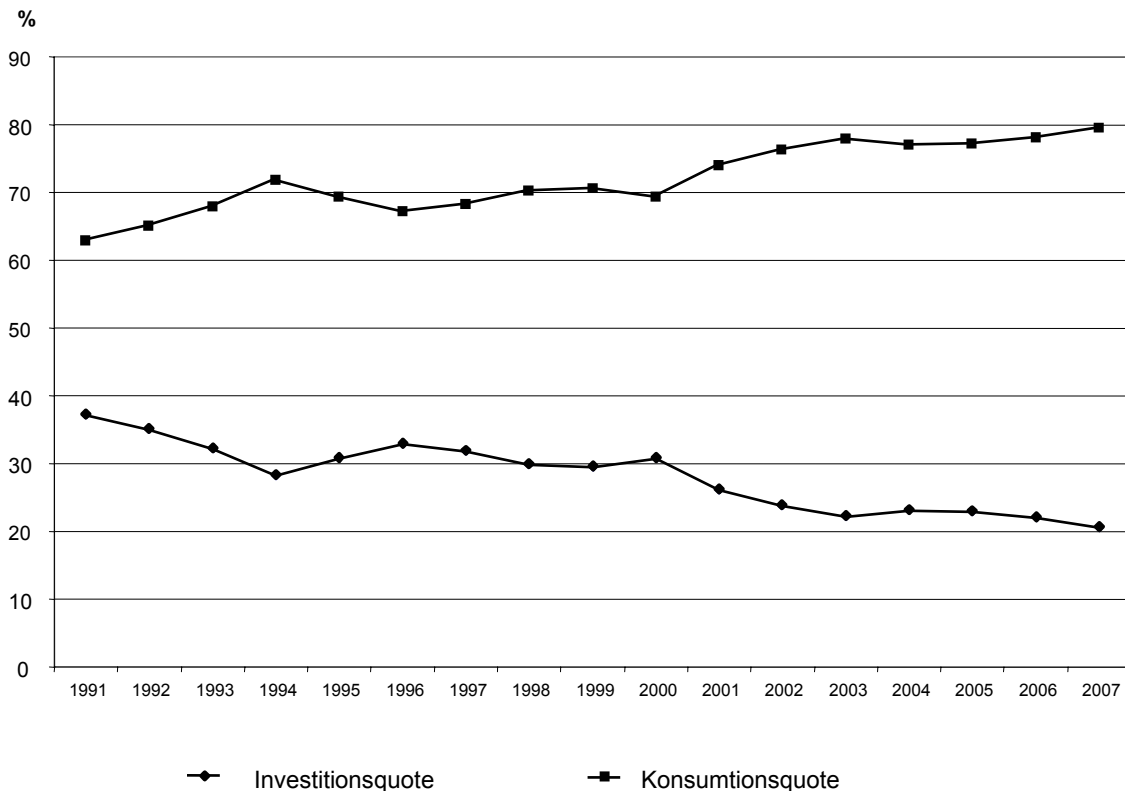
4.7.2 Die HGr. 4, 5 und 6 beinhalten die sog. konsumtiven Staatsausgaben. Sie sind nach der Auszahlung ohne Schaffung eines Gegenwertes verloren, haben deshalb keinen investiven Charakter. Ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben drückt sich in der Konsumtionsquote aus, die nachfolgend der Investitionsquote gegenüber gestellt wird.

Flutbereinigte Investitions- und Konsumtionsausgaben	2000 Ist	2001 Ist	2002 ¹⁾ Ist	in Mio. €		2005 mittelfristige Finanzplanung	2006	2007
				2003 Ist	2004 StHpl.			
Flutbereinigte Ausgaben	16.123,2	15.473,9	15.314,0	15.148,3	15.539,0	14.759,9	14.962,4	15.050,5
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 7 und 8	4.947,3	4.027,3	3.640,7	3.364,2	3.581,8	3.361,9	3.276,5	3.090,8
Saldo (konsumtive Ausgaben)	11.175,9	11.446,6	11.673,3	11.784,1	11.957,2	11.398,0	11.685,9	11.959,7
Flutbereinigte Konsumtionsquote in %	69,3	74,0	76,2	77,8	76,9	77,2	78,1	79,5
Flutbereinigte Investitionsquote in %	30,7	26,0	23,8	22,2	23,1	22,8	21,9	20,5

¹⁾ Flutbereinigung einschließlich Tit.Gr. 51, Kap. 1504 (vgl. Pkt. 2.1).

Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben (Investitionsquote) beträgt im geprüften Hj. 2002 23,8 %. Sie ist damit gegenüber dem Vorjahr um 2,2 % gesunken. Mittelfristig soll die Investitionsquote auf 20,5 % zurückgeführt werden. Obwohl der Freistaat seit Jahren eine sinkende Investitionsquote aufweist, hält er im gesamtdeutschen Vergleich die Spitzenposition (s. Pkt. 2.2).

Die Konsumtionsquote stieg 2002 im Vergleich zum Vorjahr um 2,2 %. Die mittelfristige Finanzplanung weist einen weiteren Anstieg der Konsumtionsquote auf fast 80 % aus.



Die Schere zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben geht stetig weiter auseinander. Im Hj. 2002 nahmen mit rd. 53 % die Zuweisungen der HGr. 6 den größten Teil der konsumtiven Ausgaben ein. Mit rd. 35,9 % stellen die Personalausgaben bereits mehr als ein Drittel der konsumtiven Ausgaben, während der Anteil der HGr. 5 rd. 11,3 % beträgt. In der HGr. 6 lassen sich kaum Einsparpotenziale finden, da die Mittel überwiegend durch Rechtsverpflichtung wie FAG und AAÜG gebunden sind. Einzig im Bereich der Fördermittel für Zuwendungen vermag der SRH gegenwärtig Effektivitätsreserven zu erkennen. **Bei größerer Sorgfalt im Umgang mit den Fördermitteln ließen sich Einsparpotenziale erschließen. Die mannigfachen Hinweise des SRH auf Fehler in Förderverfahren in seinen Jahresberichten bieten hierzu wertvolle Hilfe. Beispielsweise müssen konsequent Erfolgskontrollen durchgeführt werden, mit deren Hilfe über den Fortbestand von Förderprogrammen entschieden werden soll.**

Da die Personalausgaben stetig steigen, tragen sie im erheblichen Maß zum Anwachsen der Konsumtionsquote bei. Die aktuelle Stellenabbaukonzeption sieht einen sehr ehrgeizigen Stellenabbau auf 88.500 Planstellen bis 2008 vor. Dazu sollen 3.531 Stellen der Verwaltung über den bereits bisher durch kw-Vermerke abgesicherten Abbau hinaus gestrichen werden. Wie diese Vorgaben in den einzelnen Ressorts erbracht werden sollen, lässt sich dieser Konzeption jedoch nicht entnehmen. **Der SRH weist zum wiederholten Mal mit Nachdruck darauf hin, dass eine Beseitigung der haushaltmäßigen Schiefelage nur dann erfolgreich sein wird, wenn die Personalausgaben nachhaltig reduziert werden können. Verzögerungen in der strikten Umsetzung von Stellenreduzierungen sind nicht vertretbar.**

4.7.3 Für flutbereinigte Baumaßnahmen wurden im Hj. 2002 insgesamt 436,8 Mio. € verausgabt. Dies stellt eine Verringerung der Bauausgaben gegenüber dem Vorjahr um

19,4 % dar. Nach Auffassung des SRH sind die Planzahlen für 2004 aufgrund der anhaltenden negativen Steuer- und Wirtschaftsentwicklungen unrealistisch geworden.

Bauausgaben des Freistaates	in Mio. €							
	2000 Ist	2001 Ist	2002 ⁴⁾ Ist	2003 Ist	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006	2007
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 7	531,1	541,8	436,8	432,9	602,0	499,6	491,8	529,6
Flutbereinigte Veränderungen in % zum Vorjahr	-3,9	2,0	-19,4	-0,9	39,1	-17,0	-1,6	7,7
- Hochbau ¹⁾	341,6	354,6	276,5	267,5	393,2			
<i>darunter Landesbau</i>	180,2	178,1	135,9	144,2	250,6			
<i>darunter Hochschulbau</i>	161,4	176,5	140,6	123,3	142,7			
- Straßen- und Wegebau ²⁾	186,0	185,8	149,9	142,9	201,4			
- Sonstiges ³⁾	3,5	1,3	10,4	22,5	7,3			

¹⁾ Einschließlich Kleiner Baumaßnahmen.

²⁾ Einschließlich landwirtschaftlicher Wegebau und Forstwegebau.

³⁾ Unter anderem Ausgaben für Großschutzgebiete und Bau überbetrieblicher Ausbildungsstätten.

⁴⁾ Flutbereinigung einschließlich Tit.Gr. 51, Kap. 1504 (vgl. Pkt. 2.1).

Durch Rundungen können die Summen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen geringfügig abweichen.

Der Einbruch der Bauausgaben im Hj. 2002 ist Ausdruck der angespannten Haushaltslage, die zu einer Unterschreitung der Planzahlen um 90,3 Mio. € zwang.

4.7.4 Investitionsfördermaßnahmen sind in den OGr. 83 bis 89 veranschlagt. Im Hj. 2002 hat der Freistaat rd. 3,1 Mrd. € für investive Zuweisungen an den sonstigen und vor allem an den kommunalen Bereich ausgekehrt. Sie stellen den größten Anteil der Investitionen und dienen in erster Linie dem infrastrukturellen Aufbau und der Wirtschaftsförderung.

Investitionsfördermaßnahmen	in Mio. €							
	2000 Ist	2001 Ist	2002 ¹⁾ Ist	2003 Ist	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006	2007
Flutbereinigte Ausgaben in den OGr. 83 bis 89	4.278,3	3.343,4	3.088,2	2.828,6	2.819,8	2.725,2	2.648,4	2.426,7
<i>Flutbereinigte Veränderungen in % zum Vorjahr</i>	9,7	-21,9	-7,6	-8,4	-0,3	-3,4	-2,8	-8,4

¹⁾ Flutbereinigung einschließlich Tit.Gr. 51, Kap. 1504 (vgl. Pkt. 2.1).

Die jährlich sinkenden Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen verdeutlichen die ungünstigen Proportionen zwischen sinkenden Einnahmen und steigenden konsumtiven Ausgaben.

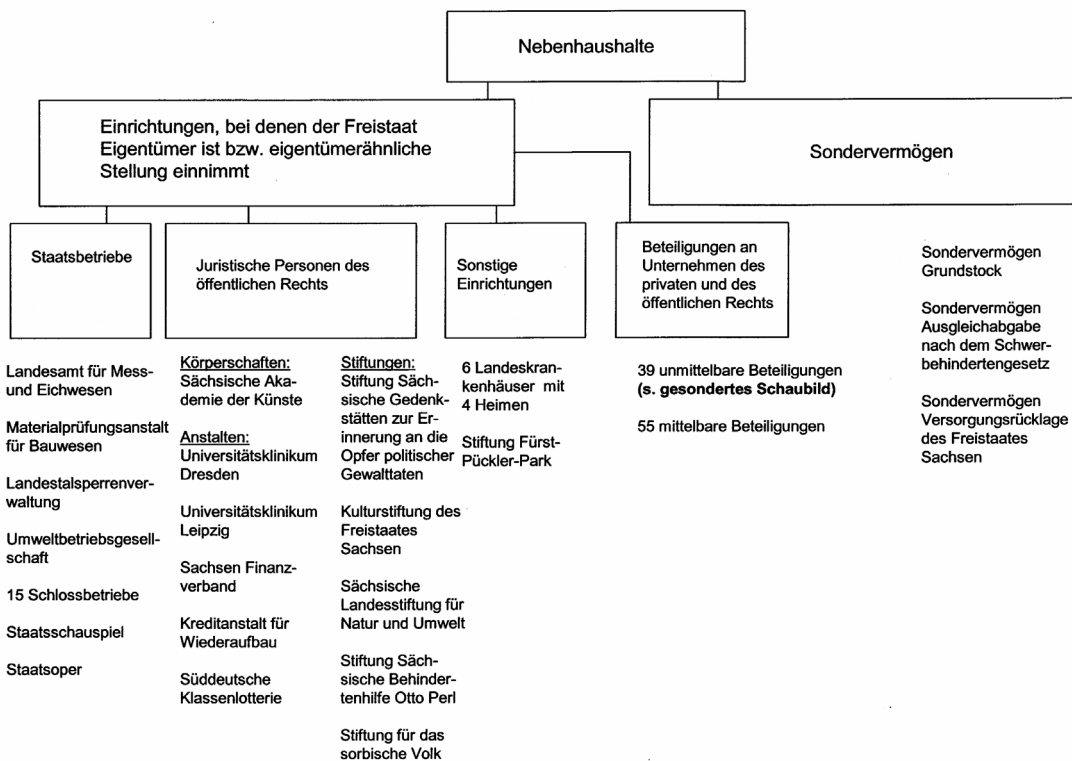
Der SRH weist an dieser Stelle darauf hin, dass bereits mehrfach festgestellt wurde, dass konsumtive Ausgaben auf Investitionstiteln veranschlagt und verbucht worden sind.

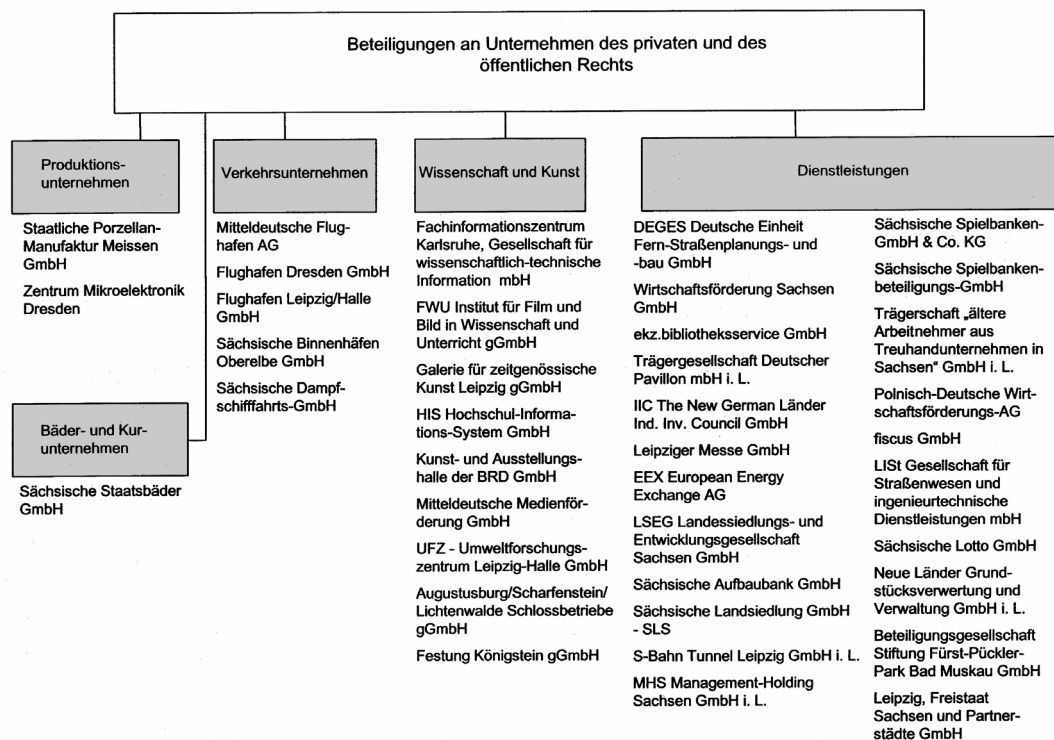
5 Nebenhaushalte

5.1 Bestand

Nebenhaushalte sind Einrichtungen und Vermögen des Freistaates, bei denen das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt und die nicht im Zentralhaushalt geführt werden. Dazu zählen Sondervermögen, Staatsbetriebe, juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen, an denen der Freistaat beteiligt ist.

Die nachfolgenden Schaubilder geben einen Überblick zum Bestand an Nebenhaushalten zum 31.12.2002 (Anlagen zum StHpl. 2001/2002, Angaben der Ressorts, Beteiligungsbericht 2002):





5.2 Weitere Entwicklung des Bestandes

Zum 01.01.2003 wurden die drei Staatsbetriebe „Sächsisches Immobilien- und Baumanagement“, „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“ und „Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig“ neu eingerichtet.

Im Rahmen der Olympiabewerbung wurde die GmbH Bewerbungskomitee Leipzig 2012 im Hj. 2003 neu gegründet. Das Beteiligungsverhältnis mit der Galerie für zeitgenössische Kunst Leipzig gGmbH wurde 2003 beendet und die Liquidation der Trägerschaft „ältere Arbeitnehmer aus Treuhandunternehmen in Sachsen“ GmbH abgeschlossen. Die Sächsische Aufbaubank GmbH wurde in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts in alleiniger Trägerschaft des Freistaates Sachsen umgewandelt und wird als Sächsische Aufbaubank - Förderbank - fortgeführt.

Unter dem 01.01.2004 wurden die beiden Staatsbetriebe Sächsische Gestütsverwaltung und Landesbühnen Sachsen neu gegründet, zum 01.01.2004 der Staatsbetrieb Materialprüfungsanstalt für das Bauwesen verkauft. Das Heim am Sächsischen Krankenhaus Hochweitzschen wurde zum 01.01.2004 an einen privaten Träger übergeben.

Darüber hinaus sind weitere Ausgliederungen aus dem Staatshaushalt geplant:

- Staatliche Ethnographische Sammlung Sachsen (Gründung Staatsbetrieb zum 01.01.2005),
- Staatliche Kunstsammlungen Dresden (Gründung Staatsbetrieb zum 01.01.2005),
- Sachsenforst (Gründung Staatsbetrieb zum 01.01.2006),

- Forschungsinstitut für Balneologie und Kurortwissenschaften (mittelfristig bis 2007, Gründung einer Stiftung als künftige Trägerin),
- Geschäftsstelle der Stiftung Mutter und Kind sowie Otto Perl (mittelfristig, keine Rechtsform angegeben),
- Privatisierung der Sächsischen Krankenhäuser Hochweitzschen und Hubertusburg (zum 01.01.2005).

Der SRH hat bereits mehrfach auf die mit der Schaffung von Nebenhaushalten verbundenen Risiken hingewiesen. Insbesondere darauf, dass durch Nebenhaushalte erhebliche finanzielle Mittel außerhalb des StHpl. gebunden werden, die den Maßnahmen der Haushaltssteuerung entzogen sind. Mit den Nebenhaushalten können Möglichkeiten zusätzlicher Kreditaufnahme geschaffen werden, ohne dass diese auf die Kreditobergrenze angerechnet werden. Wir verweisen auf unsere Bemerkungen in den Jahresberichten 2002 und 2003.

5.3 Staatsbetriebe

Wie vorstehende Ausführungen zeigen, ist der Trend zur Neugründung von Staatsbetrieben ungebrochen. Bei der Gründung von Staatsbetrieben werden Aufgaben der Staatsverwaltung auf die Betriebe übertragen. Am Finanzierungsbedarf aus dem Staatshaushalt ändert sich durch die Ausgliederung als solche jedoch nichts. Der Freistaat ist nach wie vor verpflichtet, die notwendigen Ausgaben für die Aufgabenerledigung zu leisten.

Die Staatsbetriebe binden erhebliche finanzielle Mittel, die sich in der HR lediglich in Zuschusszahlungen widerspiegeln (vgl. nachfolgende Übersicht). Um den Informationsgehalt der HR hinsichtlich der Staatsbetriebe zu erhöhen, hat der SRH bereits in seinem letzten Jahresbericht empfohlen, der HR den Jahresabschluss der Staatsbetriebe beizufügen (vgl. Jahresbericht 2003, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5). Zur Umsetzung dieses Vorschlags hat eine Abstimmung zwischen SMF und SRH stattgefunden.

Staatsbetriebe	Anzahl Mitarbeiter		Zuschuss Ist (€)	
	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2002	31.12.2003
Sächsisches Landesamt für Mess- und Eichwesen	91	91	1.020.000,00	947.000,00
Materialprüfungsanstalt für Bauwesen	43	31	1.099.321,52	534.322,14
Landestalsperrenverwaltung	486	500	30.877.259,27	42.200.000,00
Umweltbetriebsgesellschaft	167	175	12.015.310,78	10.789.500,00
15 Schlossbetriebe Burgen, Schlösser und Gärten - ab 01.01.2003 ein Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen	182	218* (Stichtag 01.04.2003)	7.774.625,59	10.619.739,92 <i>(davon 741,6 T€ für Beseitigung Hochwasserschäden)</i>
Staatsschauspiel	337	299	14.316.172,67	14.316.100,00
Staatsoper	823	826	35.585.914,93	35.585.900,00
Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	Neugründung 01.01.2003	1.366 (Stichtag 01.04.2003)	Neugründung 01.01.2003	53.680.000,00
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	Neugründung 01.01.2003	79	Neugründung 01.01.2003	3.190.000,00

* Ab 01.01.2003 mit der ehemaligen Schlösserverwaltung im Lff.

Der SRH sieht die derzeitige Gründung von Staatsbetrieben im Hinblick auf die koordinierte Einführung des NSM im Freistaat als problematisch an. Nach Nr. 1 der VwV-NSM vom 21.01.2004 bedürfen Vorhaben der Fachressorts zur Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden und Steuerungselemente bei einzelnen Dienststellen einschließlich der Staatsbetriebe der Zustimmung des SMF. Diese Einwilligung erfolgt nach Nr. 3.1 der VwV-NSM mit dem Abschluss einer Umsetzungsvereinbarung. Auf diese Weise soll die koordinierte Einführung des NSM im Freistaat sichergestellt werden.

Der SRH vermag insbesondere bei den Neugründungen in den Jahren 2003 und 2004 keine Grundlage für eine koordinierte Einführung des NSM zu erkennen. Solange hinsichtlich der sachsenweit anzuwendenden kaufmännischen Software keine Entscheidung getroffen ist und die bundeseinheitlichen Produkt- und Kontenrahmen nicht endgültig abgestimmt sind, lässt sich zukünftiger Anpassungsbedarf auch bei den neu gegründeten Betrieben nicht verhindern. Dadurch sind mit hoher Wahrscheinlichkeit zusätzliche Kosten z. B. bei Softwareanschaffungen vorprogrammiert. Auch nähren häufige Änderungen bei der Definition von Arbeitsgrundlagen die ohnehin bereits vorhandenen Akzeptanzprobleme.

Aus Sicht des SRH wäre es zu überlegen, ob nicht Neugründungen von Staatsbetrieben zumindest bis zum Abschluss des Auswahlverfahrens für die landeseinheitliche kaufmännische Software und zur Abstimmung der bundeseinheitlichen Vorgaben aufgeschoben werden sollten.

Das SMF teilte mit, dass es den Einwand des SRH, mit der Neugründung von Staatsbetrieben bis zur Entscheidung über eine landeseinheitliche kaufmännische Software zu warten, grundsätzlich nachvollziehen kann. Es sieht jedoch dringenden Handlungsbedarf, um auf anstehende Strukturänderungen (Personalabbau) flexibler reagieren zu können und eine verstärkte Erlösorientierung in der Wirtschaftsführung zu gewährleis-

ten. Aus Sicht des SMF überwiegt das Interesse an rascher struktureller Straffung gegenüber absoluter Planungssicherheit bei mittelfristigen Beschaffungsentscheidungen zur Software. Diese wird entsprechend variabel erfolgen, um sich landeseinheitlichen Entwicklungen nicht zu verschließen.

Weiterhin sieht das SMF in der VwV-NSM eine ausreichende Regelung, um bei einer Staatsbetriebsgründung die Voraussetzungen für die erfolgreiche Implementierung des NSM zu schaffen. Insbesondere sollen die Umsetzungs- und Anpassungsvereinbarungen dies sicherstellen.

Der SRH hält an seiner Auffassung fest. Mit der Neugründung von Staatsbetrieben vor Einführung einer landeseinheitlichen kaufmännischen Software werden mit der eigenständigen Softwarewahl der neu gegründeten Staatsbetriebe Tatsachen geschaffen. Diese lassen sich später nur schwer und kostenintensiv an das landeseinheitliche NSM-Konzept anpassen.

Hinsichtlich einer koordinierten Einführung des NSM bei Neugründungen vermisst der SRH bisher abgeschlossene Umsetzungs- bzw. Anpassungsvereinbarungen z. B. für die Landesbühnen Sachsen (Gründung zum 01.01.2004).

Die Argumentation des SMF bezüglich eines dringenden Bedarfs zur Staatsbetriebsgründung kann der SRH nicht nachvollziehen. Zum einen hätten solche Einrichtungen durch Auswahl als Modell schnell eine erlösorientierte Wirtschaftsführung umsetzen können und zum anderen lässt sich nur durch Staatsbetriebsgründung kein flexiblerer Personalabbau erreichen, da dieser den allgemeinen Bedingungen für Personalabbau im öffentlichen Dienst unterliegt.

6 Neues Steuerungsmodell

Das SMF wurde mit Kabinettsbeschluss vom 14.03.2000 beauftragt, unter Beteiligung der SK, des SMI und der anderen Ressorts, Richtlinien über den Einsatz eines „Neuen Steuerungsmodells“ in der sächsischen Verwaltung zu entwickeln. Am 21.01.2004 ist die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsverwaltung (VwV-NSM) in Kraft getreten. Bei der Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden und Steuerungselemente im Sinne der VwV-NSM sind die Bestimmungen des Rahmenhandbuchs „Neues Steuerungsmodell der Sächsischen Staatsverwaltung“ (NSM-Rahmenhandbuch) anzuwenden. Der sog. Landesumsetzungsplan ist Bestandteil des Rahmenhandbuchs und sieht zunächst eine Erprobungsphase in Modellprojekten vor. Die landesweite Umsetzung ist bis 2010 geplant.

Entsprechend einem Kabinettsbeschluss vom 08.07.2003 zur Einführung des NSM wurden vier Modelle ausgewählt, in denen die Umsetzung nach dem NSM-Rahmenhandbuch bereits vor In-Kraft-Treten der VwV-NSM begann:

- Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte,
- Justizvollzugsanstalt Waldheim,
- Vermessungsamt Plauen,
- Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen - Schlossbetrieb Moritzburg.

Die Auswahl wurde anhand unterschiedlicher Kriterien getroffen. Dabei spielten z. B. Größe und Aufbau der Behörde, Bereitschaft zur Umsetzung des NSM eine Rolle. Ein Kriterium war auch, ob und in welcher Höhe Erlöse erzielt werden, da diese mit den Informationen aus dem NSM gesteuert werden sollen.

Der SRH hält die VwV-NSM und das NSM-Rahmenhandbuch grundsätzlich für eine modellhafte Erprobung der Einführung des NSM in der Sächsischen Staatsverwaltung für geeignet. Er hat der Erprobung des NSM unter der Voraussetzung zugestimmt, dass nach Evaluierung der Modellphase und vor dem Beginn der landesweiten Umsetzung eine erneute Anhörung des SRH erfolgt.

Die Durchführung der Modellphase ist ausschlaggebend für die Entscheidung über eine landesweite Umsetzung des NSM. Deshalb kommt der Evaluierung der Modellvorhaben eine besondere Bedeutung zu. Die Bewertung der Modelle erfolgt auf der Grundlage der Umsetzungsvereinbarungen, die nach Nr. 3.1 der VwV-NSM vor Einführung des NSM zwischen SMF und dem jeweiligen Fachressort abzuschließen sind. Die Umsetzungsvereinbarungen sollen u. a. eindeutige und messbare Ziele, die Inhalte und den frühestmöglichen Zeitpunkt der Modellbewertung festlegen.

Nr. 3.1 VwV-NSM sieht vor, dass die Vereinbarungen dem SRH vorzulegen sind. Bislang wurden dem SRH keine Umsetzungsvereinbarungen vorgelegt. Das SMF hat hierzu mitgeteilt, dass diese bisher nur im Entwurf vorliegen.

Im Landesumsetzungsplan war vorgesehen, mit dem „NSM-Betrieb“ in den Modellen zum 01.08.2004 zu beginnen. Zunächst wurden in den Modellen die spezifischen Handbücher aus dem Rahmenhandbuch erarbeitet. In ihnen werden die Vorgaben des Rahmenhandbuchs, das für die gesamte Staatsverwaltung gilt, auf die jeweilige Behörde angepasst. Die spezifischen Handbücher stellen die Voraussetzung für die Umsetzung des NSM in einer Einrichtung dar. Sie liegen nach Auskunft des SMF im Entwurf vor.

Es ist weiter vorgesehen, dass die Modelle vier unterschiedliche Softwareprogramme testen. Eine Entscheidung zur Softwareauswahl wurde bisher nicht getroffen. Da sich erwartungsgemäß Anpassungsbedarf hinsichtlich des spezifischen Einsatzes beim jeweiligen Modell ergab, ließ sich der Termin 01.08.2004 nicht halten.

Weiterhin war vorgesehen, für Produkte, die nicht nur in einer Behörde anfallen, einen landesweiten Produktkatalog zu erstellen. Dieser Katalog soll dann einheitlich in allen Behörden genutzt werden. An der Erstellung wird derzeit mit den Modellen gearbeitet.

Die Anpassung der 26 Piloten (Einrichtungen, die bereits nach § 7 a SäHO betriebswirtschaftliche Elemente einsetzen) sollte nach dem Landesumsetzungsplan am 08.07.2003 begonnen werden und bis zum 30.06.2005 abgeschlossen sein. Nach Auskunft des SMF war dies bisher wegen personeller Engpässe nicht zu bewältigen.

Wegen der noch ausstehenden Entscheidungen, u. a. zum Einsatz einer landesweiten Software und zum landesweiten Produktkatalog, hält der SRH eine zeitliche Verschiebung bei der Anpassung der Piloten für angebracht. Die Umsetzung des NSM sollte bei den Piloten erst erfolgen, wenn verwertbare Ergebnisse bei den Modellen vorliegen. Anderenfalls könnten sich erhebliche Mehrkosten für den Freistaat ergeben (s. Pkt. 5.3).

Das SMF teilte mit, dass die Umsetzungsvereinbarungen für die Justizvollzugsanstalt Waldheim und die Anpassungsvereinbarung für den Schlossbetrieb Moritzburg abgeschlossen sind. Die Anpassungs- bzw. Umsetzungsvereinbarungen für die anderen

Modelle stehen kurz vor dem Abschluss. Sobald diese vollständig abgeschlossen sind, erhält der SRH je einen Abdruck der Vereinbarungen.

Weiterhin teilte das SMF mit, dass die Erstellung der spezifischen Handbücher in den Modellen abgeschlossen ist. Für die Modellphase sollen zwei Softwareprodukte angeschafft werden. Das SMF bestätigte, dass der Termin 01.08.2004 für den Produktivstart für den Softwareeinsatz nicht gehalten werden kann. Neuer Termin ist aus Sicht des SMF der 01.12.2004. Diese Verzögerung ist nach Meinung des SMF angesichts des Umfangs des Projektes und des betretenen Neulandes durchaus vertretbar. Zudem wurde der Schwerpunkt ausdrücklich auf die Qualität der spezifischen Handbücher und der abzuschließenden Vereinbarungen gelegt.

Der Landesleistungskatalog sei größtenteils fertig gestellt und befände sich derzeit in der Abstimmung mit den Modellen.

Aufgrund personeller Engpässe sei die Pilotenanpassung nicht wie geplant am 08.07.2003 gestartet, sondern derzeit zurückgestellt worden.

Das SMF begrüßt grundsätzlich die Empfehlung des SRH, die Anpassung der Piloten auf das NSM zeitlich zu verschieben. Es besteht Einigkeit darüber, dass erst nach verwertbaren Ergebnissen aus den Modellen die Umsetzung bei den Piloteinrichtungen erfolgen sollte. Der NSM-Gesamtprojektplan soll aktualisiert werden.

1 Staatsschulden

Staatsschulden sind am Kreditmarkt aufgenommene Mittel, die zur Deckung von Ausgaben dienen. Nach Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen bedarf die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, der Ermächtigung durch ein Gesetz. § 18 SäHO konkretisiert die Voraussetzungen und Grenzen für die Aufnahme von Krediten.

Zu den Einnahmen aus Krediten im Sinne von § 18 SäHO gehören auch Kreditaufnahmen bei Sondervermögen u. dgl. Kassenverstärkungskredite hingegen zählen nicht zu den von der Kreditobergrenze betroffenen Einnahmen. Sie dienen der Behebung vorübergehender Liquiditätsschwierigkeiten der Kasse.

Die Tilgungsleistungen werden im Haushaltsplan als Minusbetrag bei den Schuldaufnahmen abgesetzt. Die Einnahmen aus Krediten im Sinne von § 18 SäHO spiegeln somit den Stand der staatlichen Schuldaufnahme wieder, sie stellen die Nettokreditaufnahme bzw. die Nettoneuverschuldung dar.

1.1 Kreditermächtigungen für das Haushaltsjahr 2002

Bei den im HG 2001/2002 festgeschriebenen Kreditermächtigungen handelt es sich in erster Linie um allgemeine Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten zur Deckung von Ausgaben. Des Weiteren bestimmt das HG Sonderkreditermächtigungen, die in der Regel der Geldbeschaffung für bestimmte einzelne Zwecke dienen.

1.1.1 Höchstgrenze für die allgemeine Kreditaufnahme (Neuverschuldung)

§ 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2001/2002 i. V. m. § 18 Abs. 3 SäHO ermächtigte das SMF zu einer Neuverschuldung in Höhe von

178.952.158,42 € (350.000.000 DM)

sowie gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2001/2002 zur Inanspruchnahme der aus dem Hj. 2001 weitgeltenden Kreditermächtigung in Höhe von

700.597.417,57 €

und damit insgesamt zur Aufnahme neuer Schulden (allgemeine Kreditaufnahmebefugnis) in Höhe von

879.549.575,99 €.

Kreditmarktdarlehen zur Finanzierung der Staatsausgaben hat das SMF in Höhe von

460.303.376,09 €

aufgenommen.

Die HR weist einen Einnahmerest aus der Kreditaufnahmebefugnis in Höhe von

419.246.199,90 €

aus. Die Kreditaufnahmebefugnis wurde somit in voller Höhe ausgeschöpft.

Ausweislich der in der HR 2002 ausgewiesenen Nettokreditaufnahme hat das SMF die Kreditermächtigung eingehalten.

1.1.2 Weitere haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen

Neben der allgemeinen Kreditermächtigung aus § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 HG 2001/2002 standen dem SMF noch weitere besondere Kreditermächtigungen zur Verfügung:

- § 2 Abs. 2 HG 2001/2002 in unbestimmter Höhe für die Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist und für Unternehmen (als juristische Personen des öffentlichen Rechts) in Gewährträgerschaft des Freistaates;
- § 2 Abs. 4 HG 2001/2002 im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres Kredite in Höhe von 2 % des Haushaltsvolumens des laufenden Haushaltsjahres (2 % entsprachen im Hj. 2002 rd. 321,6 Mio. €) vorzunehmen;
- § 2 Abs. 6 HG 2001/2002 zur Kreditaufnahme in Höhe von insgesamt 179 Mio. € zum Ankauf von Grundstücken zugunsten des Grundstocks;
- § 3 Abs. 2 HG 2001/2002 zur Kreditaufnahme in Höhe von 102,3 Mio. € 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 2001/2002 Kreditermächtigung in unbestimmter Höhe für zusätzliche Ausgaben, sofern hierfür nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt werden.

Die vorgenannten Sonderkreditermächtigungen wurden im Hj. 2002 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.

Die Kreditfinanzierungsgrenze bemisst sich gem. § 18 Abs. 1 SäHO nach den **eigenfinanzierten Investitionen**. Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34) sind herauszurechnen.

Berechnung der Kreditobergrenze	<i>in €</i>
Investitionsausgaben in HGr. 7 und 8 des StHpl. 2002	4.289.063.160
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34) StHpl. 2002	- 2.426.556.654
Anrechenbare Investitionsausgaben (Kreditobergrenze gem. § 18 Abs. 1 SäHO)	1.862.506.506
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt (Kap. 1510) StHpl. 2002	
- Bruttokreditaufnahme	1.201.535.921
- Tilgung für Darlehen	- 1.022.583.762
Nettoneuverschuldung¹⁾	178.952.158

¹⁾ Durch Rundungen können geringfügige Abweichungen der Summen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen auftreten.

Die geplante Nettoneuverschuldung lag also - wie in den Vorjahren - deutlich unter der Kreditobergrenze.

Nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG ist die Summe aller im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen die Regelobergrenze für die Nettokreditaufnahme. § 13 Abs. 3 Nr. 2 SäHO hat die Definition des Investitionsbegriffs übernommen. Der für § 18 SäHO maßgebliche, streng haushaltsrechtlich interpretierte weite Investitionsbegriff stößt jedoch auf immer größere Bedenken. Beispielsweise berücksichtigt die verfassungsgemäße Kreditobergrenze nicht den Werteverlust bei Investitionen. Einnahmen aus Vermögensveräußerungen und Rückflüsse aus Darlehen werden nicht von den anrechenbaren Investitionen abgezogen. Die Inanspruchnahmen des Staates bei Gewährleistungen werden als Investitionen behandelt.

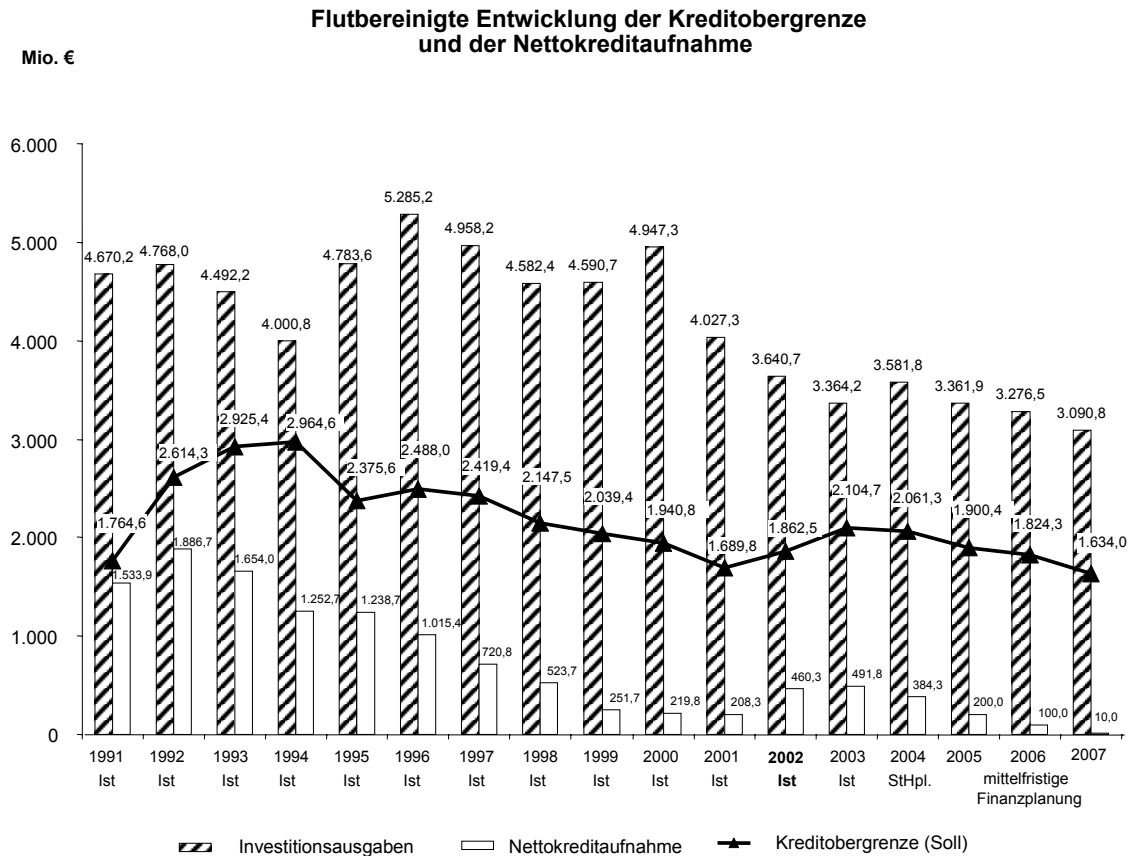
Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die extensive Handhabung des Investitionsbegriffs mitursächlich für hohe Staatsverschuldung und geringer werdende Handlungsspielräume ist. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die verfassungsgemäße Kreditobergrenze nicht mehr den heutigen Erfordernissen entspricht, da sie zu weit gefasst ist. Zudem geht die Kreditobergrenze nicht mit den europäischen Konvergenzkriterien konform (vgl. Pkt. 2). Die verfassungsgemäße Kreditobergrenze des Freistaates Sachsen lag 2002 bei rd. 1,9 Mrd. € und liegt in den Hj. 2003 und 2004 bei rd. 2,1 Mrd. €. **Das Ausschöpfen eines solchen Kreditrahmens würde die Handlungsfähigkeit des Freistaates in den folgenden Haushaltsjahren lähmen und zukünftige Generationen übermäßig belasten.**

1.3 Nettoneuverschuldung

Die Nettoneuverschuldung war im StHpl. 2001/2002 für das Hj. 2002 um 1.683.554.348 € und somit um 90,4 % (Vorjahr 86,4 %) geringer als die anrechenbaren Investitionsausgaben angesetzt. Die Kreditobergrenze wurde im Haushaltsplan wie schon in den Vorjahren deutlich unterschritten.

Die Schuldaufnahme belief sich im Ist 2002 auf 460.303.376,09 €. Sie liegt damit 281.351.217,67 € über der geplanten Nettoneuverschuldung, was einer Abweichung um rd. 157 % entspricht. Die Erhöhung der Schuldaufnahme war notwendig, da im Hj. 2002 Einnahmeausfälle von 1,3 Mrd. € auszugleichen waren. Der weit größere Anteil wurde im Rahmen des Haushaltsvollzugs eingespart.

Jede neue Nettokreditverschuldung sollte aufgrund der stetig wachsenden Schuldenbelastung und der Zinslast sowie der damit verbundenen Bindung zukünftiger Haushalte vermieden werden. 2002 hat der Freistaat sein Ziel, diese bis 2006 stetig gegen Null zu fahren, zumindest vorübergehend aufgeben müssen. Die angestrebte und im Rahmen des nationalen Stabilitätspaktes geforderte Haushaltskonsolidierung verschiebt sich somit weiter in die Zukunft. Mittelfristig gesehen muss der Freistaat aber weiter alle Anstrengungen unternehmen, ohne Nettokreditaufnahme auszukommen.



Wie das Schaubild zeigt, liegt die verfassungsmäßige Grenze für die Schuldenaufnahme wesentlich über der vom Freistaat Sachsen gefahrenen Nettokreditlinie. Die starke Abweichung von Kreditlinie und Nettokreditaufnahme dokumentiert deutlich die bereits erwähnte Notwendigkeit der Anpassung des Investitionsbegriffs für Zwecke der Neuverschuldung.

Wie die mittelfristige Finanzplanung zeigt, soll die Erhöhung der Nettokreditaufnahme auf die Jahre 2002 bis 2004 begrenzt bleiben. Bis 2007 wird das sehr ehrgeizige Ziel verfolgt, die Nettokreditaufnahme auf 10 Mio. € zu begrenzen. Damit verbunden ist jedoch eine Rückführung der Investitionen auf das bisher seit der Wende tiefste Niveau, wie die Grafik zeigt. Ob sich diese Vorstellungen verwirklichen lassen, bleibt abzuwarten.

1.4 Schuldenstand und Schuldendienst

Seit 1991 wächst der Schuldenstand kontinuierlich an. Das SMF musste mehr Kredite aufnehmen, als im selben Jahr jeweils bestehende Schulden getilgt werden konnten. Eine Umkehr dieses Trends ist noch nicht abzusehen.

Haushalts- jahr ¹⁾	in Mio. €			
	Bruttokredit- aufnahme	Tilgung	Nettokredit- aufnahme	Stand am Ende des Haushaltsjahres ²⁾
1991	1.533,9	0,0	1.533,9	1.533,9
1992	1.886,7	0,0	1.886,7	3.420,6
1993	1.705,2	51,1	1.654,0	5.074,6
1994	1.689,8	437,2	1.252,7	6.327,2
1995	1.839,5	600,8	1.238,7	7.565,9
1996	1.795,1	779,7	1.015,4	8.581,4
1997	1.467,3	746,5	720,8	9.302,2
1998	1.531,0	1.007,2	523,7	9.825,9
1999	1.085,1	833,4	251,7	10.077,6
2000	1.178,2	958,3	219,8	10.297,4
2001	930,6	722,3	208,3	10.505,7
2002	1.753,1	1.292,8	460,3	10.966,0
2003	1.772,9	1.281,1	491,8	11.457,8
2004	1.670,5	1.286,2	384,3	11.842,1
2005			200,0	12.042,1
2006			100,0	12.142,1
2007			10,0	12.152,1

¹⁾ 1991 bis 2002 HR, 2003 Istergebnis, 2004 StHpl., 2005 bis 2007 ergibt sich aus der Aufrechnung der Nettokreditaufnahme lt. mittelfristiger Finanzplanung auf die Vorjahresstände.

²⁾ Durch Rundungen können geringfügige Abweichungen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen auftreten.

Der Zuwachs des Schuldenstandes verlangsamte sich bis 2001 von Jahr zu Jahr infolge der jährlich sinkenden Nettoneuverschuldung. Im Hj. 2002 betrug der Zuwachs zum Vorjahr 4,4 %, während im Hj. 2001 gegenüber 2000 die Zuwachsrate nur bei 2,0 % lag. Für 2007 plant das SMF eine nach Einschätzung des SRH sehr optimistische Zuwachsrate von nur 0,1 %.

Die Mittel aus der Kreditaufnahme standen bis Mitte der neunziger Jahre fast in voller Höhe zur Ausweitung des Finanzspielraumes zur Verfügung. Tilgungsleistungen und steigende Zinsausgaben haben den frei disponiblen Teil der Kredite - rein rechnerisch - schon mehr als aufgezehrt. Über die Nettokreditaufnahme kann sich der Freistaat somit keinen zusätzlichen finanziellen Handlungsrahmen mehr schaffen.

in Mio. €			
Haushaltsjahr ¹⁾	Nettokreditaufnahme	Zinsausgaben ²⁾	Differenz ³⁾
1991	1.533,9	9,9	1.524,0
1992	1.886,7	1,4	1.885,3
1993	1.654,0	190,6	1.463,5
1994	1.252,7	324,7	928,0
1995	1.238,7	383,3	855,4
1996	1.015,4	488,3	527,1
1997	720,8	554,7	166,1
1998	523,7	576,2	-52,5
1999	251,7	581,8	-330,1
2000	219,8	562,0	-342,2
2001	208,3	589,5	-381,2
2002	460,3	588,2	-127,9
2003	491,8	593,5	-101,7
2004	384,3	652,7	-268,4
2005	200,0	649,1	-449,1
2006	100,0	643,3	-543,3
2007	10,0	645,8	-635,8

¹⁾ 1991 bis 2002 HR, 2003 Istergebnis, 2004 StHpl., 2005 bis 2007 mittelfristige Finanzplanung.

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

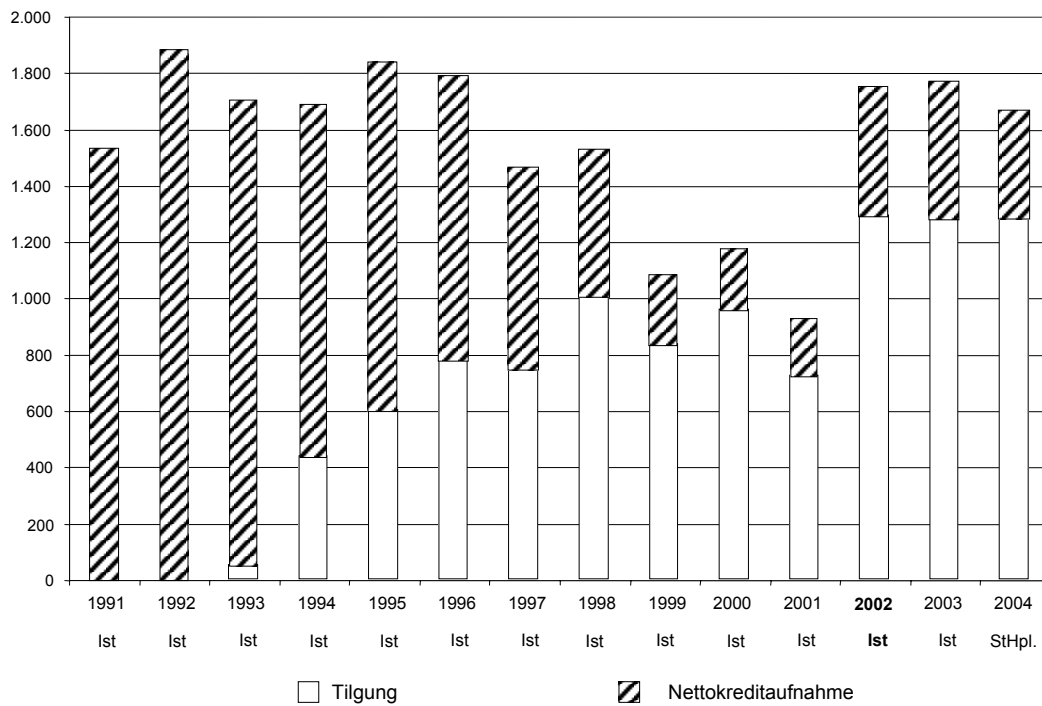
³⁾ Durch Rundungen können geringfügige Abweichungen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen auftreten.

Wenigstens führten die hohen Tilgungsleistungen im Hj. 2002 und 2003 und die anhaltend günstigen Refinanzierungszinssätze zu einem geringeren Anstieg der Zinslasten als im StHpl. veranschlagt. Das SMF rechnet damit, dass die Zinsen in den nächsten Jahren auf relativ hohem Niveau bei rd. 650 Mio. € stagnieren werden.

Nachfolgende Grafik stellt die gewachsene Bedeutung der Tilgungsleistungen im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme dar.

Bruttokreditaufnahme in Mio. €

Kreditaufnahme und Tilgung



Die restriktive Kreditaufnahmepolitik der vergangenen Jahre konnte nicht verhindern, dass durch die hohe Verschuldung früherer Jahre eine erhebliche Vorbelastung für die Planung zukünftiger Haushalte entstanden ist. Die Bedeutung der Kreditaufnahme und des damit verbundenen Schuldendienstes zeigt sich auch am Anteil an den flutbereinigten Gesamtausgaben des Freistaates. Dieser lag für Tilgungsleistungen im Hj. 2002 bei rd. 8,4 % und für Zinsausgaben bei rd. 3,8 %. Beide Schuldendienstleistungen zusammen binden rd. 12 % des Gesamthaushaltes.

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast

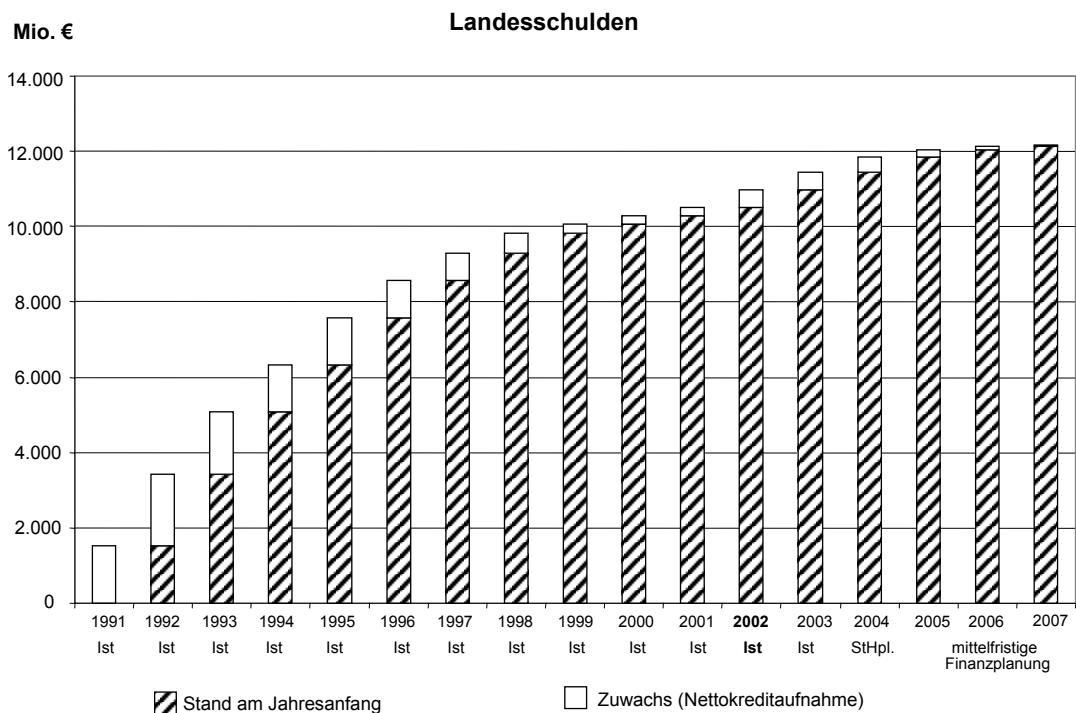


Seit 1998 übersteigen die Zinsausgaben die Nettokreditaufnahme. Bedingt durch den anhaltenden Einbruch bei den Steuereinnahmen ist die Nettokreditaufnahme seit 2002 wieder angestiegen. Erst ab 2005 rechnet das SMF wieder mit einer deutlichen Rückführung der Nettokreditaufnahme. Bis zum Hj. 2007 geht das SMF von einer Stagnation der Zinslast aus. Der SRH rechnet wegen der gestiegenen Nettokreditaufnahme mittelfristig jedoch wieder mit einem tendenziellen Anstieg der Zinslast.

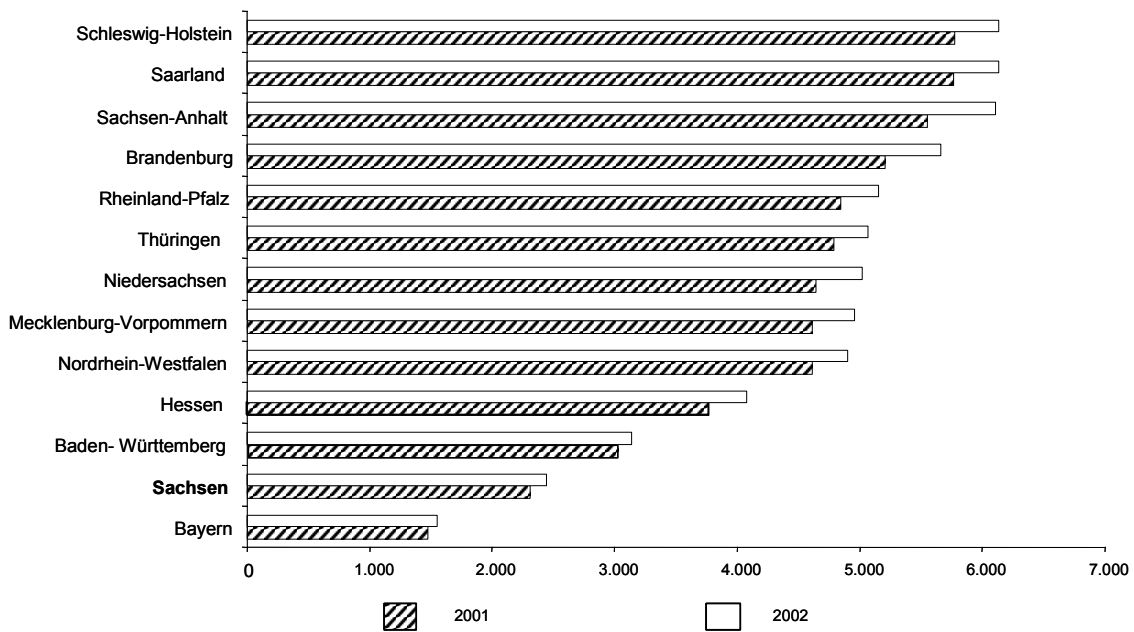
Mit der seit dem Hj. 2002 angestiegenen Neuverschuldung werden sich auch die Zinszahlungsverpflichtungen erhöhen. Dies wird zu einer in der Tendenz ebenfalls gesteigerten Vorbelastung künftiger Haushalte führen. Der finanzwirtschaftliche Spielraum bleibt in den nächsten Haushaltsjahren weiterhin sehr beschränkt.

Die notwendigen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume sind in der Zukunft nur gewährleistet, wenn mittelfristig die Nettokreditaufnahme auf „0“ gefahren wird. Langfristig gesehen muss die Schuldentilgung oberste Priorität haben.

Solange Kredite zur Schuldentilgung und Zinszahlung aufgenommen werden müssen, wird jedoch der Schuldenstand des Freistaates weiter stetig ansteigen.



Pro-Kopf-Verschuldung in €/EW



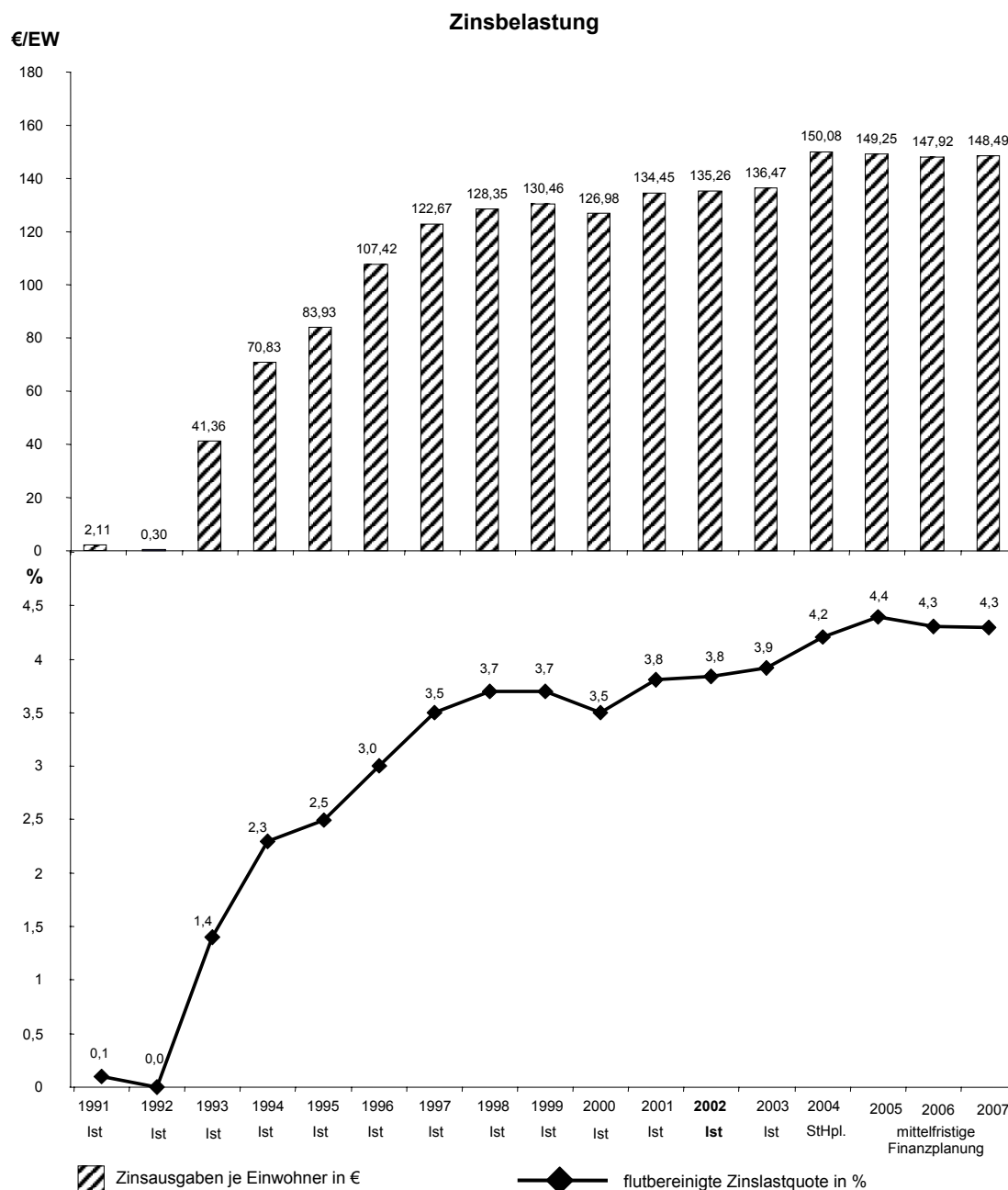
Der Schuldenstand des Freistaates belief sich am Ende des Monats Dezember 2002 auf 2.446 € je EW. Mit diesem Betrag hat zwar Sachsen nach Bayern den niedrigsten Schuldenstand je EW unter den Ländern. Er bedeutet demnach einen Anstieg um 131 € je EW im Vergleich zum Vorjahr. Der Anstieg war damit fast dreimal so hoch.

Die bestehende Praxis der jährlichen Nettokreditaufnahme darf nicht länger zu einer Spirale ohne Ende werden. Neben einer Neuorientierung des Investitionsbegriffs könnten den Schuldenabbau reglementierende haushaltsrechtliche Vorschriften den „Weg aus der Schuldenfalle“ weisen. Hier ist beispielsweise an Vorschriften zum Einsatz von einmaligen Privatisierungserlösen für Tilgungsleistungen oder Verpflichtungen zur Tilgung aufgenommener Kredite zu denken.

Die dauerhafte und nachhaltige Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte kann langfristig nur durch den Verzicht auf einen kreditfinanzierten Haushaltsausgleich gewährleistet werden.

1.5 Zinsbelastung

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



Die Kosten der Kreditaufnahme entsprechen in 2002 in etwa dem Niveau des Vorjahres. Das SMF rechnet mittelfristig mit keinem weiteren Anstieg der Zinsbelastung. Dabei geht das SMF von einem mittelfristigen Bestand der derzeitigen günstigen Refinanzierungsmöglichkeiten aus. Dabei berücksichtigt das SMF ein moderates Anwachsen der Zinssätze. **Der SRH steht dieser Prognose unter Berücksichtigung der gestiegenen Nettokreditaufnahme kritisch gegenüber.**

Obwohl die hohe Zinsbelastung jährlich erhebliche Mittel im Haushalt bindet, ist bisher der Einsatz von Zinsderivaten zur Reduzierung der Zinslast durch das SMF nicht erfolgt. Bereits im letzten Jahresbericht hat der SRH die Bedeutung des Einsatzes von Zinsderivaten für den Freistaat gewürdigt und deren Einsatz ausdrücklich befürwortet. Zudem wurde im Juni 2003 zwischen SMF und SRH der Rahmen zum probeweisen Einsatz von Zinsderivaten abgesteckt. **Vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen anderer Bundesländer beim Einsatz von Zinsderivaten hält der SRH den Einsatz von Zinsderivaten für erforderlich.**

Das SMF stimmt den Schlussfolgerungen des SRH zu. Es gehe davon aus, dass der Einsatz von Zinsderivaten zum Beginn des nächsten Jahres mit dem in § 18 Abs. 8 SÄHO formulierten Ziel erfolgen könne.

2 Nationaler Stabilitätspakt

Die Mitglieder der EU sind gem. Art. 104 des Vertrages von Maastricht zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) verpflichtet, „übermäßige Defizite im öffentlichen Sektor zu vermeiden“. Die EU-Mitgliedsstaaten streben bis 2006 nahezu ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschüsse als Ziel an. Um dieses Ziel zu gewährleisten, haben die Mitgliedsstaaten in den Zusatzprotokollen 11 und 12 zum EGV entsprechende Konvergenzkriterien festgelegt. Danach darf das geplante oder tatsächliche öffentliche Defizit 3 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen (BIP) nicht überschreiten. Der öffentliche Schuldenstand darf nicht mehr als 60 % des BIP betragen.

Der Bund kann die von 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. 104 EGV zählt. In § 51 a HGrG ist die Mitverantwortung der Länder für die innerstaatliche Umsetzung der EU-rechtlichen Verpflichtungen zur Gewährleistung der Haushaltsdisziplin verankert.

Die Beschlüsse des Finanzplanungsrates vom März und November 2002 sehen vor, dass die Länder ihre Strategien zur Erreichung des Zieles, bis 2006 einen ausgeglichenen Haushalt nachzuweisen, dem Finanzplanungsrat vorlegen müssen. Ab 2004 sollen der Bund einschließlich der Sozialversicherungen 45 % und die Länder einschließlich Gemeinden 55 % des Defizitanteils tragen. Weiterhin haben sich der Bund und die Länder verpflichtet, ihre Finanzierungsdefizite/Nettokreditaufnahme ab dem Jahr 2003 jährlich gegenüber dem Vorjahr zu reduzieren. Das Ausgabenwachstum der Länder und Gemeinden soll für die Hj. 2003 und 2004 im Vergleich zu 2002 auf jeweils 1 % im Jahresdurchschnitt begrenzt werden. Diese Beschlüsse haben jedoch nur den Charakter von Empfehlungen und sind nicht bindend.

Die vom Finanzplanungsrat bisher gefassten Beschlüsse für den nationalen Stabilitätspakt sind mit den Konvergenzkriterien nach dem Maastricht-Vertrag nicht kompatibel. Die Begrenzung des Ausgabenwachstums der Länder und Gemeinden auf 1 % des Ausgabevolumens und die unverbindliche Zusage der Reduzierung der Finanzierungsdefizite führen nicht zwangsläufig zu einem gesamtdeutschen Finanzierungsdefizit von 3 % des BIP.

Bisher fehlen verbindliche Regelungen zur Wahrung der Haushaltsdisziplin im Rahmen des nationalen Stabilitätspaktes. Weiterhin gibt es keine verbindlichen Sanktionsregelungen für die Nichteinhaltung des nationalen Stabilitätspaktes und Regelungen, wie mögliche Sanktionen der EU gegenüber Deutschland auf den Bund und die Länder mit

ihren Gemeinden verteilt werden. Die Einrichtung von Frühwarnsystemen zum Erkennen der möglichen Nichteinhaltung der Stabilitätskriterien durch die Länder und Gemeinden ist dringend erforderlich. Ein erfolgreicher nationaler Stabilitätspakt, der sich an den EU-Kriterien orientiert, ist notwendig, da sich mögliche Sanktionen der EU gegen Deutschland negativ auf alle Beteiligten auswirken werden.'

Auch die aktuellen Beschlüsse des Finanzplanungsrates vom 16.06.2004 haben keine Konkretisierung des nationalen Stabilitätspaktes gebracht.

Da sich Deutschland gegenüber der EU verpflichtet hat, bis spätestens 2005 das gesamtdeutsche Defizit unter 3 % zu senken, unerwartete Mehreinnahmen zum Abbau des Defizits zu verwenden und die Haushaltskonsolidierung auch nach 2005 konsequent fortzusetzen, ruht derzeit das Defizitverfahren gegen Deutschland.

Betrachtet man die „Selbstverpflichtung“ der Länder durch die Beschlüsse des Finanzplanungsrates, so ergibt sich für den Freistaat Sachsen Folgendes: Die Nettokreditaufnahme im Hj. 2003 konnte gegenüber 2002 nicht reduziert werden. Das Ziel, bis 2006 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, verschiebt sich weiter nach hinten. Bezogen auf die Begrenzung des Wachstums der Ausgaben blieb der Freistaat unter dem geforderten 1 % jährliches Ausgabenwachstum. Zudem steht die geringfügige Erhöhung der Nettokreditaufnahme in keiner Relation zu der Nettokreditaufnahme anderer Bundesländer.

Überträgt man die europäischen Konvergenzkriterien auf die Länder, so kann Sachsen diese Kriterien erfüllen, da der Finanzierungssaldo unter 3 % des BIP und die Verschuldung unter 60 % des BIP Sachsens liegt.

3 Bürgschaften

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

Nach § 10 Abs. 2 HG 2001/2002 konnte das SMF im Zusammenhang mit der Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist, sowie Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, bei denen der Freistaat Gewährträger ist, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 281,2 Mio. € jährlich übernehmen. Das SMF hat diesen Ermächtigungsrahmen eingehalten.

Weiter war das SMF nach § 10 Abs. 3 HG 2001/2002 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. 2001 und 2002 beantragte das SMF jeweils ein Volumen von 1,278 Mrd. €, das der Haushalts- und Finanzausschuss bewilligte.

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

Haushaltsjahr	bewilligtes Volumen in Mio. €	ausgereichtes Garantievolumen inkl. Zinsen in Mio. €
1996	460,2	387,1
1997	1.789,5	1.662,6
1998	1.789,5	1.214,0
1999	1.789,5	1.330,5
2000	1.789,5	1.100,2
2001	1.278,2	172,3
2002	1.278,2	223,3
gesamt		6.090,0

Ferner gestattete § 10 Abs. 4 HG 2001/2002 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 bis zu 1,789 Mrd. € jährlich zu übernehmen.

Im Hj. 2002 hat der Freistaat Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen in folgender Höhe übernommen:

Bereich	Bürgschaftsvolumen in T€	Anteil Freistaat in T€
Gewerbliche Wirtschaft	318.377,3	140.396,7
Wohnungsbau	14.137,0	7.068,5
Land- und Forstwirtschaft	52,7	21,1

Darüber hinaus hat der Freistaat zum 31.12.2002 Kredite der KfW und der DtA zur Förderung des wirtschaftlichen Aufschwungs in den neuen Bundesländern bisher in Höhe von 194.374,0 T€ besichert.

Der Ermächtigungsrahmen in Höhe von 1,789 Mrd. € gem. § 10 Abs. 4 HG 2001/2002 wurde eingehalten.

Weiterhin ermächtigte § 10 Abs. 7 HG das SMF zugunsten von Landeseinrichtungen, Anstalten des öffentlichen Rechts und vom Freistaat institutionell geförderten Einrichtungen im Rahmen der von diesen zu erbringenden atomrechtlichen Deckungsvorsorge Freistellungen bis zur Höhe von 66,46 Mio. € jährlich neu zu übernehmen. Im Jahr 2002 wurden 1.668,2 T€ neu ausgereicht. Per 31.12.2002 betrug die Freistellung insgesamt 100.879,9 T€.

Für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen waren im Kap. 1510 Tit. 870 01 51.129,2 T€ veranschlagt. Ausgegeben für ausgefallene Engagements rd. 26.812,2 T€.

Der Bestand der Bürgschaftssicherungsrücklage betrug unverändert zum 31.12.2002 58,798 Mio. €. Mit Bildung der Bürgschaftssicherungsrücklage soll Vorsorge für etwaige Kreditausfälle und die damit ggf. verbundene Inanspruchnahme des Freistaates getroffen werden.

Die Bildung von Rücklagen für Eventualverbindlichkeiten, deren Inanspruchnahme ungewiss ist, kommt grundsätzlich nicht in Betracht. Sind hingegen für bereits eingegangene Eventualverbindlichkeiten kassenwirksame Ausgaben mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten oder bekannt, sind entsprechende Ausgaben oder VE im Haushaltsplan zu veranschlagen. Eine lediglich buchmäßig gebildete Rücklage reicht in diesem Fall als Haushaltsvorsorge nicht aus.

Der Grundstock ist als Sondervermögen des Freistaates rechtlich unselbstständiger Teil des Staatsvermögens. Dem Grundstock fließen nach § 113 Abs. 2 SäHO Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten und von Anteilen an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten oder des öffentlichen Rechts zu.

Grundstockverwalter ist das SMF (§ 113 Abs. 2 Satz 1 SäHO). Für die Bewirtschaftung des Grundstocks waren im Hj. 2002 zuständig die Abteilung IV des SMF für die Beteiligungen, die VHBÄ, das LfF für die Schlossbetriebe und das SMUL für den Bereich Forsten.

Für das Sondervermögen Grundstock enthält der Epl. 15 als Anlage eine Übersicht über Einnahmen und Ausgaben. Laut Nachweisführung ergibt sich für das Hj. 2002 folgende Geldrechnung:

1 Einnahmen

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2002 in €	Isteinnahmen in €	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (einschließlich Erbbauzins) außer Staatswald	Tit. 131 01	56.242.106,93	21.366.594,21	-34.875.512,72
Verkauf von Staatswald	Tit. 131 02	2.045.167,52	1.377.970,68 ¹⁾	-667.196,84
Erlösauskehr zugunsten des Freistaates vor Abschluss der Verfahren nach Vermögenszuordnungsgesetz und Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen	Tit. 131 49	0,00	1.054.374,82	+1.054.374,82
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	Tit. 133 01	0,00	2.714.588,18	+2.714.588,18
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock	Tit. 154 01	0,00	9.217.034,22	+9.217.034,22
Zinseinnahmen anteilig Forsten	Tit. 154 02	-	29.873,85	+29.873,85
Zuführung an den Grundstock aus Kap. 1520 Tit. 916 01	Tit. 356 01	0,00	1.220.777,47	+1.220.777,47
Zuführung an den Grundstock aus Kap. 1520 Tit. 916 03 zum Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 356 03	0,00	5.197.422,93	+5.197.422,93
Tit.Gr. 81: Einnahmen infolge Auflösung Sondervermögen GUS-Liegenschaften Sachsen				
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften Sachsen	Tit. 131 81	-	788.476,74	+788.476,74
Zwischensumme		58.287.274,45	42.967.113,10	-15.320.161,35

¹⁾ Bereinigt um Vorjahresbestand Forstgrundstock.

Die Einnahmen im Hj. 2002 ergeben sich im Wesentlichen aus Verkäufen von Grundstücken in Höhe von rd. 21,4 Mio. € und Zinseinnahmen in Höhe von rd. 9,2 Mio. €. Die Zinseinnahmen entstanden für die Heranziehung des Grundstocks als „internen Kassenkredit“. Der Grundstockbestand wird vorübergehend für „interne Kassenkredite“ vom SMF genutzt. Die genannte Zuführung in Höhe von rd. 1,2 Mio. € an den Grundstock erfolgte für den Erwerb von Naturschutzflächen auf Antrag des SMUL.

2 Ausgaben

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2002 in €	Istausgaben in €	Differenz in €
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	Tit. 517 12	5.112.918,81	1.613.486,03	-3.499.432,78
Erlösauskehr nach Vermögenszuordnungsgesetz und Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen zu Lasten des Freistaates	Tit. 698 01	2.556.459,41	172.763,68	-2.383.695,73
Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten außer Staatswald	Tit. 821 01	10.225.837,62	4.046.046,68	-6.179.790,94
Erwerb von Staatswald	Tit. 821 02	306.775,13	1.149.002,53	+842.227,40
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 821 03	0,00	10.755.257,58	+10.755.257,58
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	Tit. 831 01	51.129.188,12	4.009.383,60	-47.119.804,52
Abführungen an den Entschädigungsfonds	Tit. 916 02	5.112.918,81	53.789,64	-5.059.129,17
Tit.Gr. 81: Ausgaben infolge Auflösung Sondervermögen GUS-Liegenschaften Sachsen				
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	Tit. 517 81	-	179.670,70	+179.670,70
Kofinanzierung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ehemaliger WGT-Liegenschaften	Tit. 685 81	-	594.317,90	+594.317,90
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen ehemaliger WGT-Liegenschaften Sachsen	Tit. 821 81	-	1.532.670,08	+1.532.670,08
Zwischensumme		74.444.097,90	24.106.388,42	-50.337.709,48

Der überwiegende Anteil der Ausgaben geht auf den Erwerb von Grundstücken für Hochschulen in Höhe von rd. 10,8 Mio. € (darunter 7,1 Mio. € für den Kauf einer Liegenschaft für die Hochschule Mittweida) sowie auf den Erwerb sonstiger Grundstücke und grundstücksgleicher Rechte in Höhe von rd. 4,0 Mio. € zurück.

Bei einem Vergleich der geplanten Einnahmen nach Maßgabe der Anlage des Haushaltsplans zum Sondervermögen Grundstock mit den tatsächlichen Istwerten nach der Anlage zur HR 2002 ergeben sich erhebliche Abweichungen. Auf Einnahmeseite wurden z. B. durch Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten 34,9 Mio. € weniger erzielt als vorgesehen.

Knapp 6,2 Mio. € weniger als geplant wurden für den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten ausgegeben. Der Erwerb von Kapitalbeteiligungen schlug mit rd. 4,0 Mio. € zu Buche. Geplant waren 51,1 Mio. €, die vor allem dem Erwerb von Anteilen an der Sachsen LB dienen sollten. Die Verpflichtung des Freistaates Sachsen zum Erwerb von Anteilen an der Sachsen LB, die der Freistaat in die sog. Sachsen-Finanzgruppe einbringt, beruht auf dem Gesetz über die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen und die Sachsen-Finanzgruppe¹⁾. Die Verzögerungen beim Erwerb von Anteilen an der Finanzgruppe führt das SMF auf den Volksentscheid im Jahr 2001 zurück, der für die beteiligten Sparkassen bis August 2003 zu einer Beitrittssperre führte.

¹⁾ In 2002 ergab sich die Verpflichtung aus dem Gesetz zur Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute einschließlich der SAB vom 03.05.1999.

Für das Hj. 2003 liegt zwar die HR noch nicht vor. Ein Vergleich der Anlage zum Epl. 15 (Übersicht Sondervermögen Grundstock) für das Hj. 2003 mit einer Übersicht des SMF über den „Grundstockstatus“ zum 31.12.2003 ergibt nach wie vor z. T. erhebliche Differenzen zwischen den vorgesehenen und tatsächlich entstandenen Ausgaben. So sah das SMF Ausgaben für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen in Höhe von 110 Mio. € vor (insbesondere für den Finanzverband), tatsächlich entstanden Ausgaben in Höhe von 0,6 Mio. €. Das SMF führte bereits von 1998 bis 2000 Mittel in Höhe von insgesamt 111,6 Mio. € aus dem Haushalt (Kap. 1521) an den Grundstock zu, um Vorsorge für den Erwerb von Anteilen an der Sachsen LB zu treffen. Eine Rückführung der nicht verwendeten Mittel an den Haushalt erfolgte bisher nicht.

Dem SMF ist zwar zuzugestehen, dass Mittel für den Anteilserwerb aus Vorsorgegründen bereitgehalten werden mussten. Die genannten Haushaltsmittel hätten dem Grundstock jedoch erst zugeführt werden dürfen, wenn die Mittel zeitnah auch tatsächlich verwendet werden sollen. Angesichts der Verzögerungen beim Erwerb von Anteilen durch den Volksentscheid in 2001 und der bis 2003 bestehenden Beitrittssperre war die zeitnahe Verwendung zumindest ab 2001 in Frage gestellt. Vor allem hätte das SMF die Mittel in Höhe von 111,6 Mio. € zeitnah an den Haushalt insoweit zurückführen sollen, wie die Mittel nicht benötigt wurden. Dadurch wäre dem Etatrecht des Parlaments im Hinblick auf die künftige Verwendung der Haushaltsmittel eher Rechnung getragen worden. Der Einwand des SMF, bei Rückführung der Mittel an den Haushalt handle es sich um eine „grundstockfremde Ausgabe“, ist nicht stichhaltig. Die Rückführung zweckgebundener Mittel an den Haushalt stellt eine bloße Vermögensverschiebung dar.

Zweckgebundene Mittel in Höhe von 111,6 Mio. € die wie hier seit 2000 dem Grundstock zur Verfügung stehen, hätten insoweit an den Haushalt zurückgeführt werden sollen, wie die Mittel nicht benötigt werden. Künftig sollten dem Grundstock Mittel für bestimmte Zwecke erst zugeführt werden, wenn diese zeitnah verwendet werden sollen.

Bei Grundstockgeschäften müssten Planungsentscheidungen mit höherer Prognosesicherheit erfolgen können. Auch wenn der Übersicht Sondervermögen Grundstock als Anlage zum StHpl. lediglich informatorische Bedeutung zukommt, sollte die Übersicht doch möglichst aussagekräftig sein. Der SRH erinnert an die Empfehlung im Jahresbericht 2003 zur Verbesserung der „Treffsicherheit“ bei Prognoseentscheidungen. **Angesichts der z. T. erheblichen Differenzen bei einzelnen Grundstockpositionen zwischen den vorgesehenen und tatsächlich entstandenen Einnahmen und Ausgaben empfiehlt der SRH weiterhin die Prognosesicherheit zu verbessern.**

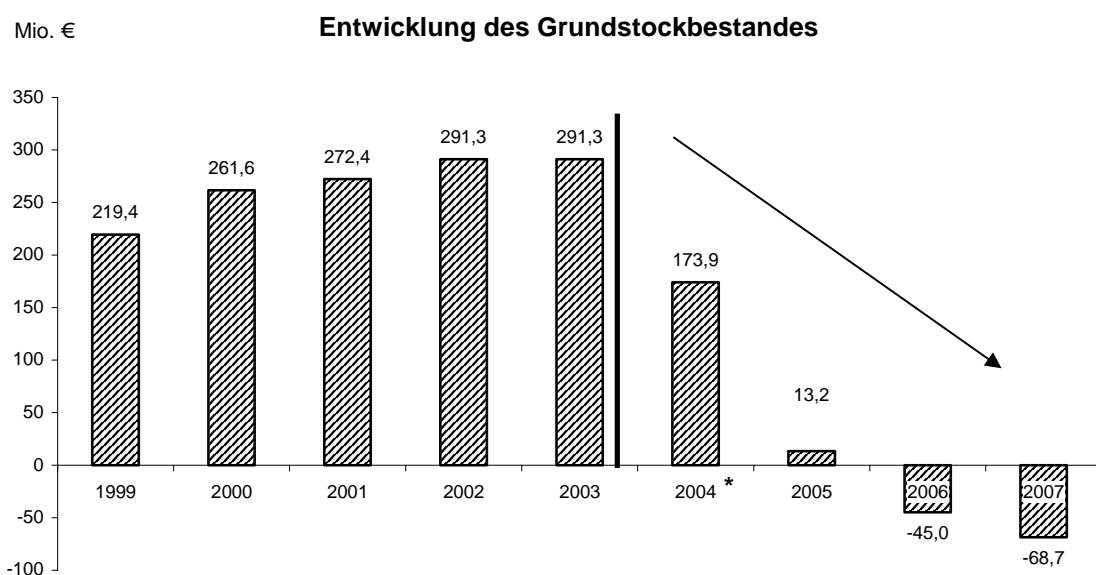
3 Bestand an Grundstockmitteln

Der Grundstock einschließlich des Forstgrundstocks wies zu Beginn des Hj. 2002 einen Anfangsbestand von rd. 272,4 Mio. € aus. Der Endbestand betrug zum Abschluss des Hj. 2002 rd. 291,3 Mio. €. Den Gesamteinnahmen in Höhe von rd. 43,0 Mio. € standen Gesamtausgaben in Höhe von 24,1 Mio. € gegenüber.

	2002 in €	2003 ¹⁾ in €
Übertrag aus dem Hj. 2001	272.394.007,62	291.254.732,30
Einnahmen	42.967.113,10	26.575.009,17
Ausgaben	24.106.388,42	26.525.099,98
Saldo - Übertrag in das Hj. 2003	291.254.732,30	291.304.641,49

¹⁾ Angaben lt. SMF im Grundstockstatus zum 31.12.2003.

Der Bestand des Forstgrundstocks in Höhe von 2.452.113,9 € wird in der Anlage zur HR 2002 lediglich als Bestandteil des gesamten Grundstocks ausgewiesen. **Zur Verbesserung der Transparenz sollte der Bestand des Forstgrundstocks künftig in der Anlage zur HR gesondert genannt werden.** Das SMF teilt die Auffassung des SRH.



* Zahlenangaben ab 2004 lt. Grundstockplanung des SMF zum 31.12.2003 (ohne Forstgrundstock).

Im Hj. 2002 hat sich der Mittelbestand des Sondervermögens Grundstock um 18,9 Mio. € auf 291,3 Mio. € erhöht. Die Entwicklung des Grundstockbestandes zeigt einen stetigen Anstieg für den Zeitraum von 1999 bis 2002. Ab 2004 rechnet das SMF mit einem starken Rückgang auf zunächst 173,9 Mio. € und auf 13,2 Mio. € in 2005. Ab 2006 erwartet das SMF rein rechnerisch einen Minussaldo von zunächst rd. -45,0 Mio. €.

Den deutlichen Rückgang des Barvermögens (Grundstock) ab 2004 führt das SMF im Wesentlichen auf die geplante Ausübung von Kaufoptionen bei sog. sächsischen Investorenmodellen und auf den Erwerb von Kapitalbeteiligungen (z. B. Sachsen-Finanzverband) zurück.

Bei den sog. Investorenmodellen handelt es sich um langfristige Mietverträge zur Behördenunterbringung, die eine Ankaufoption des Freistaates Sachsen enthalten. Die Entscheidung zur Ausübung der Option bei derartigen Verträgen kann sich wegen der langen Mietdauer, der hohen Mietpreise (Abschluss der Mietverträge zu Beginn der

90er Jahre) und zusätzlich vereinbarter Preisanpassungsklauseln als wirtschaftlich erweisen. Das SMF hat für sieben Verträge ein Wertvolumen von rd. 195 Mio. € ermittelt (Stand 11/2003) und vorsorglich in der Grundstockplanung zum 31.12.2003 berücksichtigt. Allein für 2005 rechnet das SMF mit Ausgaben in Höhe von rd. 148 Mio. € für den Fall der Ausübung von Ankaufoptionen. Die Grundstockplanung beinhaltet keinesfalls die Entscheidung über die Ausübung von Kaufoptionen. Vielmehr berücksichtigt das SMF mögliche Ausgaben entsprechend dem im Grundstockerlass genannten „Vorsichtsprinzip“ in der Grundstockplanung. Für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen erwartet das SMF für 2004 und 2005 Ausgaben in Höhe von über 105 Mio. €.

Die Höhe der vorgesehenen Ausgaben für die Ausübung von Kaufoptionen und die Höhe der erwarteten Ausgaben für den Sachsen-Finanzverband ergeben sich nicht aus den Übersichten des SMF zum Grundstockstatus und zur Grundstockplanung zum 31.12.2003. Nach diesen Übersichten plant das SMF für die Hj. 2004 und 2005 insgesamt Ausgaben in Höhe von über 185 Mio. € für den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten ein. In einer lediglich internen Übersicht des SMF zum 31.10.2003 werden Ausgaben für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen am Sachsen-Finanzverband in Höhe von rd. 93,7 Mio. € für das Hj. 2003 prognostiziert. Das SMF hält diese internen Übersichten für ausreichend.

Der SRH rät dazu, zweckgebundene Mittel in einer gesonderten Abteilung der Grundstockrechnung auszuweisen. Dadurch wird der frei verfügbare Bestand deutlich getrennt von Mitteln, die bestimmten Zwecken dienen; die Transparenz des Grundstocks wird verbessert (s. Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 5.2). Ansonsten wird die Analyse von Handlungsspielräumen erschwert. Das SMF folgt bereits diesem Anliegen ab der Haushaltsaufstellung für die Hj. 2003/2004 für die Tit.Gr. 81, die die ehemaligen WGT-Liegenschaften betrifft.

Das SMF bildete ab 2004 innerhalb des allgemeinen Grundstocks sog. „Rechnungskreise“. Diese „Rechnungskreise“ umfassen die Einnahmen und Ausgaben für den Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB) und für den Beteiligungsbereich des SMF in gesonderten Rubriken der Grundstockplanung. Diese Übersicht der Grundstockplanung bezeichnet das SMF ab 2004 als „Grundstockspiegel“. Dem Vorschlag des SRH zu einer getrennten Mittelbewirtschaftung wurde durch Bildung der „Rechnungskreise“ z. T. Rechnung getragen. **Die Errichtung der „Rechnungskreise“ kann nur ein Übergangsstadium zur getrennten Rechnungsführung zwischen SIB und SMF sein. Um die einzelnen Grundstockpositionen transparent zu gestalten, bedarf es noch der Umsetzung in Titelgruppen für Grundvermögen und Beteiligungen in der Anlage zur HR zum Epl. 15. Die Verantwortung des SMF als Verwalter des Sondervermögens Grundstock bleibt bei einer getrennten Mittelbewirtschaftung für Grundvermögen und Beteiligungen gewahrt.**

4 Management des Sondervermögens Grundstock

4.1 Grundstockplanung

Im Hj. 2002 lag die Grundstockplanung in Verantwortung des Referates 55 im SMF. Mit Auflösung der Abteilung V ging die Zuständigkeit für den Grundstock auf das Referat 47 über. Die früheren VHBÄ und jetzigen Niederlassungen des SIB planen die Grundstockeinnahmen und -ausgaben, melden die ermittelten Daten **monatlich** der Zentrale des SIB, die sie zusammengefasst an das SMF weiterleitet.

Zweifelsohne müssen Einnahmen und Ausgaben regelmäßig erfasst werden, um das Grundstockvermögen zielgerichtet und sorgfältig steuern zu können. **Der SRH vermag jedoch die Notwendigkeit für ein Erfassen und Auswerten der Daten in so kurzen Abständen von einem Monat durch die Niederlassungen, die Zentrale des SIB und durch das SMF nicht zu erkennen. Der SRH empfiehlt, den Verwaltungsaufwand für das Erfassen und Auswerten der Einnahmen und Ausgaben auf das notwendige Maß zu beschränken.**

Entsprechend der Empfehlung des SRH erwägt das SMF die Weiterleitung der Daten an das SMF vierteljährlich zu fordern.

Grundstockplanung ab 2002

Die Grundstockplanung erfolgte im Hj. 2002 weitgehend durch die VHBÄ nach Maßgabe des Grundstockerlasses vom 30.08.2002. Dieser unterscheidet zwischen wirksamen Forderungen bzw. Verpflichtungen zugunsten oder zu Lasten des Freistaates und künftigen Verpflichtungen, bei denen Einnahmen mit Wahrscheinlichkeit erzielt werden können. Für Ausgaben soll entsprechend dem im Grundstockerlass genannten Vorsichtsprinzip die „Möglichkeit einer Belastung erkennbar“ sein. Eine nähere Eingrenzung der Begriffe „wahrscheinlich“ und „möglich“ fehlt. Daher ist z. B. beim Grundstückserwerb offen, aus welchen Umständen auf die „Möglichkeit einer Belastung“ geschlossen werden kann. Aus sog. Behördenunterbringungs- und Entwicklungskonzeptionen ergeben sich z. B. Angaben zum Liegenschaftsbedarf, die für die genannte Begriffseingrenzung geeignet sein können.

Angesichts der Bedeutung des Grundstockerlasses als Richtschnur für die praktische Tätigkeit in den Niederlassungen des SIB sollten unbestimmte Kriterien wie „wahrscheinlich“ und „möglich“ überarbeitet werden. Der SRH hält eine genauere Eingrenzung dieser Begriffe für wünschenswert, um eine einheitliche Handhabung des Grundstockerlasses in allen Niederlassungen zu gewährleisten.

Der Grundstockerlass in der Fassung vom 30.08.2002 wird bereits seit Gründung des SIB überarbeitet, u. a. soll der Grundstockerlass an die Organisationsstruktur des Staatsbetriebes angepasst werden. Bis Ende Juni 2004 lag noch kein überarbeiteter Grundstockerlass vor.

Der SRH begrüßt die Überarbeitung. Er erachtet jedoch auch bei Vorliegen eines Grundstockerlasses und nach dessen Neufassung Schulungen der Mitarbeiter zu seiner Handhabung als nötig. Seit Gründung des SIB sind zwar solche Schulungen geplant. Nach Erkenntnissen des SRH im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurden sie jedoch bisher nicht in nennenswertem Umfang durchgeführt.

Schulungen der Mitarbeiter des SIB müssen auch Maßnahmen der Grundstockplanung und des -vollzugs umfassen.

Grundstockplanung ab 2003

Seit Ende 2003 führt das SMF eine Übersicht Grundstockplanung für die Hj. 2004 bis 2009 und später. Die Übersicht unterscheidet bei den Ausgaben zwischen der „Planung nach Grundstockspiegel“ und der „zusätzlichen Planung“. Die Planung nach dem „Grundstockspiegel“ erfolgt „objektbezogen“, d. h. für einzelne Liegenschaften. Durch Ausgaben für „zusätzliche Planung“ sollen noch nicht näher bekannte Ausgaberrisiken erfasst werden. Eine genaue Bezeichnung der Ausgaben für „zusätzliche Planung“, etwa wann Ausgaben für „zusätzliche Planung“ veranschlagt werden sollen und wo die

Schnittstelle zu „geplanten Ausgaben nach dem Grundstockspiegel“ verläuft, blieb auch nach den örtlichen Erhebungen im SMF unklar. Eine Zusammenstellung, in der Art und Höhe der einzelnen Grundstockpositionen lt. Grundstockplanung näher erläutert werden, konnte das SMF nicht vorlegen.

Der SRH erkennt die Bestrebungen des SMF und des SIB an, Einnahmen und Ausgaben für den Grundstock in einer Grundstockplanung bis 2009 und darüber hinaus genauer zu erfassen. Allerdings sollte sichergestellt werden, dass die Niederlassungen des SIB künftig bei der Grundstockplanung von einheitlichen Begriffsinhalten ausgehen.

Die Zentrale des SIB entwickelte 2003 für die Niederlassungen einen „Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, der als Arbeitshilfe dienen soll. Der SRH begrüßt die Einführung des Leitfadens, der umfassende Kenntnisse über Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vermittelt und einheitliche Grundlagen für die Niederlassungen des SIB gewährleistet. **Der SRH regt an, wesentliche Punkte des Leitfadens allgemein verbindlich in die Vorl. VwV zu § 7 SÄHO aufzunehmen. Die im Leitfaden genannten Erkenntnisse sind von grundsätzlicher Bedeutung und sollten nicht nur für den SIB gelten. Darüber hinaus hält der SRH Schulungen der Mitarbeiter des SIB zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für erforderlich.**

4.2 Grundstockvollzug

Das SMF weist die jährlichen Grundstockmittel seit 2003 pauschal der Zentrale des SIB zu, die ihrerseits den Niederlassungen des SIB pauschal 500 T€ zuweist. Im Übrigen müssen die Niederlassungen Grundstockmittel für Einzelmaßnahmen bei der Zentrale des SIB gesondert anfordern. Nach Aussage des SMF sollen die Niederlassungen des SIB Liegenschaften des Freistaates in erster Linie bewirtschaften. Der Erwerb von Grundstücken soll Einzelfällen vorbehalten bleiben, für die die Zentrale des SIB Mittel einzelmaßnahmebezogen bereitstellt.

Bei Auswertung mehrerer Einzelfälle, die den Erwerb von Grundstücken im Hj. 2002 durch die VHBA betreffen, hat der SRH festgestellt, dass das SMF im Hj. 2002 stark in den Grundstockvollzug eingebunden war. Für den Verkauf der Kaserne Borna z. B. erzielte das VHBA Leipzig im Juli 2002 einen Erlös von 613.550,3 €, dem das SMF zuvor im Juni 2001 zugestimmt hatte. Auch erteilte das SMF im Januar 2002 die Zustimmung zum Kauf der ehemaligen WGT-Liegenschaft Flugplatz Großenhain für 13,8 T€.

Es besteht keine Notwendigkeit, dass das SMF im Einzelfall Kaufpreise und zu erzielende Erlöse vorgibt, wie beim Verkauf der Kaserne Borna. Insbesondere erscheint die Zustimmung des SMF zu Grundstücksgeschäften ohne besondere finanzielle Bedeutung - wie beim ehemaligen Flugplatz Großenhain - nicht erforderlich.

Der SRH bezweifelt, dass die Vorgehensweise des SMF im Hj. 2002 und der Zentrale des SIB ab 2003 geeignet ist, die Eigenverantwortung der Niederlassungen des SIB zu stärken. Eine Beteiligung des SMF und der Zentrale des SIB an einzelnen Grundstockgeschäften - auch zur Mittelgewährung - sollte künftig auf Ausnahmen beschränkt bleiben. **Daher sollten die Grundstockmittel in größerem Umfang den Niederlassungen zugewiesen werden. Zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes bei Einzelmaßnahmen sollte das SMF bzw. die Zentrale des SIB künftig bei Kauf und Verkauf von Grundvermögen in der Regel nur bei Überschreitung bestimmter Wertgrenzen beteiligt werden.** Das SMF kündigt an, die vom SRH geforderten Wertgrenzen würden mit dem neuen Grundstockerlass eingeführt.

5 Sondervermögen Grundstock als Nebenhaushalt

5.1 Grundstockfremde Ausgaben

Bei Einnahmen und Ausgaben des Grundstocks handelt es sich um interne Vermögensverschiebungen, die nicht über den Haushalt abgewickelt (s. Vorl. VwV Nr. 2.2 zu § 113 SäHO), sondern in der Grundstockrechnung erfasst werden. Die Flexibilität des Grundstocks zeigt sich in der vom allgemeinen Haushalt getrennten Wirtschafts- und Rechnungsführung des Sondervermögens. Grundstockmittel dienen der Vermögenserhaltung und sind grundsätzlich für den Erwerb von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Beteiligungen vorgesehen. Allerdings wurde der Zugriff auf den Grundstock sukzessive über mehrere gesetzliche Regelungen erweitert.

Nach § 113 Abs. 2 Satz 1 SäHO dürfen Mittel des Sondervermögens grundsätzlich nur zum Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten und von Anteilen an Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts sowie für Nebenkosten des Erwerbs verwendet werden. Die Mittel des Sondervermögens dürfen nach Satz 2 nur zum Erwerb einschließlich der Nebenkosten verwendet werden. Durch die Neufassung der SäHO im Zuge des Haushaltsbegleitgesetzes 2001/2002 kann das SMF „Ausnahmen von den Sätzen 1 und 2 zulassen“ (§ 113 Abs. 2 Satz 3 SäHO). Konkretisierende Hinweise auf Ausnahmen, die das SMF zulassen kann, fehlen sowohl in der SäHO als auch in der Begründung zur Neufassung der SäHO durch das Haushaltsbegleitgesetz 2001/2002.

Die Zulassung von Ausnahmen ohne nähere Einschränkung kann dazu führen, dass § 113 Abs. 2 Satz 1 und 2 SäHO bei großzügiger Anwendung von Ausnahmen leer läuft und verstärkt „grundstockfremde Ausgaben“ geleistet werden. Der SRH geht daher davon aus, dass das SMF das ihm eingeräumte Ermessen bei Zulassung von Ausnahmen restriktiv ausübt. Angesichts der Tragweite, die eine uneingeschränkte Ausnahmeregelung für den Grundstock beinhaltet, hätte - vergleichbar § 64 Abs. 2 SäHO - bei Ausnahmefällen die Einschaltung des Haushalts- und Finanzausschusses geregelt werden sollen.

Abweichend von § 113 Abs. 2 Satz 2 SäHO war das SMF nach § 9 Abs. 7 HG 2001/2002 ermächtigt, zeitweilig überschüssiges Barvermögen des Sondervermögens Grundstock an den allgemeinen Staatshaushalt (Kap. 1520 Tit. 356 03) abzuliefern, soweit dies zur Verstärkung der Ausgaben für staatliche Hochbaumaßnahmen zur Unterbringung von Landesbehörden und für den Bauunterhalt landeseigener Liegenschaften, die veräußert werden sollen, erforderlich war (s. auch § 11 Abs. 7 HG 2003/2004). Ferner ermächtigte § 9 Abs. 7 HG 2001/2002 das SMF, Grundstockmittel für Zahlungen nach dem Entschädigungsgesetz, für Kommunalabgaben und Erschließungskosten landeseigener Liegenschaften zu verwenden.

Der SRH verkennt nicht, dass das Haushaltsgesetz die Leistung bestimmter „grundstockfremder Ausgaben“ aus Grundstockmitteln ermöglicht und dass das Grundstockvermögen durch gesetzliche Leistungen reduziert werden kann. Dennoch sollte der Grundstockbestand künftig nicht durch „grundstockfremde Ausgaben“ geschmälert werden.

Der SRH empfiehlt, das Sondervermögen Grundstock vorwiegend für den Erwerb von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten oder Beteiligungen in Anspruch zu nehmen. Insbesondere sollte der Grundstock nicht mit Ausgaben belastet werden, die aus dem allgemeinen Haushalt zu leisten sind. Vielmehr sollte das SMF für die kommenden Haushaltsjahre auf eine Änderung der gesetzlichen

Regelungen hinwirken, sodass der Grundstock auch künftig dem Vermögenserhalt dient. Dieser Empfehlung kommt besondere Bedeutung zu, da das SMF einen erheblichen Rückgang des Grundstockbestandes erwartet (s. Schaubild in Pkt. 3).

5.2 Sonderkreditermächtigung Grundstock

Seit 1997 räumt das jeweilige Haushaltsgesetz dem SMF eine Kreditermächtigung zugunsten des Grundstocks ein. Nach § 2 Abs. 6 HG 2001/2002 konnten für Ankäufe von Grundstücken Kredite am Geldmarkt bis zur Höhe von 77 Mio. € und Kredite am Kapitalmarkt bis zur Höhe von 102 Mio. € aufgenommen werden (s. auch die Kreditermächtigung in § 2 Abs. 6 HG 2003/2004). In den Anlagen zum StHpl. und zur HR 2002 werden keine Einnahmen aus der Sonderkreditermächtigung ausgewiesen. Das SMF bestätigte, die Kreditermächtigung sei im Hj. 2002 wie in Vorjahren nicht in Anspruch genommen worden, hält es jedoch für angezeigt, Kredite ausschließlich zum Ankauf von Grundstücken zugunsten des Grundstocks aufzunehmen.

Der SRH vermag die Notwendigkeit einer Sonderkreditermächtigung für den Grundstock nicht zu erkennen. Der Grundstock sollte sich selbstständig aus zugeflossenen Erlösen finanzieren. **Weiterer Bedarf an liquiden Mitteln ist vorrangig durch Zuführungen aus dem Haushalt zu decken. Der SRH erinnert an die Empfehlung, zusätzliche Kreditrahmen zugunsten des Grundstocks in künftigen Haushaltsjahren nicht mehr vorzusehen (s. Jahresbericht 2002, Beitrag Nr. 4, Pkt. 5.3).**

6 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF hält die Ausnahmeregelung nach § 113 Abs. 2 Satz 3 SäHO sowie § 9 Abs. 7 HG 2001/2002 und die Sonderkreditermächtigung nach § 2 Abs. 6 HG 2001/2002 im Hinblick auf einen flexiblen Haushaltsvollzug für sinnvoll.

II. Allgemeines

Open Source Software in der Landesverwaltung

5

Angesichts drastisch steigender Kosten und gefährdeter Sicherheit muss jede Möglichkeit zur Verbesserung der verwendeten Software geprüft werden.

Eine wirtschaftliche Alternative könnte der Einsatz von Open Source Software sein.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat den aktuellen Stand der Anwendung sowie die Planungen für den Einsatz von Open Source Software (OSS) in der Landesverwaltung geprüft. Von besonderem Interesse war, inwieweit von dieser günstigen Gelegenheit bereits Gebrauch gemacht wird.

Bei OSS ist jedem Nutzer erlaubt, den Quellcode zu lesen sowie durch Änderungen und Ergänzungen an die eigenen Bedürfnisse anzupassen. Der Anwender muss nicht zwangsläufig Lizenzkosten zahlen. Eine große Anzahl von OSS-Produkten ist heute in der Verwaltung verlässlich bei professioneller Handhabung einsetzbar.

2 Prüfungsergebnisse

Die von Microsoft vorgegebenen Update-Zyklen können nur mit hohen Kosten realisiert werden. Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass der überwiegende Einsatz von Software eines Herstellers das Sicherheitsrisiko stark erhöht. Externe Angriffe auf die AIV-Systeme der Landesverwaltung erfordern schon heute teure Abwehrmaßnahmen bzw. richten große Schäden an.

Eine Alternative ist der Einsatz von OSS.

2.1 Open Source Software in der sächsischen Landesverwaltung

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren in den Behörden der Landesverwaltung 43.802 Arbeitsplätze mit Microsoft- und 359 Arbeitsplätze mit OSS-Betriebssystemen ausgestattet.

Zum Einsatz von OSS in der Landesverwaltung wurde bisher keine ressortübergreifende Untersuchung durchgeführt. Die Entwicklung auf dem Gebiet der AIV zeigt, dass dies nicht gerechtfertigt war. Ein systematischer Einsatz von OSS im Arbeitsplatz- und im Serverbereich war zum Zeitpunkt der Prüfung nur im Ressort des SMJus sowie in einzelnen Behörden des SMWK erfolgt.

2.1.1 Server und Dienste

Von 2.334 Servern in der Landesverwaltung wurden 1.646 (70 %) mit MS-Betriebssystemen und 214 (9 %) mit OSS-Produkten betrieben. Lediglich bei den Webservern waren mehr OSS- als MS-Produkte im Einsatz.

Microsoft beabsichtigt, in absehbarer Zeit den Support für die Windows NT-Systemfamilie einzustellen. Dies betrifft in der Landesverwaltung 39 % der Server, 45 % der Infrastrukturdienste, 20 % der Webserver, 10 % der Datenbankserver sowie 72 % der Groupware- und Messaging-Anwendungen und hat zur Folge, dass diese Technik mit hohem finanziellen Aufwand ersetzt werden muss.

Server/Dienste	gesamt	davon Microsoft	davon OSS
Betriebssysteme	2.334	1.646	214
Infrastrukturdienste	1.578	1.156	247
Webserver	262	111	136
Datenbanken	836	200	19
Groupware, Messaging	247	212	33

2.1.2 AIV-Arbeitsplätze

Betriebssysteme der Firma Microsoft waren auf 98 %, OSS- Betriebssysteme auf einem Prozent der über 43.000 AIV-Arbeitsplätze der Landesverwaltung installiert.

AIV-Arbeitsplätze	gesamt	davon Microsoft	davon OSS
Betriebssysteme	43.831	43.021	359
Bürosoftware	40.965	39.171	656

Bürosoftware von Microsoft für Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, Präsentationen usw. war auf 96 % der AIV-Arbeitsplätze eingesetzt. Der Anteil von OSS-Bürosoftware betrug etwa 2 %.

In Bereichen, in denen nicht die vollständige Kompatibilität zwischen MS Office und OSS-Produkten notwendig ist oder vorhandene Fachverfahren dem nicht entgegenstehen, sollten insbesondere für Schreibaufgaben und Tabellenkalkulation die wirtschaftlicheren, auf den Bedarf der Verwaltung abgestimmten, OSS-Produkte zum Einsatz kommen.

2.1.3 Lizenzkosten

Im StHpl. 2003 waren Mittel in Höhe von über 2,28 Mio. € für Lizenzen für PC-Arbeitsplätze und Server eingestellt, davon 92 % für Microsoft-Lizenzen und 0,14 % für OSS-Lizenzen. Der überwiegende Anteil der Haushaltsmittel mit über 1,95 Mio. € war für Lizenzen für PC-Arbeitsplätze erforderlich. Der Anteil der MS-Lizenzen betrug hier 95 %.

2.1.4 Umstellungserschwerisse

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren in der Landesverwaltung Verzeichnisdienste unterschiedlicher Hersteller im Einsatz. Die KoBIT und die Ressorts planen, trotz Warnung des SRH, den Verzeichnisdienst Active Directory Service (ADS) von Microsoft in maximaler Ausprägung als landesweiten Verzeichnisdienst einzuführen.

Der Einführung eines einheitlichen Verzeichnisdienstes kommt eine Schlüsselrolle zu. Mit ADS in maximaler Ausprägung steigt die Abhängigkeit von Microsoftprodukten und -technologien weiter an. Dies kann vermieden werden mit ADS in minimaler Ausprägung oder einem anderen Verzeichnisdienst, z. B. OpenLDAP.

Die Einführung von Microsoft AD in maximaler Ausprägung, wie von der SK betrieben, würde die Umstellung auf OSS unnötigerweise erheblich verteuern.

2.2 Open Source Software in der Bundesverwaltung

In Behörden des Bundes (u. a. Bundestagsverwaltung, Bundesministerium der Justiz, Monopolkommission) kommt OSS bereits in größerem Umfang zur Anwendung. Der OSS-Einsatz beschränkt sich dabei nicht auf den Serverbereich. Ein Trend für den zunehmenden Einsatz von OSS auf PC-Arbeitsplätzen ist erkennbar. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik hat mehrere Projekte initiiert, mit denen server- und clientseitig eine Mischung von windows- und linuxbasierten Systemen realisiert werden soll.

2.3 Open Source Software in anderen Ländern und Kommunen

Die Umstellung im Client- und Serverbereich auf OSS ist in anderen Ländern teilweise bereits für ganze Landesbehörden erfolgt bzw. geplant. So wird z. B. die Finanzverwaltung Nordrhein-Westfalen flächendeckend etwa 32.000 Arbeitsplätze auf OpenOffice umstellen. Niedersachsen will auf über 11.000 PC der Landespolizei das Betriebssystem Linux installieren.

Bei den Kommunen sind nicht nur operativ monetäre Wirtschaftlichkeitsaspekte entscheidend, um dem vorhandenen Kostendruck zu begegnen. Wie die grundsätzliche Entscheidung der Landeshauptstadt München für die Einführung von OSS im Clientbereich zeigt, spielen auch qualitativ-strategische Gründe bei der ablösenden Migration auf OSS-Produkte eine große Rolle.

2.4 Wirtschaftlichkeit von Open Source Software

Unter Zugrundlegung der Annahmen des Migrationsleitfadens der KBSt kann für die Landesverwaltung des Freistaates Sachsen bei einem Wechsel von zwei Drittel der AIV-Arbeitsplätze zu OSS ein haushaltswirksames Einsparpotenzial von über 10 Mio. € gegenüber dem uneingeschränkten weiteren Einsatz der MS-Software erwartet werden.

Der SRH verkennt nicht, dass die Werte des Migrationsleitfadens auf die Behörden des Freistaates Sachsen nicht einfach übertragbar sind. Es steht jedoch ein äußerst beachtliches Einsparpotenzial zur Diskussion. Dies hätte es schon lange erforderlich gemacht, eine belastbare Untersuchung hinsichtlich des Einsatzes von OSS durchzuführen.

2.5 Arbeitshilfen für eine Umstellung

Für die Landesverwaltung existieren keine Arbeitshilfen für eine Umstellung auf OSS. Dies ist angesichts der unbestreitbaren Notwendigkeit, Alternativen zu prüfen, ein Versäumnis.

Für Entscheidung und Planung einer Umstellung scheint insbesondere der *Migrationsleitfaden der KBSt* eine solide, aus der Sicht von Theorie und Praxis heraus erarbeitete Grundlage zu sein.

Die von der KoBIT geäußerten Zweifel an der Aussagekraft des Migrationsleitfadens der KBSt hätten angesichts der Entwicklung in Bund, Ländern und Kommunen dazu führen müssen, der eigenen Verwaltung etwas noch Besseres an die Hand zu geben. Dies wäre Aufgabe der für die einheitliche Entwicklung der AIV in der Landesverwaltung zuständigen Stelle gewesen.

Im Verlauf der Prüfung durch den SRH erklärte die KoBIT, sie beabsichtige eine Projektgruppe zum Einsatz von OSS in der Landesverwaltung einzurichten und ein Beratungsunternehmen mit dem Erstellen einer Konzeption zum Einsatz von OSS in der sächsischen Landesverwaltung in den nächsten zehn Jahren zu beauftragen.

3 Folgerungen

Der Planungszeitraum von zehn Jahren für den Einsatz von OSS ist angesichts des aufgezeigten Einsparungspotenzials viel zu lang.

Erfahrungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zeigen, dass eine Umstellung auf OSS-Produkte in vielen Fällen nachhaltig wirtschaftlich ist. Allein die ernsthafte Befassung mit dem Thema „Ablösung von Microsoft-Produkten“ hat bei anderen Verwaltungen zu teilweise erheblichen finanziellen Zugeständnissen von Microsoft geführt.

Eine wirtschaftlich orientierte, sicherheitsbewusste und zukunftssträchtige Software-Strategie sollte gewährleisten, dass OSS künftig in größerem Umfang in der Landesverwaltung zum Einsatz kommt. Dabei geht es nicht um eine 100 %ige Ablösung, sondern um eine deutliche Erhöhung des Anteils der OSS in der Landesverwaltung.

Die Ressorts sollten beauftragt werden, Umstellungsmöglichkeiten auf OSS aufzuzeigen und Realisierungspläne zu erstellen.

Ein OSS-Kompetenzzentrum für die Landesverwaltung sollte eingerichtet werden.

4 Stellungnahme

Die SK verwies auf ihre Stellungnahmen zu Abstimmungsunterlage und Prüfungsmitteilung. Aus ihnen ergab sich eine deutliche Reserviertheit gegenüber den Einsatzmöglichkeiten von OSS in der Landesverwaltung. Sie kündigt ein Gutachten durch eine Fremdfirma zu den Einsatzmöglichkeiten von OSS in der Landesverwaltung an.

Zur Kritik des SRH an der Zeitplanung erklärte die SK, der vorgesehene Planungszeitraum von acht bis zehn Jahren zum Einsatz von OSS in der Landesverwaltung sei wegen der grundsätzlichen Bedeutung derartiger Entscheidungen zwingend notwendig.

Auch kurzfristige Entscheidungen müssten sich in eine langfristige Gesamtstrategie einfügen.

5 Schlussbemerkung

Schon zur Beantwortung der Abstimmungsunterlage des SRH hatte die SK einen Gutachter beauftragt, der auf die Probleme des Einsatzes von OSS hinwies. Es ist nicht nachvollziehbar, dass nunmehr ein weiteres externes Gutachten wie oben dargestellt für nötig gehalten wird.

Die SK sollte über den Fortgang der Umsetzungsarbeiten der Projektgruppe zeitnah berichten.

Etwa 8 Mio. € allein an Personalaufwand für die Erstattung von 25,5 Mio. € Reisekosten ist nicht vertretbar.

Durch Einsatz eines landeseinheitlichen AIV-Verfahrens und organisatorische Änderungen wären kurzfristig jährliche Personalkosteneinsparungen von etwa 3,2 Mio. € möglich.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat den AIV-Einsatz, den Aufwand und die Organisation für die Reisekostenabrechnung geprüft. In der Landesverwaltung waren im Hj. 2003 Mittel in Höhe von rd. 25,5 Mio. € für Reisekosten verausgabt worden.

Die Abrechnung der Reisekosten erfolgt nach Meldung der obersten Landesbehörden durch etwa 131 VK. Dies entspricht jährlichen Kosten in Höhe von rd. 8 Mio. €

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Reisekosten und Abrechnungsaufwand

Im Landesdurchschnitt entstanden im Hj. 2003 für 100 € Reisekosten allein an Personalaufwand rd. 31 €

2.2 Einsatz elektronischer Abrechnungsverfahren

Zum Zeitpunkt der Prüfung erfolgte in 232 von insgesamt 345 Abrechnungsstellen der Landesverwaltung die Reisekostenabrechnung manuell. In 18 Abrechnungsstellen wurden PC für einzelne Abrechnungsschritte eingesetzt, in 95 Abrechnungsstellen waren fünf unterschiedliche Gesamtverfahren im Einsatz.

Das SMF hatte 1997 eine Fremdfirma mit der Entwicklung eines AIV-Verfahrens beauftragt. Das Verfahren sollte allen Dienststellen der Landesverwaltung zur Verfügung gestellt werden.

Nach 23 Monaten Entwicklungszeit, verausgabten Haushaltsmitteln in Höhe von rd. 54 T€ sowie erheblichem Personalaufwand brach das SMF das Projekt ohne Ergebnis ab und begründete dies mit unzureichenden Testergebnissen.

In anderen Ländern, wie z. B. Bayern oder Baden-Württemberg, werden seit vielen Jahren erfolgreich AIV-Verfahren für die Reisekostenabrechnung landesweit eingesetzt.

Der Einsatz eines landeseinheitlichen AIV-Verfahrens ist wirtschaftlich. Den zuständigen Stellen der sächsischen Landesverwaltung ist es bisher nicht gelungen, ein landeseinheitliches AIV-Verfahren für die Reisekostenabrechnung einzuführen. Ein landeseinheitliches Verfahren würde auch die Zusammenführung unwirtschaftlicher Reisekostenstellen erleichtern.

2.3 Anzahl, Aufwand und Kosten

Bei der Bearbeitung der Reisekostenabrechnungen sind zwischen den Ressorts teilweise erhebliche Leistungsunterschiede festzustellen.

Ressort	Personalaufwand in VK	Personalkosten in €	Anzahl Zahlungsanordnungen	Zahlungsanordnung/VK	Personalkosten/Zahlungsanordnung
LT	0,63	36.763	543	862	67,70
SK	0,6	35.013	1.306	2.177	26,81
SMI	19,98	1.264.904	22.887	1.145	55,27
SMF	19,02	1.132.089	17.862	939	63,38
SMK	19,76	1.190.742	54.270	2.747	21,94
SMJus	17,30	1.071.369	13.499	780	79,37
SMWA	6,68	389.810	10.126	1.516	38,50
SMS	4,92	309.807	4.215	858	73,50
SMUL	18,05	1.081.122	23.811	1.319	45,40
SMWK	24,24	1.511.981	67.092	2.768	22,54
Gesamt	131,17	8.023.599	215.611	1.644	37,21

Die Ressorts sind aufgefordert, den Leistungsunterschieden nachzugehen und bei Bedarf Verbesserungen zu bringen.

2.4 Größe der Abrechnungsstellen

In der Landesverwaltung bearbeiteten im Hj. 2003 etwa 75 % der Abrechnungsstellen weniger als 500 Zahlungsanordnungen pro Jahr. Nur etwa 12 % der Abrechnungsstellen waren mit 1.000 und mehr Zahlungsanordnungen große Abrechnungsstellen.

Ressort	Anzahl der Abrechnungsstellen				Gesamt
	bis 99 Zahlungsanordnungen	100 bis 499 Zahlungsanordnungen	500 bis 999 Zahlungsanordnungen	1.000 und mehr Zahlungsanordnungen	
LT		3			3
SK		1		1	2
SMI	7	21	6	7	41
SMF	1	24	12	3	40
SMK	5	12	3	8	28
SMJus	36	19	4	4	63
SMWA		14	3	4	21
SMS	2	5	4		11
SMUL	14	63	4	6	87
SMWK	15	20	4	10	49
Summe	80	182	40	43	345
Anteil in %	23	53	12	12	100

Je größer der Anteil großer Abrechnungsstellen in den Ressorts war, umso höher waren die fallbezogene Leistung/VK und umso geringer die fallbezogenen Personalkosten.

2.5 Abrechnung bei Einsatz von AIV-Verfahren

In der sächsischen Landesverwaltung sollten kurzfristig 4.000 Festsetzungen (2.670 Zahlungsanordnungen¹⁾) je VK und Jahr möglich sein. Diese Leistung würde jährliche Personalkosteneinsparungen in Höhe von etwa 3,2 Mio. € ermöglichen.

Dass dieses Ziel auch ohne AIV-Verfahren möglich ist, zeigen die Abrechnungsstellen im SMK-Bereich.

Im Bund und in einigen Ländern existieren Vorgaben für die Ausstattung, Größe und Leistung von Abrechnungsstellen mit AIV-gestützter Bearbeitung. Sie variieren z. B. beim BMF zwischen 3.000 Festsetzungen je VK und Jahr bei Sammel- und Auslandsreisen und 5.000 bei übrigen Abrechnungen. Der Landesrechnungshof Baden-Württemberg hält bei optimierten Abläufen 6.000 bis 7.000 Festsetzungen je VK und Jahr für erreichbar.²⁾

3 Folgerungen

Das offensichtlich unwirtschaftliche Verhältnis zwischen Reisekosten und Bearbeitungskosten zeigt die Notwendigkeit, in der Landesverwaltung die Reisekosten automatisiert und zentralisiert zu bearbeiten.

In der Landesverwaltung sollte ein einheitliches AIV-Verfahren für die Bearbeitung von Dienstreisen eingesetzt werden. Das AIV-Verfahren sollte den gesamten Prozess von der Antragstellung bis zur Abrechnung der Dienstreisen unterstützen.

Die Anzahl der Abrechnungsstellen sollte auf einige wenige deutlich reduziert werden. Langfristig sollte für die Landesverwaltung eine zentrale Abrechnungsstelle ausreichend sein.

Das Reisekostenrecht und die Abläufe bei der Reisekostenabrechnung sind wesentlich zu vereinfachen, indem z. B. die Vorlage- und Prüfpflicht für Belege bei der Abrechnung auf ein Minimum reduziert wird. Eine wirksame Kontrolle könnte auch mittels nachfolgender Stichprobenprüfung erfolgen.

Dem Landtag sollte spätestens bis Ende 2005 über die Ergebnisse der Verfahrenserleichterung und die daraus erzielten Erfolge bei der Verringerung des Verwaltungsaufwandes berichtet werden.

4 Stellungnahmen der Staatskanzlei und der Ministerien

Die vom SRH zur Ermittlung der eingesetzten Personalkosten genutzte VwV Kostenfestlegung vom 07.11.2002 ist nach Auffassung des SMF nicht sachgerecht. Es erklärte, es werde die vom SRH angeregten organisatorischen Maßnahmen und den wirtschaftlichen Einsatz eines AIV-Verfahrens überdenken. Inwieweit ein bereits bestehendes Produkt ausgeschrieben bzw. ein bestehendes Verfahren von einem anderen Bundesland übernommen werden kann, richte sich nach dem Ergebnis einer erforderlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und sei unter Beachtung der reisekostenrechtlichen Vor-

¹⁾ Im Durchschnitt wird für 1,5 Reisekostenabrechnungen eine Zahlungsanordnung erstellt.

²⁾ Rechnungshof Baden-Württemberg: Dienstreisemanagement, Denkschrift 2004 S. 64 ff.

schriften im Freistaat Sachsen zu werten. Im Laufe des Jahres 2005 wolle das SMF das Sächsische Reisekostenrecht überarbeiten.

SMJus unterstützt die Anregung, in der Landesverwaltung ein einheitliches AIV-Verfahren einzusetzen. SMK erklärte, es habe keine Einwände. SMWA und SMS äußerten Bedenken.

Das SMI teilte mit, die Prüfung werde zum Anlass genommen, bestehende organisatorische Strukturen und Abläufe kritisch zu untersuchen.

Das SMK erklärte, es unterstütze alle Maßnahmen, die zu einer Entbürokratisierung und einer Vereinfachung der Verwaltungsabläufe sowie im Ergebnis zu Stellen- und Personaleinsparungen führen.

5 Schlussbemerkung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass übereinstimmend das zu komplizierte Reisekostenrecht als eine Ursache für den hohen Verwaltungsaufwand gesehen wird. Dieses Rechtsgebiet sollte daher entscheidend vereinfacht werden. Der bisherige Aufwand ist nicht zu rechtfertigen.

Unabhängig davon sollte aber auch das SMF beauftragt werden, ein landeseinheitliches Verfahren mit der Möglichkeit größtmöglicher Zentralisierung mit Hilfe eines Online-Verfahrens unter Verwendung des InfoHighways zu organisieren. Sachsen würde damit kein Neuland betreten, sondern den Ansätzen in anderen Flächenländern wie Baden-Württemberg und Bayern folgen.

Der SRH regt an, eine ressortübergreifende Projektgruppe einzurichten. Dies würde Ressortgrenzen überwinden helfen und zeitnah Ergebnisse ermöglichen.

Finanzierung von konsumtiven Ausgaben aus Investitionsmitteln in den Einzelplänen 07 und 09

Aufstellung und Vollzug der StHpl. waren in der Vergangenheit teilweise gesetzeswidrig.

Durch die Veranschlagung von konsumtiven Ausgaben als Investitionsmittel werden die Investitionsquote sowie die in der Verfassung festgelegte Kreditobergrenze unzulässig erhöht.

1 Nach den StHpl. 1999/2000, 2001/2002 und 2003/2004 stellen die in den HGr. 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen) veranschlagten Mittel die Investitionsausgaben des Freistaates dar. Entsprechendes gilt auch für den Haushaltsvoranschlag/-entwurf 2005/2006.

Nach den Erläuterungen zum Gruppierungsplan handelt es sich bei Investitionen um Ausgaben, „die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vergrößern oder verbessern“. Was haushaltsrechtlich zu den Investitionsausgaben zu zählen ist, bestimmt sich nach § 13 Abs. 3 Nr. 2 SäHO, in dem die investiven Maßnahmen abschließend benannt sind. Diese Norm ist auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen, wonach es für die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze einer gesetzlichen Bestimmung dessen bedarf, was als Investitionsausgaben gelten soll. Mithin dürfen in den HGr. 7 und 8 nur solche Ausgaben veranschlagt werden, die in § 13 Abs. 3 Nr. 2 SäHO aufgeführt sind. Andererseits erfordert die Zweckbestimmung des StHpl. grundsätzlich aber auch, dass die in den HGr. 7 und 8 als Investitionsausgaben veranschlagten Mittel im Vollzug nur für investive Maßnahmen verausgabt werden.

2 Die Höhe der staatlichen Investitionsausgaben ist in zweifacher Hinsicht von besonderer Bedeutung.

Zum einen dienen die Investitionsausgaben der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere in Bezug auf den Aufholprozess gegenüber den alten Bundesländern, und damit der „Zukunftsfähigkeit“ des Freistaates Sachsen. Hinsichtlich seiner ausgewiesenen Investitionsquote nimmt der Freistaat Sachsen im Vergleich mit anderen Bundesländern seit Jahren wegen überdurchschnittlich hoher Investitionsausgaben eine Spitzenposition ein und demonstriert damit seinen Aufbauwillen. Zum anderen ist die Höhe der Investitionsausgaben verfassungsrechtlich von Bedeutung, da sie gem. Art. 95 der Verfassung des Freistaates Sachsen die Höhe der staatlichen Kreditaufnahme begrenzt.

3 Der SRH hat bereits in der Vergangenheit für den Epl. 07 beanstandet, dass konsumtive Ausgaben unzulässigerweise als Investitionen veranschlagt oder aus Investitionstiteln finanziert wurden und eine zutreffende Mittelveranschlagung und -verausgabung gefordert (Jahresbericht 1999, Beitrag Nr. 21; Jahresbericht 2001, Beitrag Nr. 23).

Der SRH hat dieses Problem stichprobenartig im Bereich der Epl. 07 (Wirtschaft und Arbeit) und 09 (Umwelt und Landwirtschaft) weiter beobachtet und festgestellt, dass diese Praxis fortgesetzt wurde.

Die folgenden Haushaltsansätze beziehen sich auf das Hj. 2004. Die Erläuterungen sind jeweils unverbindlich und deshalb haushaltsrechtlich ohne Bedeutung. Weder ermächtigen noch verpflichten sie die Verwaltung, die Mittel im Vollzug für die dort genannten Zwecke einzusetzen.

4 Zinszuschüsse

4.1 Einzelplan 07, Kapitel 0703

- a) Unter Tit. 891 02 sind 3.000 T€, u. a. für „Zinszuschüsse an die SAB im Rahmen des Liquiditätshilfeprogramms“ in nicht genannter Höhe, veranschlagt.
- b) Mit der Zweckbestimmung „Förderung von Existenzgründungen“ sind in Tit. 891 06 Mittel von 4.800 T€ eingestellt. Die Mittel sind in HGr. 8 und damit als Investitionsausgaben veranschlagt. Die Zweckbestimmung des Titels lässt eine derartige Verwendung auch zu.

Aus der Erläuterung ergibt sich jedoch, dass schon bei der Haushaltsaufstellung jedenfalls teilweise, aber in nicht festgelegter Höhe, eine Verwendung dieser Mittel als Zinszuschüsse beabsichtigt war.

4.2 Einzelplan 09, Kapitel 0903

- a) Unter Tit. 883 93 sind Mittel von 13.000,1 T€ für Maßnahmen der Wasserversorgung/Abwasserentsorgung/Wasserbau von Gemeinden und Gemeindezweckverbänden veranschlagt. Nach der Zweckbestimmung des Titels können diese Mittel in nicht festgelegter Höhe auch für „Zinsverbilligungszuschüsse“ verausgabt werden.
- b) In Tit. 892 58 sind für die „Stabilisierung landwirtschaftlicher Betriebe und die landwirtschaftliche Erzeugung“ Mittel von 2.400 T€ für „Zuschüsse und Zinsverbilligungszuschüsse“ veranschlagt. Gefördert werden u. a. die Umschuldung von kurzfristigen Verbindlichkeiten und die Verbilligung von Bankdarlehen für Betriebsmittel landwirtschaftlicher Unternehmen. Die Höhe der Mittel für Zinszuschüsse ist nicht bestimmt.

4.3 Wertung

Zinszuschüsse fallen nicht unter die in § 13 Abs. 3 Nr. 2 SäHO genannten Investitionsausgaben. Sie dürfen deshalb auch nicht als Investitionsausgaben oder zusammen mit solchen veranschlagt werden. Zinszuschüsse stellen vielmehr Schuldendiensthilfen dar und müssen gesondert in HGr. 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen), dort in OGr. 62 (Schuldendiensthilfen an öffentlichen Bereich) oder OGr. 66 (Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche, u. a. an private Unternehmen) veranschlagt werden.

Die Verwendung von Mitteln der HGr. 8, die in den genannten StHpl. als Investitionsausgaben ausgewiesen wurden, für die Gewährung von Zinszuschüssen war gesetzeswidrig, da Zinszuschüsse gem. § 13 SäHO keine Investitionen darstellen und diese

Verwendung deshalb gegen die SäHO und die Zweckbestimmung des StHpl. verstieß/verstößt.

5 Neben Zinszuschüssen wurden auch andere Ausgaben als Investitionen veranschlagt, obwohl es sich nicht um Investitionsausgaben handelte und dies schon bei der Aufstellung des StHpl. bekannt war.

5.1 Einzelplan 07, Kapitel 0703

- a) In Tit. 883 11 sind Mittel von rd. 18.038 T€ für „Zuschüsse aus Mitteln des EU-Regionalfonds für Gemeinschaftsinitiative INTEREG III A - PG I Freistaat Sachsen - Tschechische Republik - Förderzeitraum 2000 bis 2006“ eingestellt. In den Erläuterungen werden für die Mittelverwendung u. a. die „Förderung von aus dem ESF mitfinanzierten Maßnahmen“ und „Förderung von Marketingmaßnahmen des Tourismus“ sowie die „Mittelstandsförderung - Verbesserung der unternehmerischen Leistungsfähigkeit“ genannt. Nach den entsprechenden Förderrichtlinien werden u. a. Personal- und Sachausgaben wie Beratungsleistungen, Erstellung von Studien und Konzepten, also konsumtive Zwecke, gefördert.
- b) In Tit. 893 82 wurden Mittel von 104.238 T€ für „Zuschüsse für Vorhaben im Technologie- und Forschungsbereich“ veranschlagt.

Nach den in den Erläuterungen des Titels aufgeführten Förderrichtlinien des SMWA sollten in nicht bestimmter Höhe vor allem auch Personal- und Honorarausgaben sowie Sachausgaben wie Ausgaben für Fremdleistungen, Gemeinkosten sowie Informations- und Beratungskosten für Dritte und somit konsumtive Ausgaben mitfinanziert werden.

- c) In Tit. 893 83 sind Mittel von rd. 5.571 T€ für die Telematikförderung eingestellt. Gefördert wurden/werden vorwiegend Personalausgaben, Sachmittel sowie Fremdleistungen und damit konsumtive Zwecke.

5.2 Wertung

Wie sich vor allem aus den in den jeweiligen Erläuterungen genannten Förderrichtlinien ergibt, war bereits bei der Haushaltsaufstellung bekannt, dass die veranschlagten Mittel nicht nur für investive Zwecke verwendet werden sollten, sondern zum erheblichen Teil für Personal- und Sachausgaben und damit für konsumtive Zwecke. Insoweit hätten die Mittel nicht in HGr. 8 als Investitionsausgaben veranschlagt werden dürfen, sondern hätten in HGr. 6 (ggf. auch HGr. 5) veranschlagt werden müssen.

Nachdem die Mittel allerdings als Investitionsausgaben veranschlagt wurden, durften und dürfen sie auch nur für investive Zwecke gem. § 13 Abs. 3 Nr. 2 SäHO verausgabt werden.

6 Folgerungen

6.1 Die Veranschlagung nicht investiver Ausgaben als Investitionen (HGr. 7 und 8) verstößt gegen das Haushaltsrecht und hat in der Vergangenheit zu rechnerisch überhöhten Investitionsausgaben, Investitionsquoten und Kreditobergrenzen geführt. Angesichts der veranschlagten Nettokreditaufnahmen des Freistaates stellte dies bislang

zwar kein tatsächliches Problem dar, ist jedoch von verfassungsrechtlicher und damit grundsätzlicher Bedeutung.

6.2 Die gemeinsame Veranschlagung von konsumtiven und investiven Ausgaben in einem Titel und in einer Summe verstößt gegen das Haushaltsrecht und führt dazu, dass weder die Höhe der Investitionsausgaben noch die Investitionsquote noch die Kreditobergrenze gem. Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen numerisch bestimmt werden können.

6.3 Die Verfassung des Freistaates Sachsen und das Haushaltsrecht gebieten es, dass im StHpl. nur das als Investitionsausgaben in den HGr. 7 und 8 veranschlagt wird, was für Investitionszwecke gem. § 13 Abs. 3 Nr. 2 SäHO vorgesehen ist. Ausgaben für andere Zwecke sind ausschließlich in anderen Hauptgruppen zu veranschlagen.

Von der teilweise gemeinsamen Veranschlagung von Ausgaben für konsumtive und investive Zwecke in einem Titel und in einer Summe ist deshalb abzusehen.

6.4 Aus Investitionstiteln (HGr. 7 und 8) dürfen künftig im Haushaltsvollzug keine konsumtiven Ausgaben (Personal- und Sachausgaben) mehr bestritten werden.

6.5 Die notwendigen Änderungen sind ab dem Hj. 2005 zu vollziehen, also bereits bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2005/2006.

7 Stellungnahmen der Ministerien

Das SMF hat nach Abstimmung mit dem SMWA und dem SMUL Stellung genommen.

Zugestimmt werde, dass ausschließlich nach § 13 Abs. 3 Nr. 2 SäHO zu beurteilen sei, was haushaltsrechtlich zu den Investitionsausgaben zähle.

Bestätigt werde, dass es sich bei den Tit. 893 82 und 893 83 überwiegend um nichtinvestive Ausgaben handle. Die Mittel sollen bereits im Doppelhaushalt 2005/2006 in HGr. 6 veranschlagt werden.

Alle INTEREG III A - Ausgabebetitel sollen künftig im Epl. 02 (Staatskanzlei) veranschlagt werden. Dabei werde auch eine genaue Abgrenzung zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben erfolgen.

Nicht geteilt werde die Auffassung, dass Zinszuschüsse per se keine Investitionsausgaben darstellen können. § 13 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe g SäHO zähle zu den Investitionsausgaben ausdrücklich auch die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke, ohne hierbei zwischen verlorenen Zuschüssen oder Zinszuschüssen für zinsverbilligte Investitionsdarlehen zu unterscheiden. Ein Ausschluss von Zinszuschüssen von den Investitionsausgaben würde im Übrigen letztlich einen dahingehenden Fehlanreiz für den Haushaltsgesetzgeber darstellen, dass er von Darlehensprogrammen Abstand nähme und stattdessen die Investitionsausgaben und die verfassungsrechtliche Obergrenze für die staatliche Kreditaufnahme durch die Ausreicherung verlorener Zuschüsse unnötig in die Höhe treibe.

8 Schlussbemerkung

Der SRH bleibt dabei, dass Zinszuschüsse keine Investitionsausgaben sind - selbst dann, wenn sie für Darlehen mit investiver Verwendung/Zweckbestimmung gewährt werden. Dies wird auch durch die Veranschlagungspraxis fast aller übrigen Bundesländer bestätigt. Diese veranschlagen alle Zinszuschüsse als Schuldendiensthilfen in HGr. 6 und damit als konsumtive Ausgaben.

Zinsen sind die Gegenleistung für die zeitweise Überlassung von Kapital. Zinszuschüsse an einen Dritten erleichtern diesem die Darlehensaufnahme/Kapitalbeschaffung und damit die Erzielung von Einnahmen, da er aus eigenen Mitteln einen geringeren Schuldendienst leisten muss als ohne staatlichen Zinszuschuss. Folgerichtig werden Zuwendungen in Form von Zinszuschüssen in Vorl. VwV Nr. 1.1 zu § 23 SÄHO auch den Schuldendiensthilfen zugeordnet. Damit liegt aber keiner der unter den Buchstaben a bis f des § 13 Abs. 3 Nr. 2 SÄHO genannten Verwendungszwecke vor.

Das SMF verkennt den Sinn der Regelung in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe g SÄHO.

Mit dieser Regelung soll nur erreicht werden, dass ein bestimmter Geldbetrag, den der Staat z. B. einer Gemeinde gewährt, damit diese mit diesen Mitteln eine bestimmte Baumaßnahme bezahlt, genauso als Investitionsausgabe des Staates anzusehen und zu veranschlagen ist wie eine Baumaßnahme, die der Staat selbst bezahlt. Oder anders: In dem Maße, wie sich der Staat durch Ausreichung von Haushaltsmitteln an den Investitionsausgaben Dritter beteiligt und diese mitträgt (Kofinanzierung), stellen diese Kofinanzierungsmittel Investitionsausgaben des Staates selbst dar. Zinszuschüsse stellen aber keine derartigen Kofinanzierungsmittel dar, Investitionsausgaben Dritter werden nicht anteilig (oder vollständig) vom Staat getragen.

Die Befürchtung des SMF, der Haushaltsgesetzgeber könne statt sachlich notwendiger oder gebotener Zinszuschüsse künftig verlorene Zuschüsse in den StHpl. einstellen, weil nur letztere Investitionsausgaben darstellen, teilt der SRH nicht. Der SRH geht vielmehr davon aus, dass der Gesetzgeber Mittel nach sachlicher Notwendigkeit in den StHpl. einstellt und nicht danach, ob diese Mittel als investive Ausgaben dargestellt werden können.

Im Übrigen stellt sich angesichts der allgemeinen Haushaltsentwicklung, insbesondere der zurückgehenden Einnahmen sowie der enger werdenden Ausgabenspielräume sowieso grundsätzlich die Frage, ob und inwieweit bislang mit verlorenen Zuschüssen durchgeführte Förderungen durch Zinszuschussprogramme ersetzt werden sollten.

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei

Kommunale infrastrukturelle Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Augusthochwasser 2002

8

Straßen- und Brückenbauvorhaben wurden z. T. ohne Schadenskausalität zum Augusthochwasser 2002 zur Sanierung aus Fluthilfemitteln angemeldet bzw. bewilligt.

Für sie war keine Förderung zulässig.

Eine zeitnahe und lückenlose Verwendungsnachweisprüfung ist erforderlich.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat gemeinsam mit dem StRPrA Chemnitz die infrastrukturellen Wiederaufbaumaßnahmen für Straßen und Brücken in kommunaler Baulastträgerschaft im Rahmen einer Querschnittsprüfung stichprobenhaft baufachlich geprüft.

Bei den drei RP wurden Wiederaufbaustäbe Augusthochwasser (WASA) eingerichtet. Die Kommunen als Antragsteller hatten die Gesamtheit aller infrastrukturellen Schäden bzw. Maßnahmen ihres Hoheitsgebietes in einem Maßnahmeplan zusammenzustellen und bis 15.11.2002 den WASA vorzulegen. Ergänzend konnten bis 31.05.2003 erst nach dem Winter erkennbar gewordene geohydrologische Folgeschäden nachgemeldet werden.

Die WASA hatten die von den Antragstellern in Maßnahmeplänen zusammengefassten Wiederaufbaumaßnahmen im Hinblick auf angemessene Kostenhöhe, Schadenskausalität und Prioritäten zu prüfen. Sie hatten als Bewilligungsstellen eine Entscheidung zur jeweiligen Einzelmaßnahme und zum Maßnahmeplan insgesamt zu fällen.

Ziel der Prüfung war es, die Gründe für die Vielzahl der Nachmeldungen und den Anstieg der Schadenssumme beim Wiederaufbau, insbesondere im Bereich Straßen- und Brückenbau von 464 auf 1.054 Mio. €¹⁾ aufzuklären.

Für die Prüfung wurden 533 Maßnahmen des Infrastrukturbereichs - Straßen und Brücken in kommunaler Trägerschaft - mit einem Antragsvolumen von 154 Mio. € erfasst. Als Stichprobe sind davon 105 Maßnahmen vor Ort begangen worden. Zu 125 Objekten erfolgte Akteneinsicht. 82 Maßnahmen wurden mit unterschiedlichem Vertiefungsgrad näher geprüft. Die Begehungen sind rd. 15 Monate nach dem Hochwasserereignis durchgeführt worden.

¹⁾ Leitstelle Wiederaufbau im Freistaat Sachsen: „Der Wiederaufbau im Freistaat Sachsen ein Jahr nach der Flut“, August 2003, Pkt. 1.3.

2 Prüfungsergebnisse

31 Maßnahmen mit einem Wertumfang von 25 Mio. € waren in Hinsicht auf ihre Schadenskausalität zum Augusthochwasser 2002 zu beanstanden. Dabei handelte es sich sowohl um Einzelvorhaben als auch um zusammengefasste Maßnahmen.

Für 21 dieser Maßnahmen, die einer Summe von mindestens 17 Mio. € entsprechen, sind die vorgeschriebenen Fördervoraussetzungen nicht erfüllt.

Bei zehn der beanstandeten Maßnahmen mit einem zugehörigen Wertumfang von rd. 8 Mio. € liegen die Zuwendungsvoraussetzungen nur für Teilbereiche der Maßnahmen vor. Hier ist spätestens bei der Verwendungsnachweisprüfung eine entsprechende Abgrenzung zu den nichtförderfähigen Teilen vorzunehmen.

2.1 Grundlage für die Zuwendungen sind die Verwaltungsvorschriften des Freistaates zur Förderung der Wiederherstellung der vom Augusthochwasser 2002 geschädigten Infrastruktur (VwV Infra) von 2002 und 2003, veröffentlicht im SächsABl. Nr. 44/02 bzw. Nr. 13/03 einschließlich der Änderungen in Nr. 35/03. Ergänzend dazu ergingen Anwendungshinweise an die RP.

Sie enthalten in Pkt. 1.1 eine Definition des Hochwasserschadens:

„Hochwasserschäden sind Schäden, die

- durch die Wasserkraft der fließenden Welle, Überstauungen infolge eines aus seinem Bett getretenen Oberflächenwassers oder den Anstieg des Grundwassers durch ein hochwasserführendes Gewässer verursacht wurden;
- infolge der Veränderung eines Flusslaufes oder des Bruches von Deichen und anderen Anlagen zum zeitweiligen oder ständigen Aufstau von Gewässern (Hochwasserschutzanlagen, Rückhaltebecken, Wasserspeicher) entstanden sind;
- durch wild abfließendes Wasser entstanden sind, soweit diese infolge gänzlicher oder teilweiser Zerstörung zur maßgeblichen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit baulicher Anlagen geführt hat;
- durch überlaufene Regenwasser- und Mischkanalisationen infolge hochwasserbedingten Rückstaus verursacht wurden. (vorläufige Definition)

Des Weiteren muss der Schaden durch das Hochwasser der Elbe oder ihrer Zuflüsse entstanden sein.“ (Hervorhebung SRH)

Schäden durch Starkregen waren in den Anwendungshinweisen zur VwV Infra 2002 ausdrücklich zurückgestellt worden.

2.2 Die zuwendungsfähigen Ausgaben für Tiefbaumaßnahmen können bis zu 100 % gefördert werden. Die Förderung umfasst die funktional sinnvolle Wiederherstellung der zerstörten Infrastruktur. Sie kann auf höherem technischem Niveau erfolgen, wenn dies den gegenwärtig allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht. Das gilt nicht für darüber hinausgehende qualitative und quantitative Standarderhöhungen. Der Wiederaufbau nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik war bei einer Vielzahl der Maßnahmen zwangsläufig mit einer erheblichen Standardverbesserung verbunden und bedingte dementsprechende Mehrkosten. Dies sind jedoch sinnvolle Aufwendungen.

2.3 Die Voraussetzungen für eine Förderung nach der VwV Infra wurden von den Antragstellern und den Bewilligungsstellen nicht immer beachtet.

2.4 Häufig wurde allein schon die Tatsache, dass ein Ort vom Hochwasserereignis betroffen war, als ausreichend für einen Ersatzanspruch angesehen.

Dies betraf z. B. die Nachmeldungen der Stadt Grimma, die zu den vom Auguthochwasser 2002 stark geschädigten Kommunen gehörte. Für den Infrastrukturbereich Kommunale Straßen und Brücken umfasste die Erstmeldung 13 Maßnahmen mit einer Schadenshöhe von 5.177.084 €. Nachgemeldet wurden sieben Straßen mit einer Gesamtschadenshöhe von 2.621.500 €.

Alle sieben Nachmeldungen wurden begangen und einer Prüfung auf Schadenskausalität durch den SRH unterzogen. Die Schadenkausalität war bei sechs der nachgemeldeten Maßnahmen auszuschließen. Bei einer ist sie lediglich für einen Teilbereich gegeben.

2.4.1 Die Gemeindeverbindungsstraße Kaditzsch-Grechwitz verbindet diese beiden Ortsteile auf einer Länge von rd. 1,1 km miteinander. Sie liegt weit oberhalb und abseits des Überflutungsgebietes der Mulde. Von der Straße bietet sich aufgrund der Höhenlage ein weiter Blick auf die tiefer liegende Flusslandschaft. In der Nähe der Straße gibt es keine Fließgewässer.

2.4.2 Die Gemeindeverbindungsstraße Höfgen-Schkortitz beginnt an der Dorfstraße in Höfgen und erstreckt sich von dort in einer Länge von 200 bis 300 m ansteigend bis zum Ortsausgangsschild. Die Straße führt weiter über eine Anhöhe bis zum Ortsteil Schkortitz. Von der auf einer Länge von 1.860 m geplanten Ausbaustrecke war nur der im Ortsteil Höfgen gelegene Teilabschnitt überflutet gewesen. Für den weiteren Verlauf scheidet wegen der höhenmäßigen Lage ein Hochwasserschaden aus.

Ausgeschlossen ist dieser deshalb auch für die ebenfalls im Ortsteil Schkortitz gelegene Naundorfer Straße.

2.4.3 Die Göhregasse mit dem umgebenden Ruhland und der Kirchberg im Ortsteil Döben liegen, wie der gesamte Ortsteil überhaupt, auf einem Felsplateau über der Mulde. Beide Straßen beginnen an der höchsten Stelle des Ortsteiles und weisen ein starkes Längsgefälle auf, das nach Angabe der Stadt bei den Starkregenereignissen zu Ausspülungen geführt habe. Ein durch das Muldehochwasser bedingter Schaden der hochgelegenen Straßenzüge ist unmöglich.

2.4.4 Der Neue Weg im Ortsteil Beiersdorf verläuft vom Ortsrand bis zur Autobahnbrücke über die A14. Er weist stark rückständigen Straßenbau auf. Die Straße liegt über dem Niveau der (tiefer) liegenden A14, die nicht vom Hochwasser betroffen war. Eine Schädigung durch das Muldehochwasser ist nicht möglich.

Wegen der Lage der Straßen oberhalb und weitab jeden Fließgewässers muss für die vorgenannten sechs Nachmeldungen, mit Ausnahme des im Ortsteil Höfgen genannten Teilbereichs, ein Hochwassereinfluss ausgeschlossen werden.

2.4.5 Die deutliche Altschäden aufweisende Forststraße im Ortsteil Nimbschen, die einen Hang hinaufführt, wird durch die in diesem Bereich auf einem Damm verlaufende B 107 von den Muldenwiesen getrennt. Die Forststraße und die von ihr abgehenden Seitenstraßen waren entgegen den Aussagen der Stadt bei der Vor-Ort-Begehung nicht vom Muldehochwasser überflutet worden. Diese Tatsache wurde den Prüfern bei Nach-

erhebungen von einer Anwohnerin der Forststraße auf Anfrage bestätigt. Dessen ungeachtet beantragte die Stadt den Ersatz für rd. 500 m geschädigte Straßen.

Ein Hochwasserschaden ist auch bei dieser nachgemeldeten Maßnahme nicht eingetreten.

2.5 Ein weiteres Beispiel ist auch die südlich von Leipzig gelegene Gemeinde Großpösna. Bedingt durch die Starkniederschläge im August 2002 kam es im Gemeindegebiet zu Niederschlagsmengen, die weit über dem durchschnittlichen Maß lagen.

Für den Infrastrukturbereich Kommunale Straßen und Brücken waren zunächst vier Maßnahmen mit einer Schadenshöhe von 85.000 € gemeldet worden. Diese Summe erhöhte sich auf 149.660 €. Drei Straßen mit einer Gesamtschadenshöhe von 554.620 € wurden nachgemeldet. Zwei Nachmeldungen wurden vom SRH einer örtlichen Prüfung unterzogen.

2.5.1 Der Grenzweg ist eine nur einseitig bebaute Straße mit deutlichem Längsgefälle, die über das Bankett in das benachbarte Feld entwässert wird. Sie zeigt durchgängig starke Ausfahrungen in der wassergebundenen Decke. Die Straße soll durch wild abfließendes Regenwasser ausgespült worden sein. Das untere Drittel des Grenzweges hat angabegemäß durch den sich dort gesammelten Starkregen drei Wochen lang unter Wasser gestanden.

2.5.2 Die zweite Nachmeldung betrifft den 2. Bauabschnitt der Waldstraße im sog. Oberholz. Dieser Straßenabschnitt wies ebenfalls Ausspülungen und Löcher auf. Die Straße war wegen eines Neubaugebietes mit Einfamilienhäusern verlängert worden, Gehwege gab es in diesem Bereich noch nicht, es fehlt eine abgeschlossene straßenbauliche Erschließung. Weder an der Straße noch an den Gebäuden waren hochwasserbedingte Schädigungen feststellbar. Eine Nutzungseinschränkung oder Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Straße bestand nicht.

2.6 Durch Starkregen verursachte Schäden wurden weiterhin für die K 8723 zwischen Porsdorf und Hohnstein (Landkreis Sächsische Schweiz) in Höhe von 1.660.000 €, in der Gemeinde Gornau (Landkreis Mittleres Erzgebirge) für die Witzschdorfer Hauptstraße über 1.375.000 € sowie in der Gemeinde Zschorlau (Landkreis Aue-Schwarzenberg) für fünf Maßnahmen in Höhe von 513.000 € beantragt. Auch hier liegen keine durch unmittelbaren Hochwassereinfluss verursachte Schäden vor.

Die Schäden durch Starkregen und wild abfließendes Wasser in dessen Folge sind nach Maßgabe der VwV Infra und der Definition des Hochwasserschadens in Pkt. 1.1 bzw. 1.2 der Anwendungshinweise zur Verwaltungsvorschrift kein Anerkennungsgrund. Derartige Schäden sind nicht ausgleichsfähig, da die Verursachung durch das Hochwasser der Elbe oder ihrer Zuflüsse nicht vorliegt.

2.7 Weitere nachgemeldete Maßnahmen in anderen Kommunen betrafen Bereiche, die überflutet gewesen waren. Bei denen waren jedoch nach dem Abfließen des Hochwassers und den Beräumungsleistungen bis auf ggf. erforderliche Reparaturen, die in der Regel bei den Erstmeldungen erfasst worden waren, keine hochwasserbedingten Schädigungen, Zerstörungen oder dauerhafte Funktionsbeeinträchtigungen feststellbar. Die Überflutung an sich - unabhängig davon -, ob in der Folge tatsächlich ein Schaden eingetreten war, wurde als Anspruchs begründung herangezogen.

Dies war z. B. bei der Stadt Eilenburg der Fall. Es erhöhte sich die Schadenssumme der erstgemeldeten Maßnahmen von 3.822.000 € auf 8.041.000 €, zusätzlich wurden

19 Maßnahmen mit einer weiteren Schadenssumme von 4.223.000 € wegen geohydrologischer Folgeschäden nachgemeldet.

Vor Ort wurden fünf Straßen mit Kostenerhöhungen gegenüber der Erstmeldung und alle 19 Nachmeldungen geprüft. Zum Begehungszeitpunkt befanden sich erst wenige Maßnahmen im Bau. Bei den noch nicht begonnenen Vorhaben waren 15 Monate nach der Flut bis auf einige Teilbereiche keine Schäden, die durch das Hochwasser hervorgerufen worden sein konnten, feststellbar.

Die Fördervoraussetzungen im Zusammenhang mit dem Augusthochwasser fehlen.

2.8 In der Landeshauptstadt Dresden wurden u. a. die Bauabschnitte 1 und 3.1 als Teile der verkehrswichtigen Pillnitzer Landstraße, deren grundhafter Ausbau schon in den Jahren vor der Flut vorgesehen war und für die deshalb auf bereits vorhandene Projektunterlagen zurückgegriffen werden konnte, als Schaden gemeldet.

Der nachgemeldete 1. Bauabschnitt liegt schon gemäß der Hochwasserkarte der Stadt Dresden nicht im Überschwemmungsgebiet des Augusthochwassers der Elbe. Weiter sagen die Untersuchungsergebnisse eines Ingenieurbüros vom 04.10.2002 aus: „Grundwasser- oder Schichtenwasserführung wurde bei den Baugrunduntersuchungen nicht festgestellt“, was auch geohydrologische Folgeschäden als Anerkennungsgrund für eine Nachmeldung ausschließt.

Der Bauabschnitt 3.1 ist nach den Eintragungen in der Hochwasserkarte am Rand des Überschwemmungsgebietes gelegen. Der benachbarte zwischen Bauabschnitt 1 und 3.1 befindliche, bereits in Vorjahren fertig gestellte 2. Bauabschnitt, der sich auf etwa gleichem Höhenniveau befindet, weist jedoch keine Hochwasserschäden auf. Zudem ist lt. einer Anwohnerauskunft der Bauabschnitt 3.1 nicht überspült gewesen. Nach diesen Fakten ist eine Schädigung durch das Augusthochwasser der Elbe nicht plausibel.

Auch bei diesen Maßnahmen liegen die Fördervoraussetzungen nicht vor.

3 Folgerungen

3.1 Mit der VwV Infra hat der Freistaat ein geeignetes und praktikables Förderinstrument zur zeitnahen Schadensregulierung von infrastrukturellen Schäden im Bereich der Straßen und Brücken in kommunaler Baulastträgerschaft geschaffen.

Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass insbesondere die Nachmeldungen noch einmal kritisch auf die Fördervoraussetzungen nachgeprüft werden müssen.

3.2 Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob

- eine Schädigung durch die Elbe oder einen ihrer Zuflüsse gegeben sein kann;
- die Überflutung der Straßen tatsächlich zu wesentlichen Zerstörungen oder Funktionsbeeinträchtigungen führte;
- eine Einbeziehung von Schäden aus Starkniederschlägen oder nur mittelbarer Schäden erfolgte.

3.3 Bei der Prüfung bereits ergangener Förderentscheidungen, der Kontrolle der Verwendungsnachweise und bei künftigen Bewilligungen muss die Beurteilung der

Schadenskausalität strikt nach den Vorgaben bzw. Beschränkungen der VwV Infra und der zugehörigen Anwendungshinweise erfolgen.

3.4 Über die Erkenntnisse der Nachprüfung sollte die Staatsregierung berichten.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsische Staatskanzlei

In ihrer Stellungnahme bejahte die SK für alle vom SRH in diesem Jahresbericht angesprochenen Fällen die Schadenskausalität durch das Hochwasser. Zur Begründung führte sie aus:

„Der SRH führt aus (Pkt. 2.4, 2.5, 2.6 dieses Beitrages²⁾), dass Schäden durch Starkregen nicht ausgleichsfähig sind.

Diese Feststellung entspricht prinzipiell den Fördergrundlagen, wie insbesondere der VwV Infra 2002/2003 und den hierzu ergangenen Anwendungshinweisen. Ein (nicht ausgleichsfähiger) Schaden durch Starkregen lag dann vor, wenn das Niederschlagswasser sich nicht auf der Erdoberfläche gesammelt hat und dadurch Schäden an oberirdischen Einrichtungen oder landwirtschaftlichen Kulturen entstanden sind. Anders ist jedoch der Fall zu beurteilen, wenn sich das Niederschlagswasser auf der Erdoberfläche sammelt und von dort massiv oder sturzbachartig in tiefer gelegene Gebiete abfließt und durch den Abfluss Schäden verursacht.

In diesem Fall handelt es sich um wild abfließendes Wasser (vgl. § 2 Abs. 2 Sächsisches Wassergesetz), dessen Schäden sowohl nach der einschlägigen Verwaltungsvereinbarung als auch nach der VwV Infra 2003 ausgleichsfähig sind. In einer Vielzahl von Fällen wurde durch den SRH Starkregen als nicht kausales Schadensereignis bewertet, wobei der weitere untrennbare Kausalverlauf (Schädigung durch wild abfließendes Wasser) nicht entsprechend gewürdigt wurde.

In einem Fall räumt der SRH Schäden durch abfließendes Wasser ein, sieht aber dennoch keine Schadenskausalität als unmittelbare Folge des Starkregens aufgrund einer fehlenden Entwässerungsanlage (Pkt. 2.5 Jahresbericht)²⁾. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden, da sich die Bewertung der Schadenskausalität am Zustand der baulichen Anlage zum Zeitpunkt des Schadenseintritts bemisst.

Bei einer anderen Maßnahme (vgl. Pkt. 2.4.2 Jahresbericht)²⁾ verneinte der SRH ebenfalls mit dem Hinweis auf Starkregen das Erfordernis zum Neubau einer Entwässerungsanlage, nachdem sich diese infolge wild abfließenden Wassers mit Schlamm zugesetzt hatte. Auch hier ist unschwer bei differenzierter Bewertung des Kausalverlaufs unter Berücksichtigung der extremen - und bis dato einzigartigen - Unwettersituation eine Schadenskausalität unzweifelhaft.“

Weiter weist die SK daraufhin, „dass auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Festlegung einheitlicher Maßstäbe zur Ermittlung der Gesamtschäden, Schäden durch hochwasserbedingten Hangrutsch aus-

²⁾ Anmerkung des SRH.

drücklich ausgleichsfähig“ seien und verweist auf § 1 Abs. 2 der o. g. Verwaltungsvereinbarung.³⁾

Der Feststellung des SRH, dass in der Nähe der Maßnahme kein Fließgewässer sei und daher schon deswegen der Eintritt eines Schadens ausgeschlossen werden kann, widerspricht die SK.

Diese Feststellung berücksichtige nicht, dass auch andere hochwasserkausale Ereignisse (z. B. wild abfließendes Wasser), den Schaden verursacht haben könnten. Um die Förderfähigkeit der Maßnahme in toto wegen fehlender Schadenskausalität zu verneinen, bedürfe es einer umfassenden Prüfung und Würdigung aller in Betracht kommenden Kausalzusammenhänge. Eine lediglich auf den Abstand der Schadstelle zum Fließgewässer basierende Begründung würde nicht tragen.

Die SK räumt ein, dass in bestimmten Fällen, in denen nicht feststehe, ob und inwieweit durch ein hochwasserkausales Ereignis ein grundhafter Straßenausbau erforderlich gewesen sei, dies nochmals nachgeprüft werden müsse. Gegebenenfalls würden eine Kostentrennung (Kanalbau/Straßenbau) sowie eine eindeutige Zuordnung der Kosten zu den jeweiligen Maßnahmen erfolgen.

Zu den vom SRH festgestellten Kostenerhöhungen merkte die SK an, dass die exakte Fördersumme abschließend erst auf der Grundlage entsprechender Schlussrechnungen ermittelt würde.

4.2 Stellungnahmen der Gemeinden und Landkreise

4.2.1 Die Stadt Grimma argumentierte in ihrer Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag, dass die Schadenserfassung für die sieben benannten Straßen vollumfänglich der Schadensdefinition für wild abfließendes Wasser, die von der Leitstelle Hochwasser in Dresden festgelegt worden sei, entspräche.

4.2.2 Die Gemeinde Großpösna machte für die beiden Nachmeldungen wild abfließendes Wasser aufgrund der Starkregenfälle als Schadensursache geltend. Dieses ... „Oberflächenwasser“ ... habe sich „... aufgrund der örtlichen Topographie seinen Weg zu den entsprechenden Vorflutern ...“ gesucht.

4.2.3 Der Landkreis Sächsische Schweiz führt einen kausalen Zusammenhang zwischen Starkregen und Hochwasser an. Unter Beachtung dieser Kausalität sieht er keine Widersprüche zu den Vorgaben der Förderrichtlinie.

4.2.4 Die Stadt Eilenburg und die Gemeinde Zschorlau haben mitgeteilt, dass sie ihre Stellungnahmen gegenüber dem WASA beim RP abgegeben haben. Die Stellungnahmen würden dem SRH über die SK/Leitstelle Wiederaufbau - LSWA zugehen.

³⁾ Berücksichtigt werden nur unmittelbare Schäden, die während der Hochwasserkatastrophe, die zwischen dem 10. und 31.08.2002 stattgefunden hat, durch Hochwasser, hochwasserbedingtes Aufsteigen des Grundwassers, infolge von hochwasserbedingtem Hangrutsch sowie durch Einsatzkräfte und Einsatzfahrzeuge im Flussgebiet der Elbe und der Donau entstanden sind (also keine vorherigen oder nachgängigen Schadenslagen).

5 Schlussbemerkungen

Die Bejahung der Schadenskausalität durch die SK in allen Fällen bleibt angesichts der veröffentlichten Fördervoraussetzungen im Zusammenhang mit dem Augusthochwasser der Elbe und ihrer Zuflüsse unverständlich.

Beim Standpunkt der SK wären für viele andere Kommunen ebenfalls Ersatzansprüche möglich gewesen.

Eine Erweiterung des Anspruchskreises wäre durchaus vorstellbar gewesen. Sie fand jedoch keinen Niederschlag in den Regelungen. An ihnen jedoch müssen die Entscheidungen gemessen werden.

Die Gemeinde Hartmannsdorf stellte Anträge für Maßnahmen, die z. T. nicht förderfähig waren.

Sie erhielt Zuwendungen, von denen sie bisher einen kleinen Teil zurückerstattet hat.

Über weitere Rückforderungen müssen die Bewilligungsbehörden entscheiden.

1 Prüfungsgegenstand

Das StRPrA Chemnitz hat die Förderung der Wiederherstellung der vom Augusthochwasser 2002 geschädigten kommunalen Infrastruktur (s. auch Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 8) in der Gemeinde Hartmannsdorf (Landkreis Zwickauer Land) untersucht.

Die Gemeinde Hartmannsdorf liegt etwa 15 km südlich von Zwickau im Tal des Rödelbaches. Östlich erhebt sich das Waldgebiet des Hartmannsdorfer Forstes mit der höchsten Erhebung, dem Hirschenstein, mit 610 m ü. NN.

Im August 2002 trat der Rödelbach infolge der anhaltenden Regenfälle über die Ufer und führte in den angrenzenden Bereichen, insbesondere der Rothenkirchener Straße und der Dorfstraße zur Überflutung. Der kleinere aus dem Hartmannsdorfer Forst kommende Wolfsbach überspülte zusätzlich Teile des Ortes.

Der erste durch den Wiederaufbaustab Augusthochwasser bestätigte Maßnahmeplan der Gemeinde vom 06.02.2003 umfasste für den Infrastrukturbereich Kommunale Straßen/Brücken sieben Maßnahmen mit 831.500 €.

Im Zeitraum vom Februar bis Mai 2003 meldete Hartmannsdorf Kostenerhöhungen sowie weitere Maßnahmen nach. Der abschließende Maßnahmeplan vom 15.08.2003 weist dafür 30 Maßnahmen mit rd. 6.476.000 € aus.

2 Prüfungsergebnisse

In der Gemeinde Hartmannsdorf wurden Maßnahmen mit einem Wertumfang von 4.443.985 € in die Prüfung einbezogen.

Für Maßnahmen mit einer Summe von 3.845.234 € sind nach Erkenntnissen des StRPrA Chemnitz die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt oder liegen nur für Teilbereiche vor.

2.1 Überhöhte Förderung

Die Gemeinde Hartmannsdorf meldete Maßnahmen nach, die u. a. mittelbare Schäden wie den Bau einer Umleitungsstrecke und nicht zu den Straßenprojekten gehörende Leistungen einbezog. Außerdem machte sie falsche Angaben zu den Eigentumsver-

hältnissen. Die teilweise weit überhöhten Kostenschätzungen des Planers führten zu einer unzutreffenden Schadensanmeldung. Dies betraf die Torfstraße und die Badstraße.

Mit der Nachmeldung im Februar 2003 beantragte die Gemeinde z. B. für die Torfstraße 626.846 € für die Beseitigung der Schäden. Im Mai wurde die Schadenssumme wegen verdeckter Frost-Tauwechsel-Schäden und vermutlicher Unauskömmlichkeit der Preise aufgrund angeblicher Erfahrungen im Bereich des Straßenbauamt Zwickau auf 893.200 € erhöht und bewilligt. Das Ergebnis der Ausschreibung lag bei rd. 395.203 €.

Die zugesprochene Fördersumme war mehr als doppelt so hoch wie es für die Schadensbeseitigung nötig gewesen wäre.

2.2 Lärchenweg

Im März 2003 meldete die Gemeinde den Lärchenweg als Schadenbeseitigungsmaßnahme mit einem Ausgabenumfang von 64.070 € an. Die Kosten erhöhten sich aufgrund der Einbeziehung von Trinkwasser- und Abwasseranlagen in den Straßenbau auf 76.119 €. Das Staatliche Amt für Ländliche Neuordnung¹⁾ (ALN) Oberlungwitz gewährte die Zuwendung in dieser Höhe zum Fördersatz von 100 %. Für das am 06.11.2003 fertig gestellte Vorhaben wurden bisher 65.626 € abgerechnet und 60.000 € ausgezahlt.

Der Lärchenweg mit einer Ausbaulänge von 85 m befand sich im privaten Eigentum. Die beiden rechtsseitig gelegenen Baugrundstücke wurden im Jahr 2000 an private Erwerber verkauft. In den beiden Kaufverträgen jeweils vom 08.12.2000 war zur Erschließung auszugsweise geregelt:

„Der Veräußerer verpflichtet sich in Absprache mit dem Erwerber, den Weg gemäß eines ländlichen Wegebaus mit zwei Betonfahrspuren und in der Mitte mit Rasengitterplatten sowie der erforderlichen Straßenentwässerung herzustellen.

Der Veräußerer verpflichtet sich, vorstehende Maßnahmen in Absprache mit dem Erwerber durchzuführen bzw. durchführen zu lassen und bis zum 31.12.2003 zum Abschluss zu bringen.

Die Vertragsteile sind sich darüber einig, dass diese Kosten wie folgt getragen werden: Der Erwerber übernimmt ein Viertel der Kosten.

Die Gemeinde Hartmannsdorf verpflichtet sich, das Flurstück 61/14 von Hartmannsdorf unentgeltlich in ihr Eigentum zu übernehmen, und zwar bis spätestens 31.12.2003 unter Voraussetzung der endgültigen Fertigstellung vorstehender Erschließungsmaßnahmen.“

Mit Notarvertrag vom 21.05.2003, neun Monate nach dem Hochwasser, erfolgte die unentgeltliche Übertragung des Lärchenweges an die Gemeinde. Der Ausbau des Weges war bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfolgt.

Die Gemeinde gab den Lärchenweg als Teil der vom Augusthochwasser geschädigten kommunalen Infrastruktur an, obwohl der Weg zum Zeitpunkt des Hochwasserereignisses nicht in öffentlicher Baulastträgerschaft stand.

¹⁾ Ab 23.05.2004 Amt für Ländliche Entwicklung (ALE).

Mit der Antragstellung im März 2003 ist unter falschen Angaben versucht worden, den Weg aus Mitteln zur Hochwasserschadenbeseitigung ohne eigene finanzielle Beteiligung auszubauen.

Aufgrund unserer Prüfung zog die Gemeinde im März 2004 die Maßnahme zurück. Sie hat zwischenzeitlich die bezogene Förderung von 60 T€ zurückgezahlt.

2.3 Badstraße

Die Kostenanmeldung für die Badstraße belief sich im Februar 2003 auf 1.260.096 €. Im Mai 2003 erhöhte sich der Betrag auf 1.624.000 €.

Die Gemeinde Hartmannsdorf ordnete u. a. die Entwässerung des Sportplatzes und eine zum Schutz des Sportplatzes auf dem oberhalb angrenzenden Grundstück angelegte Flächendrainage der Badstraße zu.

Die Anmeldung zur Badstraße umfasste damit verschiedene Infrastrukturbereiche, für die unterschiedliche Fördersätze festgelegt sind.

Die bisherige Stellfläche wird zum Mehrzweckplatz. Sie erhält einen asphaltierten Umlaufweg (150 m) und soll auch als Feuerwehrkampfbahn und Festplatz dienen.

Die Einordnung dieser Teilvorhaben als Straßenbaumaßnahme nach der VwV Infra²⁾ ist nicht zulässig.

2.4 Tennenplatz und Sportgelände

2.4.1 Mit Tennenplatz und Volleyballplatz sollen aus Mitteln für die Hochwasserschadensbeseitigung zwei weitere Plätze einschließlich Umfeldgestaltung (330 m Wegebau, Landschaftsbau) realisiert werden. Diese Vorhaben waren weder beantragt noch bewilligt worden. Die Gemeinde darf die für bewilligte Maßnahmen nicht verbrauchten Zuwendungen nicht eigenmächtig umwidmen.

2.4.2 Das Sportgelände an der Badstraße umfasst mehrere Grundstücke. Das Grundstück, auf dem gegenwärtig das neue Sozialgebäude errichtet wird, befindet sich im Eigentum der Gemeinde. Für die anderen notwendigen Grundstücke sind Pachtverträge abgeschlossen worden. Die Erweiterung des Sportplatzes und die Flächendrainage erforderte die Anpachtung von zwei weiteren Grundstücken.

Der Pachtvertrag für das Grundstück mit der Flurstücksnummer 765/3 datierte aus dem Jahr 1999.

Nach § 3 des Pachtvertrages war die Verpächterin berechtigt, das Pachtverhältnis sofort zu lösen, wenn sie die verpachteten Grundstücke ganz oder teilweise selbst benötigt oder an einen Dritten veräußert, der über das Pachtgelände anderweitig verfügen will. Die Einhaltung der Zweckbindungsfrist war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht gewährleistet. Eine Förderung war nach Nr. 2 VwV Infra ausgeschlossen. Zwischenzeitlich hat die Gemeinde mit einem undatierten Gestattungsvertrag, den der Gemeinderat am 29.06.2004 gebilligt hat, nachträglich für Planungssicherheit gesorgt.

²⁾ Verwaltungsvorschrift der SK zur Förderung der Wiederherstellung der vom Augusthochwasser 2002 geschädigten Infrastruktur.

Für das weitere ebenfalls benötigte Grundstück mit der Flurstücksnummer 762/1 war die Gemeinde zum Zeitpunkt der Antragstellung weder Eigentümer noch Pächter. Eine Pächterstellung wurde ihr erst mit dem Vertrag vom 30.10.2003 mit Wirkung vom 01.06.2004 eingeräumt.

Bei der Antragstellung lagen die erforderlichen Voraussetzungen für eine Bewilligung nach Nr. 3 VwV Infra nicht vor.

2.5 Durchlass am Wolfsbach

Laut Antrag ist der Durchlass am Wolfsbach im Querschnitt zu gering und deshalb eine der wesentlichen Ursachen für die Überschwemmung der Badstraße und des Sportgeländes gewesen.

Der beantragte Ersatzneubau (38 T€ netto) für den Durchlass am Wolfsbach soll dennoch nicht mehr gebaut werden. Davon hatte der Zuwendungsempfänger die Bewilligungsstelle zum Prüfungszeitpunkt nicht unterrichtet.

2.6 Sozialgebäude

Das in Containerbauweise errichtete Sozialgebäude war nach Angaben der Gemeinde so durch das Hochwasser geschädigt, dass nur ein Ersatzneubau für die Schadensbehebung in Frage kam. Das RP bewilligte für die Wiedererrichtung ausdrücklich in Containerbauweise eine Zuwendung von 184.197 €

Anders als beantragt und entgegen dem Bescheid durch die Bewilligungsstelle wird das Sozialgebäude in Massivbauweise errichtet.

Der Zuschlag für die Baumeisterarbeiten wurde auf das Alternativangebot eines ortsansässigen Bieters erteilt. Es bot zusätzlich u. a. eine kürzere und dadurch kostengünstigere Möglichkeit zur Ableitung des Abwassers an. Der mit der Planung beauftragte Freiberuflich Tätige hatte diese Möglichkeit der technischen Lösung nicht im Leistungsverzeichnis erfasst.

Aufgrund der neuen und damit nicht mehr vergleichbaren technischen Lösung hätte der Zuschlag nicht erteilt werden dürfen, sondern die Ausschreibung aufgehoben werden müssen. Mit der Zuschlagserteilung auf das Alternativangebot wurde der Wettbewerb unterlaufen.

2.7 Alte Hartmannsdorfer Straße

Die Alte Hartmannsdorfer Straße wurde mit einer Schadenhöhe von letztendlich 314.921 € von der Gemeinde nachgemeldet. Der Zuwendungsbescheid wurde am 10.09.2003 in dieser Höhe erteilt.

Die Alte Hartmannsdorfer Straße zeigte keine Schäden.

Nach der VwV Infra ist eine Förderung ausgeschlossen, da ein Hochwasserschaden nicht entstanden ist.

3 Folgerungen

3.1 Die Gemeinde hat unzutreffende Anträge gestellt, die Bewilligungsstelle nicht von Planungsänderungen unterrichtet und Zuwendungen unberechtigterweise verwendet. Ihre Angaben waren teilweise unvollständig bzw. falsch.

3.2 Die Bewilligungsbescheide und Rückforderungsansprüche sind zu prüfen.

3.3 Rechtaufsichtsbehörden und Staatsanwaltschaft sind mit dem Fall befasst.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsische Staatskanzlei

Die Überprüfung der Förderentscheidungen sei durch die Bewilligungsstelle vorgenommen worden. Eine schriftliche Stellungnahme wäre jeweils durch die Gemeinde Hartmannsdorf beigebracht und in die Bewertung einbezogen worden.

Die SK hält im Gegensatz zum SRH die bei der Torfstraße in der Prüfungsmitteilung z. T. problematisierte Schadenskausalität für gegeben.

Den Feststellungen des SRH hinsichtlich der überhöhten Schadenssummen bei Torf- und Badstraße werde gefolgt. Die Differenz zwischen gemeldetem Schaden lt. Maßnahmeplan und tatsächlicher Abrechnung werde nicht zum Ausgleich von Mehrkosten anderer Maßnahmen freigegeben und nach erfolgter Verwendungsnachweisprüfung der Maßnahmeplan auf Grundlage der tatsächlich angefallenen Kosten geändert.

Der Bewilligungsbescheid für die Maßnahme Lärchenweg sei widerrufen und die Auszahlung bereits zurückgefordert und zurückgezahlt worden.

Die Förderentscheidung zur Badstraße werde bezüglich Sportplatzentwässerung, Flächendrainage und Durchlass korrigiert; entsprechende Kostenanteile würden herausgelöst werden. Die Flächendrainage finde auch beim Sportplatz keine Berücksichtigung.

Die Sportplatzentwässerung werde dem Vorhaben Sportplatz zugeordnet. Die offensichtliche Vermischung verschiedener Fördervorhaben sowie die Verletzung der Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers würden bei der Festsetzung der Zuwendung mindernd berücksichtigt.

Volleyball- und Tennenplatz seien nicht förderfähig.

Die Fördervoraussetzungen bezüglich des Flurstücks 762/1 seien nunmehr nachgewiesen.

Den Feststellungen des SRH zum Sozialgebäude werde gefolgt. Es werde weiter nur in Höhe der für die „Containerbauweise“ erforderlichen Kosten gefördert. Den Vergabeverstoß berücksichtige man mindernd bei der abschließenden Zuwendungsfestsetzung.

Die Gemeinde werde aufgefordert, die Gesamtfinanzierung der Maßnahmen Badstraße, Sportplatz und Sozialgebäude erneut nachzuweisen.

Die nochmalige Prüfung des RP Chemnitz zur Maßnahme Alte Hartmannsdorfer Straße habe ergeben, dass ein zweifelsfreier Nachweis der Spät- bzw. geohydrologischen

Schäden nicht erbracht werden konnte. Den Feststellungen des SRH werde gefolgt und der Förderbescheid zurückgenommen.

4.2 Gemeinde Hartmannsdorf

Die Gemeinde teilte mit, dass sie die gegen sie gerichteten Vorwürfe für nicht zutreffend halte.

Ihre Stellungnahmen würden auf der Zuarbeit des Planers und des vom Straßenbauamt Zwickau eingesetzten Projektsteuerers beruhen, die seinerzeit als sachkundige Berater herangezogen worden seien.

Aufgrund der veränderten Schadensbilder nach der Frostperiode des Winters 2002/2003 seien die beantragten Kosten für die Torfstraße präzisiert worden.

Der Lärchenweg sei ein aus DDR-Zeiten übergeleiteter öffentlicher Weg und stünde somit in kommunaler Baulastträgerschaft, unbeachtlich der Eigentumsverhältnisse. Die aufgrund des erforderlichen Ausbaustandards entstandenen Kosten habe die Gemeinde nicht zu tragen, es werde davon ausgegangen, dass mindestens Verhandlungen über eine Kostenteilung geführt werden können.

Der Vorwurf der Täuschung werde zurückgewiesen.

Die Gemeinde trägt zum Großbereich Badstraße mit Sportgelände, Drainagen etc. vor, sie hätte keine eigenmächtigen Umwidmungen vorgenommen, sondern von Anfang an die komplexe Maßnahme beantragt. Die Zweckbindungsfrist beim Sportplatz sei mittlerweile sichergestellt.

Zum Sozialgebäude macht die Gemeinde geltend, dass sie dem vom Planer geprüften und als kostengünstigste Lösung vorgestellten Vergabevorschlag vertraut habe und diesem gefolgt sei. Sie habe deshalb keinen Grund zur Aufhebung der Ausschreibung gesehen. Der Bewilligungsbescheid vom 11.12.2003 enthalte keinen Ausschluss der Wiederbeschaffungsmaßnahme im Wege der Massivbauweise.

Die Beantragung der Erneuerung des Durchlasses am Wolfsbach beruhe auf einem Missverständnis; der Durchlass läge in der Zuständigkeit der Landestalsperrenverwaltung.

Die Feststellung, dass mit der Maßnahme Alte Hartmannsdorfer Straße keine Schadensbeseitigung erfolge, sei unzutreffend.

Zwei vom SRH um Stellungnahme gebetene Privatpersonen schlossen sich den Ausführungen der Gemeindeverwaltung Hartmannsdorf voll inhaltlich an.

5 Schlussbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme der SK bestätigt bis auf die Schadenskausalität bei der Torfstraße im Wesentlichen die Feststellungen des SRH.

Der SRH bleibt im Hinblick auf die Einlassungen der Gemeinde bei seiner Bewertung.

**Einzelplan 03:
Sächsisches Staatsministerium des Innern**

**Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Sächsischen Staatsministeriums des Innern**

10

Das Ministerium ist personell deutlich überbesetzt.

**Entsprechend überhöht ist die Inanspruchnahme von Büro-
raum.**

**Die Zentrale Fahrbereitschaft ist nicht ausgelastet und stark
reformierungsbedürftig.**

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des SMI, insbesondere Personal-
ausstattung, Raumbedarf und Fahrbereitschaft geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bereits 1994 untersuchte die Kienbaum Unternehmensberatung GmbH die Ver-
waltungs- und Personalstruktur im SMI und empfahl u. a. einen konsequenten Verzicht
auf Einzelfallbearbeitung (insbesondere praktiziert im Bereich des Katastrophenschut-
zes, des Rettungswesens und des Förderwesens) und die Straffung der Polizeiabtei-
lung durch Verlagerung operativer Funktionen in den nachgeordneten Bereich.

Der SRH stellte anlässlich seiner Prüfung fest, dass diese im Schlussgutachten von
1994 genannten Probleme im Wesentlichen nach wie vor bestehen, obwohl das SMI
zahlreiche organisatorische Maßnahmen durchgeführt hat (u. a. im Zuge der Übernah-
me einer Abteilung aus dem SMUL - jetzt Abteilung 6) .

2.2 Das SMI gliedert sich derzeit in insgesamt sechs Abteilungen (statt ursprünglich
sieben), von denen die Abteilungen 1 bis 4 und die Abteilungen 5 und 6 jeweils einem
Staatssekretär unterstellt sind.

Das Ministerium hat - gegenläufig zu den Personalabbaubemühungen der Regierung -
seine personelle Ausstattung (lt. Stellenplan 478 Stellen) durch zeitweise 80 Abordnun-
gen/Verstärkungen aus dem nachgeordneten Bereich erhöht.

Für den Bereich der Polizei hat der Gesetzgeber kapitelübergreifende Stellenbewirt-
schaftungen mittels Haushaltsvermerk zugelassen, für den Bereich der Sächsischen
Archivverwaltung liegt dagegen eine solche Berechtigung nicht vor.

Während die Verstärkungen der Erfüllung originärer Aufgaben des SMI dienen, deck-
ten die Abordnungen nach Angaben des Ministeriums den Personalmehrbedarf aus
Übernahme zusätzlicher, z. T. ressortübergreifender Aufgaben, z. T. seien sie Aus-
gleich für vorübergehend vakante Stellen. Hierzu will das SMI - veranlasst durch die
Prüfung des SRH - noch eigene eingehende und fundierte Untersuchungen vornehmen
und den SRH über das Ergebnis unterrichten.

Allein 49 der genannten Personalmaßnahmen entfielen im Prüfungszeitraum auf die Abteilung 3, die mit einem Personalbestand von insgesamt 136 Beschäftigten nach eigenen Angaben überwiegend mit Aufgaben für den nachgeordneten Bereich befasst ist. Sie weist gegenüber dem SMI verselbstständigte Strukturen auf. Querschnittsaufgaben (Personal, Haushalt, Organisation u. ä.) werden in Abteilung 1 und 3 wahrgenommen und binden einen erheblichen Teil des Personals. Hierzu erklärte das SMI indessen, Doppelarbeiten seien ausgeschlossen, die entsprechenden Bereiche klar voneinander abgegrenzt. Abteilung 1 sei für den ministeriellen und z. T. auch für den nachgeordneten Bereich zuständig. Insofern sei der vom SRH herangezogene Geschäftsverteilungsplan nicht aussagekräftig.

2.3 Auffallend ist die vor allem im Vergleich zu westlichen Bundesländern hohe Anzahl von Referenten. Ein nahezu ausgeglichenes Verhältnis zwischen Mitarbeitern des höheren und gehobenen Dienstes deutet darauf hin, dass Mitarbeiter des höheren Dienstes mit Tätigkeiten befasst sind, die unschwer von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes erledigt werden könnten, dass sie also nicht ihrer Qualifikation entsprechend eingesetzt werden. Ungenügend waren die Leitungsspannen in elf Referaten (davon acht in den Abteilungen 4 und 6). Zu hoch sowohl im Länder- als auch im Ressortvergleich ist die personelle Besetzung der Abteilung 1, wobei dies in der Relation noch schärfer zutage tritt, wenn die in erheblichem Maße festzustellenden Aufgabenüberschneidungen sowohl abteilungsübergreifend als auch innerhalb von Abteilungen betrachtet werden. Das betrifft beispielsweise die Bereiche „Haushalt“, „Aus- und Fortbildung“, „Organisation“, war aber auch innerhalb einzelner Abteilungen, wie beispielsweise der Abteilung 6 anzutreffen, wo sich mit der Aufgabe „Landesentwicklung“ 30 Mitarbeiter in fünf Referaten befassen. Die damit unweigerlich verbundenen Redundanzen binden unnötig Personal und erschweren durch Mehrfachbefassung eine effiziente Aufgabenerledigung.

Das SMI verwies darauf, dass es sich hierbei um eine Problematik handele, die in der sächsischen Verwaltung weit verbreitet sei und ursächlich auf die Nachwendezeit zurück gehe (hoher kurzfristig zu deckender Personalbedarf, zu wenig qualifizierte Kräfte). Abteilung 6 des SMI empfahl die Lektüre des Landesentwicklungsplanes 2002 - daraus ergebe sich logischer Weise, dass von Fachreferaten im Zuge der periodisch alle zwei Jahre zu leistenden Überarbeitung - wie auch von anderen Fachreferaten anderer Ressorts - Zuarbeiten zu leisten seien.

Alle Bereiche im SMI mit Ausnahme der Abteilungen 1 und 2 widmen sich überdies in unterschiedlicher Ausprägung der Einzelfallbearbeitung.

2.4 Die derzeitige personelle Überausstattung wirkt sich auf andere Bereiche aus. So ist der Bedarf des SMI an Büroräumen und Flächen (rd. 7.000 m² im Jahr 2003 gegenüber rd. 6.000 m² im Jahr 2000) mittlerweile höher als im bestätigten Stellen- und Raumbedarfsplan ausgewiesen. Häufig waren Fehlbelegungen festzustellen, d. h. Verstöße gegen die entsprechenden Vorgaben des SMF zur funktionsbezogenen amtsangemessenen Nutzung von Büros. Auch waren Räume beispielsweise für zwei Mitarbeiter ausgestattet und wurden nur von einer Person genutzt.

Die Inventarverzeichnisse waren teilweise unvollständig, bauseitig geschaffene Einbauten nicht ausstattungs-mindernd berücksichtigt, Überausstattungen insbesondere bei Besprechungsmobiliar festzustellen.

Überreichlich war auch die Zahl der verfügbaren Besprechungsräume, die sich erst im Prüfungsverfahren von ursprünglich 25 auf 16 verringerte, weil SMUL und SIB eigene Besprechungsräume in Büroräume umwandelten. Nach dem Ergebnis der Prüfung war

die Auslastung der Besprechungsräume in der Vergangenheit äußerst unzureichend, ebenso die Nachweisführung und Transparenz der Raumvergabe.

2.5 Fehlende und unzureichende Dokumentation erschwerten nicht unerheblich die Prüfung der wirtschaftlichen Auslastung der Zentralen Fahrbereitschaft. Oft waren keine Rückschlüsse auf den Zweck der Dienstreisen aus den Fahrtenbüchern zu gewinnen, mangels einer lückenlosen Dokumentation der Fahraufträge lässt sich weder erkennen, ob eine Dienstreisegenehmigung - vor allem bei den zahlreichen Stadtfahrten bzw. bei den Dienstfahrten mit Berufskraftfahrer - vorlag, noch war eine nähere Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Fahrzeugeinsatzes im Einzelfall möglich.

Stichproben ergaben, dass weder die Selbstfahrerfahrzeuge noch die Fahrzeuge mit Berufskraftfahrern genügend ausgelastet waren, sowohl hinsichtlich der Jahresfahrleistung als auch hinsichtlich der Einsatztage. Nur rd. ein Drittel der von den Fahrern abgerechneten Zeiten entfiel auf Fahrtätigkeit; gleichwohl erreichten alle Fahrer mit „Hilfs- und Nebentätigkeiten“ sowie „Bereitschaftszeiten“ eine Vergütung nach der höchsten Vergütungsklasse.

2.6 Festgestellt wurden zahlreiche Verstöße gegen das Vergaberecht, auch eine unwirtschaftliche Aufteilung einzelner sachlich und zeitlich zusammengehörender Beschaffungen mit der Folge eines Verstoßes gegen europäisches Vergaberecht (Beschaffung von EDV-Ausstattung). Unwirtschaftlich war beispielsweise die Beschaffung von Papier im Auftragswert von rd. 32,2 T€ (63 TDM) in 24 freihändigen Vergaben.

2.7 Auch die Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen war nicht in allen Fällen korrekt. In einem Fall übernahm das Ministerium Kosten (Flug und Kursgebühren rd. 1,5 T€ [3 TDM]) für einen Englischkurs, den eine Bedienstete aus dem Leitungsbe- reich während ihres Urlaubs in England absolvierte, ohne dass eine dienstliche Notwendigkeit hierfür belegt ist.

Das SMI lehnt eine Rückforderung ab, da es sich um eine Personalentwicklungsmaßnahme gehandelt habe. Dem widerspricht jedoch die Darstellung des Personalreferates, mit dem im Vorfeld keine Abstimmung erfolgte und das den Vorgang erst nach Reiseantritt zur Kenntnis erhielt.

Ungünstig ist auch das zur Abrechnung vom SMI verwendete Programm, das keine Schnittstelle zum HIS-MBS hat, sodass doppelter Erfassungsaufwand entsteht.

3 Folgerungen

3.1 Die Zahl der zeitweilig dem SMI zur Verfügung stehenden Kräfte muss wieder auf das Maß dessen zurückgeführt werden, das notwendig und ausreichend ist. Auch die Strukturreform der Polizei sollte für die Anpassung des Personalbestandes an ein für die Erledigung eigentlicher ministerieller Aufgaben notwendiges Maß genutzt werden, nicht zuletzt um die Abteilung 3 wieder stärker in die Organisation des Hauses einzubinden. Das vom SMI großzügig angewandte Verfahren der personellen Verstärkung aus dem nachgeordneten Bereich widerspricht den Grundsätzen von Haushaltswahrheit und -klarheit. In Abstimmung mit dem SMF ist deshalb die Umsetzung der entsprechenden Stellen zu prüfen.

Der SRH begrüßt die Bereitschaft des SMI, durch eingehende Untersuchungen den Personalbedarf insbesondere im Bereich der Abordnungen zu überprüfen.

3.2 Das Ministerium sollte sich auf seine eigentlichen ministeriellen steuernden und administrativen Funktionen beschränken und die „Einzelfallbearbeitung“ dem nachgeordneten Bereich überlassen, wie dies Kienbaum bereits 1994 in seiner damaligen Untersuchung gefordert hatte. Auch der Anteil der für die nachgeordneten Dienststellen wahrgenommenen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen ist zu hoch, weshalb Möglichkeiten der Aufgabendelegation verstärkt genutzt werden sollten. Mit einer fundierten Organisationsuntersuchung ist das Potenzial für eine optimierte Aufgabenwahrnehmung zu ermitteln (inkl. struktureller Verschlinkung, Reduzierung der Mehrfachbefassungen), die Zahl der Referenten ist anzupassen.

Bei einer solchen Optimierung der strukturellen und organisatorischen Abläufe sieht der SRH Potenzial für Personalreduktionen im Umfang von mindestens 52 Stellen (31 höherer Dienst, 2 gehobener Dienst, 19 mittlerer Dienst). Hierbei verkennt er nicht, dass derartige Maßnahmen nicht ad hoc zu verwirklichen sein werden. Mittelfristig könnten aber Einsparungen von rd. 3 Mio. € jährlich zu erzielen sein.

3.3 Überkapazitäten an Flächen und Ausstattung sind entweder abzubauen oder es sind in Abstimmung mit dem SIB andere sinnvolle Nutzungen für nicht benötigte Flächen zu finden. Das SMI wies auf ständige Veränderungen infolge von Umstrukturierungen hin, will aber die Einhaltung der Vorgaben anstreben.

3.4 Die Dokumentation des Fahrzeugeinsatzes ist zu verbessern und permanent zu Controllingzwecken auszuwerten. Fahrzeuge, für die danach eine wirtschaftliche Auslastung nicht zu erreichen ist, sind zu veräußern und nicht wieder zu beschaffen. Mindestens vier Kraftfahrerstellen sind (vorbehaltlich der durch das SMI zu leistenden Prüfung hinsichtlich der nicht in die Stichprobe einbezogenen Fahrer) kurz- bis mittelfristig abzubauen. Das SMI will diese Forderungen des SRH umsetzen und ein Kontrollsystem zur Auslastung schaffen. KW-Vermerke für vier Arbeiterstellen (Kraftfahrer) seien bereits ausgebracht.

Um eine bessere Auslastung des vorhandenen Fuhrparks zu erreichen, sollte der eigene „Fuhrpark“ des SMUL (fünf Fahrzeuge) in die Zentrale Fahrbereitschaft eingegliedert werden, gleiches gilt für ein Fahrzeug, das bislang nur dem SMF zur Verfügung steht und weit unterdurchschnittlich ausgelastet ist. Den Folgerungen des SRH steht das SMI aufgeschlossen gegenüber.

3.5 In Anbetracht der Vielzahl der Beanstandungen ist eine Schulung der Mitarbeiter und die organisatorische Konzentration der Vergabeverfahren innerhalb des SMI notwendig. Nach Angaben des SMI wird derzeit ein Fachkonzept zur e-Beschaffung für den Freistaat Sachsen erstellt und in diesem Zusammenhang die künftige Organisation der Beschaffungen für verschiedene Bereiche geprüft. Von den Ergebnissen (beispielsweise Zentrale Beschaffungen) hänge die weitere Vorgehensweise ab.

3.6 Unrechtmäßig erstattete Beträge sind zurückzufordern, ggf. ist Regress zu prüfen.

Nach eigener vertiefter Prüfung sollte das SMI die Anschaffung eines schnittstellenfähigen Programms in Betracht ziehen und die frei werdende Bearbeitungskapazität für andere Aufgaben einsetzen. Das Ministerium teilte mit, es prüfe die Einrichtung einer Schnittstelle.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Organisatorische Maßnahmen und Ziele seien im SMI aufgrund von ständigen, nicht vorhersehbaren und stark von politischen Einflüssen geprägten Aufgabenänderungen anzupassen.

Abteilung 1 nehme eine Vielzahl ressortübergreifender Aufgaben wahr und erbringe Serviceleistungen für sämtliche Staatsministerien. Dies binde insgesamt Mitarbeiter auf 52,5 Stellen, die ressortübergreifende Tätigkeiten wahrnehmen, was im ressortübergreifenden und im Ländervergleich nicht berücksichtigt sei.

Von Aufgabenüberschneidungen könne keine Rede sein. Die Angaben im Geschäftsverteilungsplan seien insofern nicht aussagekräftig und ggf. klarstellend zu überarbeiten. Einzelfallbearbeitungen seien bei Petitionen oder aufgrund von Fach- und Rechtsaufsicht nicht zu vermeiden; teilweise würden Einzelprobleme an das Ministerium herangetragen. Mehrfachbefassungen lägen bei komplexen Aufgaben wie beispielsweise dem Landesentwicklungsplan in der Natur der Sache. Als den Arbeitsaufwand auf ministerieller Ebene erhöhend bewertete das SMI sowohl im Bereich der Abteilung 1 als auch der Abteilung 5 die Existenz der RP.

Zur lückenhaften Dokumentation der Fahraufträge sei zu bemerken, dass Dienstgänge innerhalb des Stadtgebietes keiner schriftlichen Genehmigung bedürften und ein bestimmter Personenkreis über eine generelle Dienstreisegenehmigung verfüge. Berufskraftfahrer erreichten nicht mit „Hilfs- und Nebentätigkeiten“ sowie „Bereitschaftszeiten“ eine Vergütung nach der höheren Vergütungsklasse, denn Bereitschaftszeiten wie beispielsweise die Wartezeit am Dienort seien nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes reguläre Arbeitszeit.

Von den vom SRH angeführten Reisekostenabrechnungen seien nur drei fehlerhaft gewesen, deshalb könne das SMI die Kritik des SRH so nicht nachvollziehen.

Während die technischen Voraussetzungen für eine Schnittstelle seitens des Reisekostenabrechnungsprogramms vorhanden seien, sei die Schnittstelle zum Haushaltsprogramm noch nicht geklärt. Hier liege die Zuständigkeit beim LfF.

5 Schlussbemerkung

Um trotz angespannter Haushaltslage und Zwang zu Personalabbau mit weniger Ressourcen ein hohes Leistungsniveau zu halten, bedarf es ständiger Aufgabenkritik und der vom SRH geforderten fundierten Organisationsuntersuchung.

Der SRH hat bei seiner Prüfung sehr wohl Personalkapazitäten für ressortübergreifende Tätigkeiten sowohl im Ressort- als auch im Ländervergleich berücksichtigt. Die hohe Zahl der Abordnungen, das ungünstige Verhältnis von Mitarbeitern des höheren zu denen des gehobenen Dienstes und die Angaben im Geschäftsverteilungsplan zu der Aufgabenwahrnehmung im Einzelnen lassen Potenzial für die vom SRH errechneten Einsparungen erkennen und müssen durch das SMI kritisch geprüft werden.

Dies bezieht sich ebenso auf die Zusammenarbeit innerhalb des Hauses in Bezug auf die Integration der Abteilung 3 wie auf die Zusammenarbeit mit den RP. Vollzugstätigkeiten sind konsequent auf den nachgeordneten Bereich zu delegieren. Wenn das Vorhandensein von RP tatsächlich zu Mehraufwand führen würde, müsste deren Abschaffung ernsthaft erwogen werden.

„Hilfs- und Nebentätigkeiten“ sowie „Bereitschaftszeiten“ sind unproduktive Zeiten unabhängig davon, ob sie wie Arbeitszeiten abzurechnen sind. Deshalb fordert der SRH, dass das SMI eine bessere Auslastung der Kraftfahrer erzielen sollte. Ein Widerspruch zur Rechtsprechung des EUGH besteht nicht. Auch in den Fällen, in denen eine schriftliche Dienstreise- bzw. Dienstganggenehmigung nicht vorliegt, muss die Dokumentation des Fahrzeugeinsatzes so beschaffen sein, dass ein Außenstehender die dienstliche Veranlassung und Notwendigkeit nachvollziehen kann.

Die Beanstandungen des SRH betrafen Reisekostenabrechnungen in rd. 40 geprüften Fällen.

Die Schnittstellenproblematik bezüglich der EDV sollte das SMI zusammen mit dem SMF bzw. dem LfF klären.

Insgesamt zeigt die Prüfung durch den SRH, dass z. T. seit langem bekannte strukturelle und organisatorische Mängel nicht abgestellt wurden, sondern sich in der Tendenz verfestigen. Die Überausstattung an Personal, der - auch im Ländervergleich - zu hohe Anteil an Mitarbeitern des höheren Dienstes und die zahlreichen Redundanzen und Überschneidungen in der Aufgabenerledigung müssen in Angriff genommen und Missstände beseitigt werden.

Erhebliche Mängel in der Durchführung und Abrechnung der Städtebauförderung lassen an der Zuverlässigkeit der mit der Durchführung der Städtebauförderung beauftragten Stellen in Dresden und Meißen zweifeln.

Sollte die Rückforderung überzahlter Fördermittel nicht möglich sein, ist gegen die Verantwortlichen Regress zu prüfen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat seine Prüfung im Bereich der Städtebauförderung im Regierungsbezirk Dresden fortgesetzt (vgl. Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 8 und Jahresbericht 2003 des SRH, Beitrag Nr. 6) und die Bewilligung und Verwendung der Zuwendungen für einzelne Maßnahmen in Meißen und Dresden geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Privatobjekte in Meißen

Im Juni 1997 beschloss der Stadtrat von Meißen auf Antrag von dessen Eigentümern ein im Erhaltungsgebiet der Stadt gelegenes Einzeldenkmal (1) als „Sicherungsmaßnahme“ mit rd. 1 Mio. € zu fördern. Die grundsätzliche Zustimmung des RP Dresden lag vor. Dem erforderlichen Stadtratsbeschluss stimmte auch das LRA zu, obwohl nach der Förderrichtlinie der Stadt bei Maßnahmen privater Eigentümer allenfalls eine Förderung in Höhe von rd. 41 T€ in Frage gekommen wäre.

Tatsächlich aber behandelte Meißen das Fördervorhaben nicht als private Maßnahme am privaten Eigentum, sondern als städtische Aufgabe und schloss dazu im November 1997 auf Grundlage des Stadtratsbeschlusses mit den Eigentümern des Objektes (1) einen Ordnungsmaßnahmevertrag nach § 147 BauGB a. F. (jetzt § 146 BauGB). Auch die erste Ergänzung zum Vertrag, in der es heißt, die Eigentümer beabsichtigten, „die im Ordnungsmaßnahmevertrag aufgeführten Sicherungsmaßnahmen selbst durchzuführen“, änderte hieran nichts.

Der Gegenstand der Vereinbarung betraf aber gar keine Ordnungsmaßnahme der Stadt, sondern Baumaßnahmen (Sicherungs-, Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen) am privaten Eigentum nach den §§ 148, 177 BauGB, für die nicht die Stadt, sondern die Eigentümer selbst zuständig waren. Nach den städtebaulichen Bestimmungen hätten den Eigentümern auf Grundlage einer Kostenerstattungsbetragsberechnung (KEB) nur die ihnen verbleibenden sog. unrentierlichen Kosten der Sanierung gefördert werden dürfen. Das sind die Kosten, die die Eigentümer nach § 177 Abs. 4 und 5 BauGB nicht selbst tragen müssen. Die Unrentierlichkeit der Maßnahme durch eine KEB ist indessen nicht belegt. Vertraglich wurden die Eigentümer vielmehr unter Missachtung eindeutiger städtebaugesetzlicher und förderrechtlicher Vorgaben so gestellt, als hätten sie im Auftrag der Stadt deren Aufgaben erfüllt; als wären sie fremdnützig für die Stadt und nicht im eigenen Interesse tätig geworden.

Infolgedessen erhielten die Eigentümer nach dem Vertrag ihre Ausgaben zu 100 % gefördert, und zwar für Baumaßnahmen, die im Wesentlichen nicht der baulichen Sicherung dienten, sondern zu den Maßnahmen der Modernisierung und Instandsetzung nach BauGB zählen, wie z. B. Erneuerung von Fenstern und Türen, des Außenputzes, des Dachstuhles, der Dachentwässerung, neue Schleppgauben, Rückführung auf alte Raumgeometrien.

Das RP hatte selbst Bedenken hinsichtlich der Förderfähigkeit der Maßnahme und bat zunächst die Stadt Meißen um Trennung der Sicherungsmaßnahmen von den Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen. Nachdem die Stadt dies ablehnte, bat das RP das SMI um Bestätigung der Förderung der gesamten Baumaßnahme als Sicherungsmaßnahme, die sie einen Tag später am 09.07.1999 ohne Begründung auch erhielt.

Nach den insoweit vom SMI bestätigten Feststellungen des SRH war der sog. „erweiterte Sicherungserlass“ vom 08.09.1994 und 08.12.1995 indessen durch Erlass des SMI vom 06.06.1996 außer Kraft gesetzt worden, galt also bereits drei Jahre vor der dem RP vom SMI erteilten Bestätigung nicht mehr.

Unstreitig beinhaltete zudem die zum 01.01.1998 in Kraft getretene VwV-StBauE 1997 eine weitere Restriktion bezüglich der sog. Sicherungsmaßnahmen. Diese waren fortan nur noch als Baumaßnahmen an „erhaltungswürdigen restitutionsbelasteten Gebäuden zur Abwehr von Witterungsschäden und/oder Beseitigung von Schäden, die den Bestand der Gebäude akut bedrohten“ förderfähig. Da die vorliegende Maßnahme mit Vertragsschluss im November 1997 begonnen sei, habe - so das SMI - nach den Überleitungsvorschriften die bisherige Rechtslage gegolten.

Die gesamte bauliche Anlage (gotisches-, Renaissancegebäude, Nebengebäude) wurde außen völlig instand gesetzt und gleichzeitig teilweise modernisiert (wärmeschützende Maßnahmen, Thermo- und ISO-Verglasung der Fenster, neu hergestellte Dachgauben, zusätzliche und vergrößerte Fensteröffnungen), für die weder nach BauGB, den ausführenden VwV des SMI noch nach den eigenen Förderrichtlinien der Stadt eine so hohe Förderung in Betracht gekommen wäre.

Dringlichkeit und Notwendigkeit der „Sicherungsmaßnahmen“ waren mangels eines Berichtes zum Bauzustand nicht belegt. Die Nachnutzung des Anwesens ist ungeklärt. Dies hält das SMI erst im Rahmen der Schlussabrechnung für klärungsbedürftig. Das SMI erklärte außerdem, es liege komplett im Ermessen einer Kommune, ob sie ein Vorhaben mit 100 % oder mit 50 % fördere; Bund und Land förderten jedenfalls nur die städtebauliche Gesamtmaßnahme und nicht die Einzelmaßnahmen in einem Sanierungsgebiet. § 177 BauGB sei deshalb auf die vorliegende Einzelmaßnahme nicht ohne weiteres anwendbar.

Für ein anderes Objekt (2) rechnete die Stadt gegenüber dem RP Ausgaben des privaten Eigentümers für Architekten- und Ingenieurleistungen ab,

- die gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns verstießen,
- die z. T. doppelt beauftragt und abgerechnet wurden,
- deren vereinbarte Honorare über dem Mindestsatz nach HOAI lagen sowie
- Ausgaben für weitere nicht vertragsgerechte Leistungen.

Insgesamt errechnete der SRH einen Rückforderungsbetrag von rd. 131 T€

2.2 Straßenbaumaßnahme der Stadt Meißen

Im Rahmen einer Straßenbaumaßnahme zur Sanierung der Oberfläche (Pflaster) und des unterirdischen Bauraums (Medien) einschließlich der Neugestaltung eines Platzes veranlasste die Stadt die Aufstellung einer Bronzeplastik, um einen Bezug zum Straßennamen herzustellen und rechnete Ausgaben in Höhe von rd. 31 T€ gegenüber dem RP ab. Das RP anerkannte die Ausgaben als förderfähig, obwohl diese nicht der „Herstellung des historischen Erscheinungsbildes“ nach Abschnitt D, Nr. 2.1 der VwV-StBauE dienen und begründete dies mit der Anpassung an heutige Anforderungen hinsichtlich Aufenthalts- und Verweilqualitäten im Rahmen der förderfähigen „Umgestaltung historischer Straßen- und Platzräume“.

Gegenüber dem RP abgerechnete Kosten in Höhe von rd. 7,6 T€ für ein Beweissicherungsverfahren sowie für die Aufarbeitung und Einlagerung von für die Baumaßnahme nicht mehr benötigten Granitplatten in Höhe von 2,3 T€ waren nicht notwendig, um die Ziele der städtebaulichen Maßnahme zu verwirklichen.

Insgesamt beläuft sich die überhöhte Förderung nach Berechnungen des SRH auf rd. 55 T€.

2.3 Einzelmaßnahmen in Dresden

2.3.1 Zur Abwendung ungeklärter Restitutionsansprüche hatte sich die Stadt Dresden in einem Vergleichsvertrag mit der Restitutionsantragstellerin über die Aufteilung verschiedener Grundstücke geeinigt, wobei beide Vertragsparteien Grundstücke unter hälftiger Erlösteilung veräußern wollten, an denen sie kein eigenes Bestanderhaltungsinteresse hatten. Dementsprechend veräußerte die Stadt Dresden ihr Grundstück (1) an ihre Sanierungsträgerin, die es in ihr Anlagevermögen erwarb.

Die rd. zwei Jahre später gem. § 160 Abs. 5 BauGB ohne notarielles Grunderwerbgeschäft erfolgte Überführung des Grundstücks vom Anlage- in das Treuhandvermögen der städtischen Sanierungsträgerin hätte bei dieser Sachlage nicht als Grunderwerb der Stadt abgerechnet und gefördert werden dürfen, denn die Verwendung von Grundstücken aus dem Vermögen der Gemeinde ist nicht zuwendungsfähig. Im Ergebnis dienen In-sich-Geschäfte zwischen Stadt und Sanierungsträgerin dazu, einen förderfähigen Grunderwerb darzustellen und damit Mittel von Bund und Land zu erlangen, auf die nach geltendem Förderrecht kein Anspruch bestand.

Da die Stadt Dresden nach späterer Veräußerung des Grundstücks durch die Sanierungsträgerin den Verkaufserlös als sanierungsbedingte Einnahme gegenüber dem RP abgerechnet hat, ist der finanzielle Schaden ausgeglichen, jedoch hat das RP für den Zeitraum der nicht zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel Zinsen von der Stadt Dresden zu erheben.

Der Erwerber des Grundstückes, ein privates Unternehmen, beabsichtigte die Bildung und den Verkauf von Eigentumswohnungen mit anschließender Instandsetzung und Modernisierung. Ohne dass eine Kontrollrechnung zur Rentierlichkeit der Maßnahme entsprechend § 177 BauGB vorgelegen hätte, gewährte die Stadt ihm vereinbarungsgemäß zur Deckung der unrentierlichen Kosten unter Bezug auf einen Erlass des SMI vom 30.09.1997 pauschal einen Zuschuss bis zu einer Höhe von rd. 423 T€ (75 % der Bauausgaben). Eine Rentierlichkeit der Maßnahme lag aber schon durch den Verkauf der Eigentumswohnungen vor Beginn der Modernisierung und Instandhaltung nahe. Tatsächlich erzielte das Unternehmen aus der Weiterveräußerung der Wohnungen Einnahmen in Höhe von 1,7 Mio. €. Eine Förderung war also nicht gerechtfertigt.

Für Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten im Gebäudeinnern nahm das Unternehmen Fördermittel des Landesprogramms Mietwohnungsbau in Form eines zinsverbilligten Darlehens für zwölf Jahre in Anspruch. Entgegen der ausdrücklichen Aufforderung des RP erbrachte die Stadt keinen Nachweis über die von ihr durchzuführende Prüfung der Mittelverwendung aus beiden Förderprogrammen und lässt dadurch an Ihrer Zuverlässigkeit im Umgang mit Fördermitteln zweifeln.

Die Kosten eines vergleichbaren Neubaus betragen nach eigenen Unterlagen der Stadt lt. Voranschlag rd. 97 % der Kosten für Modernisierung und Instandsetzung. Obwohl nach der VwV des SMI die Kosten nicht mehr als 75 % der eines vergleichbaren Neubaus betragen dürfen, hatte dies keine Auswirkungen auf die Förderung. Selbst dann nicht, als die Berechnung Kosten ergab, die sogar um 204 T€ über den Kosten für einen vergleichbaren Neubau lagen.

Aus wirtschaftlichen Gründen hätte das Hinterhaus gar nicht saniert werden dürfen, sondern abgerissen werden müssen. Ein Neubau wäre nach Aktenlage ohne Fördermittel zu finanzieren gewesen.

Aufgrund vorfälliger Auszahlung von Fördermitteln an den Zuwendungsempfänger entstanden Bund, Land und Kommune vermeidbare Zinsverluste.

2.3.2 Obwohl die Sanierungsträgerin der Stadt Dresden aufgrund des Treuhandvertrages zur „Durchführung von Baumaßnahmen auf Grundstücken des Treuhandvermögens in Abstimmung mit der Stadt“ ohnehin verpflichtet war und hierfür eine Vergütung erhielt, traf sie mit der Stadt in der Folgezeit allein zum Treuhandobjekt Nr. 2 zahlreiche Sondervereinbarungen.

Aufgrund einer dieser Vereinbarungen ließ sich die Sanierungsträgerin den Komplettabbruch des Seitengebäudes mit rd. 8,8 T€ zu 100 % fördern. Diese Abbruchleistungen waren aber nicht als Ordnungsmaßnahme im Sinne des § 147 Abs. 1 Nr. 3 BauGB förderfähig, da es sich hierbei um Freileigungsarbeiten handelte, die lediglich bei Gelegenheit der Sanierung stattfanden, also nicht notwendig waren.

Nach einem „Baubetreuungsvertrag“ hatte die Sanierungsträgerin die Erfüllung der ihr selbst ohnehin bereits nach dem Treuhandvertrag gegenüber der Stadt obliegenden Vertragspflichten zu überwachen. Auf diese Weise verschaffte die Stadt ihrer Sanierungsträgerin eine um rd. 36,8 T€ höhere Vergütung für ihre Sanierungsträgertätigkeit zu Lasten der Fördermittel von Bund und Land. Auch waren darin Leistungen vereinbart, die zu den schon gesondert beauftragten Grundleistungen des Architekten gehörten.

Ohne die nach den städtebaulichen Bestimmungen erforderliche KEB und eine Vergleichsberechnung der Kosten der Sanierung zu den Kosten eines Neubaus durchzuführen, schlossen Stadt und Sanierungsträgerin schließlich einen Vertrag über die Durchführung von Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen und vereinbarten die Förderung der in den Gebäuden befindlichen bzw. vorgesehenen Gemeinbedarfseinrichtungen mit rd. 766 T€

Erst als bei der Baudurchführung Mehrkosten auftraten, erstellte die Sanierungsträgerin eine KEB, wobei sie aber die Erträge aus der Bewirtschaftung der Immobilie und das von ihr aufgenommene Darlehen in Höhe von 562 T€ nicht für das ganze Gebäude, sondern ausschließlich für den als Gemeinbedarf nicht förderfähigen Flächenanteil einsetzte, was dem Subsidiaritätsprinzip der Städtebauförderung zuwiderläuft und der Sa-

nierungsträgerin die Finanzierung der Gemeinbedarfsflächen zu 100 % aus Zuwendungen von Bund und Land sicherte.

Nach Berechnungen des SRH ist die Maßnahme insgesamt um rd. 322 T€ überzahlt.

2.3.3 Obwohl die Erwerberin eines weiteren Grundstücks noch nicht Eigentümerin war, vereinbarte die Stadt Dresden mit ihr die Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in Höhe von rd. 302 T€ und zahlte nur eine Woche später bereits die erste Rate (rd. 151 T€) des vereinbarten Förderbetrages aus.

Dabei war die Behebung der städtebaulichen Missstände am Gebäude nach den vorliegenden Unterlagen nicht durch Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen zu erreichen, sondern nur durch weitgehenden Abriss - bis auf Fundament, Fassade, Giebel und Treppenhaus - und bauliche Neuerrichtung. Obwohl nach den städtebaugesetzlichen Bestimmungen Abbruch und Wiederaufbaumaßnahmen keine Instandsetzungsmaßnahmen im Sinne von Bestandserhaltung sind, förderten RP und Stadt aus Städtebaufördermitteln den weitgehenden Abriss und Neubau des Gebäudes. Dass aufgrund des schlechten Bauzustandes (nur) die straßenseitige Fassade unter Denkmalschutz stand, rechtfertigt die Förderung nicht. Zudem überstiegen die geplanten Baukosten in Höhe von rd. 1.496 €/m² Wohnfläche bei weitem die im Freistaat Sachsen im Durchschnitt aufgewendeten Baukosten für den sozialen Wohnungsbau in Höhe von rd. 1.144 €/m² Wohnfläche. Mit Städtebaufördermitteln sollte ausdrücklich kein zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden; dennoch wurden die Ausgaben für Dachgeschossausbau, Balkonanbau und Terrasse gefördert.

Auch die Ermittlung des Kostenerstattungsbetrages war falsch, u. a. hat die Stadt die Erträge des Eigentümers aus dem Verkauf zweier Wohnungen nicht anteilmäßig berücksichtigt, sodass in jedem Fall eine Überzahlung an Fördermitteln in Höhe von rd. 129,4 T€ eintrat.

Durch die vorfällige Auszahlung von Fördermitteln in Höhe von 50 % zu Baubeginn entstanden wiederum vermeidbare Zinsverluste.

2.4 Zuverlässigkeit der mit der Durchführung der Städtebauförderung beauftragten Stellen

Im Zusammenwirken zwischen Stadt Dresden und städtischer Sanierungsträgerin traten deutlich Versäumnisse beim Umgang mit staatlichen Zuwendungen auf. Es ist nicht hinnehmbar, wenn die Stadt nicht förderfähigen Grunderwerb (Nr. 1) seitens ihrer Sanierungsträgerin als eigenen Erwerb zu Lasten staatlicher Zuwendungen abrechnet, wenn sie ihre Sanierungsträgerin mit gleichen Aufgaben doppelt beauftragt (Nr. 2) und vergütet und schließlich ohne zu prüfen, ob nicht die Eigentümer auch ohne öffentliche Unterstützung die Bauvorhaben hätten ausführen können (Nr. 1) bzw. müssen (Nr. 3).

Darüber hinaus bestehen Zweifel an der Zuverlässigkeit der mit der Durchführung der Städtebauförderung betrauten Stellen in der Stadt Meißen und der Landeshauptstadt Dresden.

3 Folgerungen

3.1 Privatobjekte in Meißen

Entgegen der Auffassung des SMI sind die Bestimmungen des BauGB als unmittelbar geltendes Bundesrecht sowohl im Verhältnis SMI/RP zu den geförderten Kommunen als auch von der Kommune im Verhältnis zum privaten Eigentümer bei der Weitergabe der Zuwendungen zu beachten.

In seinen Verwaltungsvorschriften (VwV-StBauE) verweist das SMI dementsprechend auf die Geltung der Bestimmungen des BauGB. Diese VwV sind selbst keine Rechtsvorschriften, sondern nur verwaltungsintern verbindliche Weisungen des SMI an die nachgeordneten Behörden. Folglich dürfen sie nicht in einer Weise angewandt werden, die mit den Bestimmungen des BauGB unvereinbar ist oder über die dort getroffenen Bestimmungen hinausgeht.

Das BauGB enthält eine eindeutige und abschließende Definition der Ordnungsmaßnahmen in § 147 BauGB dahingehend, dass es sich um Maßnahmen der Bodenordnung handeln muss, die die Gemeinde auf ihre Kosten durchzuführen hat. Sie kann nach § 146 Abs. 3 BauGB die Durchführung dem Eigentümer überlassen, dies aber nur, wenn und soweit es sich um eine Ordnungsmaßnahme handelt. Diese Voraussetzungen lagen aber im geprüften Fall nicht vor. Tatsächlich betraf der Gegenstand der „Ordnungsmaßnahmevereinbarung“ privates Eigentum und damit die Durchführung von Baumaßnahmen nach § 148 i. V. m. § 177 BauGB, für die die Gemeinde gar nicht zuständig war und die Meißen aus öffentlichen Mitteln nicht voll, sondern nur in Höhe der sich nach den genannten Bestimmungen errechnenden sog. unrentierlichen Kosten und nach den Förderrichtlinien der Stadt hätte unterstützen dürfen.

SMI, RP und Stadt - letztere mit Billigung des LRA als Rechtsaufsichtsbehörde - haben zu 100 % und entgegen einschlägiger baugesetzlicher und zuwendungsrechtlicher Bestimmungen mit Mitteln von Bund und Land private Baumaßnahmen gefördert, die ersichtlich nur zu einem Teil der baulichen Sicherung, überwiegend aber der baulichen Wiederherstellung (Modernisierung und Instandsetzung) dienen. Das SMI kann nicht im Erlassweg gesetzliche Fördertatbestände ausweiten. Das RP hat die Schlussrechnung der Einzelmaßnahme zu prüfen und überzahlte Fördermittel zurückzufordern. Sofern die Stadt ihrerseits Mittel vom Eigentümer nicht rückfordern kann, ist Regress gegen die Verantwortlichen zu prüfen.

Das RP hat bezüglich des Weiteren geprüften Privatobjektes die Förderfähigkeit der Ausgaben und die Rückforderung überzahlter Fördermittel zu prüfen.

3.2 Straßenbaumaßnahme der Stadt Meißen

Nach den einschlägigen Förderbestimmungen des städtebaulichen Denkmalschutzes ist die Umgestaltung historischer Straßen- und Platzräume nur insoweit förderfähig, wie sie zur Herstellung des historischen Erscheinungsbildes notwendig sind. Darüber hinausgehende Maßnahmen dienen nicht der Erreichung des Förderziels.

Das RP hat die Förderfähigkeit der Ausgaben beider Maßnahmen zu prüfen und nicht förderfähige Ausgaben zurückzufordern. Sofern die nicht benötigten Granitplatten vorwiegend als Sanierungskosten abgerechnet worden sind, wäre dies strafrechtlich relevant (§ 263 StGB). Auch dies hat das RP zu prüfen.

3.3 Einzelmaßnahmen in Dresden

Für die nicht zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel für den Grunderwerb in Höhe von rd. 168,5 T€ im Zeitraum vom Erhalt der Fördermittel bis zur Rückführung am 17.09.1999 hat das RP Zinsen von der Stadt Dresden zu fordern.

Mit seinem Erlass vom 30.09.1997, in dem es den Verzicht auf eine KEB für zulässig erklärt, hat das SMI zu Unrecht Fördertatbestände ausgedehnt und gegen städtebaugesetzliche Bestimmungen verstoßen.

Das RP hat die Rückforderung aller genannten Zuwendungen einschließlich der Erhebung von Zinsen zu prüfen. Sollte dies nicht möglich sein, ist Regress gegen die Verantwortlichen zu prüfen.

Die Rechtsaufsichtsbehörde hat die Vorgänge zu prüfen. Die weitere Förderung mit Städtebaufördermitteln sollte so lange ausgesetzt werden, bis beide Städte durch geeignete Maßnahmen eine hinreichende Zuverlässigkeit im Umgang mit Zuwendungen gewährleisten können.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Zur Förderung der Privatobjekte in Meißen erklärte das SMI, um der Situation in den Städten der neuen Länder gerecht zu werden, habe der Begriff „Sicherung“ nach und nach durch „Untersetzungen“ und den „Sicherungserlass“ eine Ausweitung in Richtung „Instandsetzung“ erfahren. Dies sei wiederholt Gegenstand von Abstimmungsgesprächen zwischen SMI und Bundesministerium für Bau gewesen und habe zunächst den großen Gründerzeitgebieten (im SE-Programm - Städtebauliche Erneuerung) gegolten, sodass lediglich eine Klarstellung erfolgt sei, dass die Sicherung im SD-Programm (Städtebaulicher Denkmalschutz) mindestens ebenso weit gefasst werden konnte wie im SE-Programm. Schließlich seien alle Förderprogramme dem Bund zur Kenntnis vorgelegt worden, der in keinem einzigen Fall Einwände erhoben habe.

Dass es sich bei dem Vertragsschluss um eine Ordnungsmaßnahmevereinbarung handelte, ist nach Auffassung des SMI für die Frage der Anwendbarkeit der VwV-StBauE (1997) nicht von Bedeutung. Das Ministerium verweist auf eine Unterredung vom 15.07.1999 zwischen RP, Eigentümern und Sanierungsträgerin der Stadt anlässlich der der Vertrag „umgewidmet“ worden sei, um eine Förderung im SD-Programm zu ermöglichen. Mit dem 1. Ergänzungsvertrag sei der Vertrag schließlich von „Ordnungsmaßnahmen“ auf „Sicherungsmaßnahmen“ umgestellt worden.

Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses hätten Sicherungsmaßnahmen noch nicht zu den Baumaßnahmen gezählt, sondern erst mit der VwV-StBau vom 25.11.1997. Diese VwV sei aber nicht anwendbar, weil der Ordnungsmaßnahmevertrag vor ihrem In-Kraft-Treten geschlossen und damit die Fördermaßnahme begonnen sei.

4.2 Das SMI hält den Grunderwerb der Sanierungsträgerin der Stadt Dresden gem. § 160 Abs. 5 BauGB für förderfähig. Bei dem Anlagevermögen der Sanierungsträgerin habe es sich nicht um das Gemeindevermögen gehandelt, weshalb von einem In-sich-Geschäft keine Rede sein könne.

5 Stellungnahmen der Städte Meißen und Dresden

Meißen ist nach wie vor der Auffassung, es habe sich um die Förderung von Sicherungsmaßnahmen zu 100 % unter Beachtung der städtischen Förderrichtlinie gehandelt. Die Regelungen des § 177 BauGB seien nicht anwendbar, weil keinerlei Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Gebäudeinnern durchgeführt worden seien. Bedenken hinsichtlich der Förderfähigkeit der Maßnahme habe das RP Dresden nicht geäußert. In 15 weiteren Fällen mit einem Fördervolumen von insgesamt rd. 2,6 Mio. € habe die Stadt ebenso gehandelt. Die Dringlichkeit der Sicherungsmaßnahmen sei durch die im Denkmalamt vorhandenen Bauzustandserfassungen von 1991/1992, die denkmalpflegerische Erfassung von 1993 und die Fotodokumentation während der Baudurchführung belegt.

Die Bestimmungen der verschiedenen VwV und die Abgrenzung der unterschiedlichen Fördertatbestände seien nicht immer eindeutig gewesen. Eine nachträgliche Aufhebung der zwischen RP und Stadt Meißen bestätigten Abstimmungen komme deshalb nicht in Betracht.

Bei anderen geförderten Objekten sehe die Stadt anders als der SRH keine Verstöße.

Regressforderungen gegen Verantwortungsträger der Stadt Meißen sowie die Aussetzung weiterer Fördermittel seien ungerechtfertigt und nicht nachvollziehbar.

Dresden wies die Äußerungen des SRH unter Verweis auf Stellungnahmen der Stadt gegenüber dem SMI und RP als unhaltbar zurück.

6 Schlussbemerkung

Letztlich haben alle Beteiligten erkannt, dass die Ordnungsmaßnahmevereinbarung zwischen Meißen und den Eigentümern des Einzeldenkmals nicht hätte abgeschlossen werden dürfen, wie der Hinweis des SMI auf die „Umwidmung“ des Vertrages zeigt. Gemeint ist offenbar das Bestreben, den Vertrag auf eine rechtlich tragfähige Grundlage zu stellen. Allein kann dies nicht durch ein Besprechungsprotokoll geschehen. Der Ordnungsmaßnahmevertrag mit zahlreichen Ergänzungen gilt vielmehr zwischen den Beteiligten nach wie vor, die darin zutage tretende Begünstigung der Eigentümer durch Gewährung einer weit höheren Zuwendung als nach den Bestimmungen des BauGB (§ 177 BauGB) und den Förderrichtlinien der Stadt zulässig, dauert an.

In diesem Zusammenhang sind schließlich die Ausführungen zu Sicherungsmaßnahmen zu würdigen. Derartige Maßnahmen erhielt die Gemeinde nach den seinerzeit geltenden VwV im Rahmen von Ordnungsmaßnahmen zu 100 % gefördert, d. h. ohne die ansonsten etwa bei Baumaßnahmen zu leistende finanzielle Eigenbeteiligung. Dies mag zu der vom SMI geschilderten zeitweise extensiven Ausdehnung der sog. Sicherungsmaßnahmen beigetragen haben, ebenso wie das Erfordernis für die Kommunen, in der Nachwendezeit einen großen Gebäudebestand mit Ungewissheit über die Eigentumsverhältnisse kurzfristig zu erhalten. Allerdings handelt es sich auch in diesen letztgenannten Fällen um Baumaßnahmen im Sinne § 148 BauGB, wie schließlich durch die VwV-StBauE (1997) klargestellt wurde (Förderung von Sicherungsmaßnahmen als Baumaßnahmen nur bei restitutionsbelasteten Objekten). Es ist nicht ersichtlich und vom SMI auch nicht vorgetragen, dass mit dem Bundesministerium für Bau Abweichendes vereinbart worden wäre.

Indessen lagen derartige Voraussetzungen im geprüften Fall gar nicht vor. Die Eigentümer der geförderten Immobilie waren bekannt und willens, ihr Anwesen mit finanzieller Unterstützung zu sanieren. Dazu hätte Meißen mit ihnen auf Grundlage des § 177 BauGB eine Modernisierungs- und Instandsetzungsvereinbarung schließen oder ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot erlassen müssen, wobei aber auch die nicht zuletzt für die Rentierlichkeit der Maßnahme wesentliche Frage der Nachnutzung (Wohnen und/oder Gewerbe) zu klären gewesen wäre. Ziel der Städtebauförderung ist es nach den baugesetzlichen Bestimmungen, städtebauliche Missstände und Mängel zu beseitigen und dadurch die Funktion eines Gebietes bzw. der darin liegenden Gebäude insgesamt wieder herzustellen. Diese Frage kann entgegen der Auffassung des SMI nicht erst mit Vorlage der Schlussrechnung geprüft werden, da es zu diesem Zeitpunkt regelmäßig nicht mehr möglich ist, die Förderentscheidung ggf. zu revidieren.

Die VwV-StBauE 1997 war auf das geprüfte Förderverfahren anzuwenden. Entgegen der Auffassung des Ministeriums konnte hiervon nicht abgesehen werden, da der Ordnungsmaßnahmevertrag nicht die städtebau- und förderrechtlich zulässige Vertragsform war und folglich keinen Maßnahmebeginn im Sinne der zuwendungsrechtlichen Regelungen darstellte.

Die in den Stellungnahmen zum Ausdruck gelangte Haltung, insbesondere das erhebliche Fehlverständnis grundlegender förderrechtlicher Bestimmungen sind nach jahrelang praktizierter Städtebauförderung unerklärlich und inakzeptabel.

Dass es sich bei der Sicherungsmaßnahme in Meißen um Baumaßnahmen handelte und eine Förderung nur auf Grundlage des § 177 BauGB, einer Kostenerstattungsbeitragsberechnung und zudem nach der Förderrichtlinie der Stadt nur zu einem wesentlich geringeren Betrag (statt rd. 1 Mio. € nur rd. 81 T€) hätte erfolgen dürfen, lag auf der Hand. Der SRH erwartet, dass das SMI die Durchführung rechtlich einwandfreier Verfahren in der Städtebauförderung durchsetzt und dabei insbesondere in dieser seit mehr als 30 Jahren bestehenden Rechtsmaterie auf die korrekte Anwendung der das Städtebaurecht prägenden Begriffe achtet.

Ebenso war der Erwerb des Grundstücks zunächst aus dem Vermögen der Stadt Dresden in das Anlagevermögen der Sanierungsträgerin und von dort zurück in das Treuhandvermögen - also zurück in das städtische Vermögen - nicht förderfähig.

Eine Bewilligung weiterer Fördermittel für Maßnahmen in Dresden und Meißen ist nicht vertretbar, solange eine korrekte Abwicklung des Förderverfahrens nicht gesichert ist. Das SMI muss dafür Sorge tragen, dass die einschlägigen baugesetzlichen Förderbestimmungen eingehalten werden und hat dazu auch die von der Stadt Meißen erwähnten weiteren 15 Fälle zu überprüfen und ggf. zu Unrecht gezahlte Fördermittel von der Stadt zurückzufordern. Sollte dies gegenüber den Verantwortlichen nicht möglich sein, wäre wiederum Regress zu prüfen.

Das Prüfungsverfahren wird fortgesetzt.

Großeinsätze verursachten 2001 Kosten von mehr als 6 Mio. €, im Jahr 2002 mehr als 12 Mio. €, ohne dass die Polizei bisher vorhandene Potenziale zu Einsatzoptimierung und Kostenreduzierung nutzte.

Leistungen der Polizei etwa bei Verkehrsunfallaufnahmen im Bagatellbereich schlagen mit rd. 10 Mio. € jährlich allein bei den Personalkosten zu Buche. Soweit derartige Leistungen dem Interesse privater Dritter oder deren Versicherern dienen, sollte die Polizei sie in Rechnung stellen oder ganz auf sie verzichten.

Diese Einsparpotenziale sind auch bei den Stellenplanungen zu berücksichtigen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat alle im Zusammenhang mit größeren polizeilichen Einsätzen durchgeführten Maßnahmen, Unterstützungseinsätze und deren Abrechnung, Erhebung von Gebühren sowie Kosten von Verkehrsunfallaufnahmen für die Hj. 2001 und 2002 stichprobenhaft geprüft. Letztere u. a. darauf, ob und inwieweit sich bei Tätigkeiten, die die Polizei ganz oder auch im (privaten) Drittinteresse ausführt, weiteres Einsparpotenzial bietet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die Staatsregierung hat mehrfach beschlossen, zur Sicherung einer geordneten Haushaltswirtschaft und zur zweckentsprechenden Verwendung der Solidarpaktmittel die Stellenausstattung insgesamt an der vergleichbarer finanzschwacher Flächenländer West auszurichten. Das SMI ermittelte auf Basis von Vergleichsdaten aus anderen Bundesländern im Vergleich für die sächsische Polizei ein Plus von 1.866 Stellen.

Auch die sächsische Polizei wird in den kommenden Jahren die Auswirkungen der demographischen Entwicklung verspüren. Zu dem Abbau von jährlich 250 bis 400 Stellen durch Altersabgänge wird sich bis 2011 das Potenzial der Schulabgänger, aus dem die Polizei Nachwuchs für den mittleren Dienst gewinnen kann, im Vergleich zu 2001 nahezu halbieren.

2.2 In einer früheren Prüfung hatte sich der SRH bereits mit dem polizeilichen Controlling befasst und einen weiteren zielführenden Ausbau dieses Steuerungsinstrumentes für die Zwecke der sächsischen Polizei gefordert (Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 10), was seinerzeit die Zustimmung des SMI fand.

Die Prüfung hat gezeigt, dass Controlling im Bereich der polizeilichen Einsatzplanung nicht stattfindet. Abgesehen von vereinzelten Ansätzen, die allerdings offenbar nicht weiterverfolgt wurden und in den vom SRH geprüften Fällen in der Praxis ohne Rele-

vanz blieben, wird dieses für eine effektive und zugleich effiziente Einsatzsteuerung unerlässliche Instrument nicht genutzt.

2.3 Einsätze für Kraftfahrzeugunfälle ohne Personenschaden oder strafrechtliche Relevanz, sog. „Bagatellunfälle“, sind pro Jahr allein mit einem Personalaufwand von mindestens 10 Mio. € verbunden. Derartige Einsätze umfassen nach den VwV der Polizei unter Bezugnahme auf § 34 Abs. 1 Nr. 5 bis 7 StVO „Unfallservice“ im privaten Drittinteresse, ohne dass dies bislang den Betroffenen oder deren Versicherungen in Rechnung gestellt wird.

2.4 Polizeiliche Einsätze regelt die Polizeidienstvorschrift (PDV) 100, die infolge textlicher Wiederholungen ganzer Abschnitte zu einzelnen Einsatzarten unübersichtlich ist. Ergänzende Konzepte erhöhen die Transparenz nicht und lassen im Gegenteil die Regelwerke unübersichtlich erscheinen.

2.5 Unterschiedliche Anlässe für polizeiliche Einsätze (zu Demonstrationen, Aufzügen, Fußballspielen und anderen privat organisierten Veranstaltungen oder auch zu offiziellen Anlässen) untersuchte der SRH sowohl hinsichtlich der Einsatzplanung als auch hinsichtlich Durchführung und Auswertung und gelangte in der ganz überwiegenden Zahl zu folgenden Feststellungen:

- In zahlreichen Fällen bestand die Einsatztaktik in hoher polizeilicher Präsenz, d. h. das Kräfteverhältnis von Polizeibeamten und Veranstaltungsteilnehmern war annähernd gleich groß oder die Zahl der Polizisten übertraf sogar die Zahl der Veranstaltungsteilnehmer. Eine Einsatzoptimierung mit dem Ziel eines möglichst effizienten und zugleich effektiven Einsatzes personeller und sachlicher Ressourcen fand nicht statt. Ein aussagekräftiges Controlling fehlt.
- Abstimmungen der Polizei mit Veranstaltern und Versammlungsbehörden im Vorfeld hatten überwiegend keine messbaren Auswirkungen auf die polizeiliche Einsatzplanung. Angaben zu Anzahl und Qualifikation der durch den Veranstalter zu stellenden Ordner waren mehrheitlich ungenügend. Oft war die Zahl der zu stellenden Ordner zu gering, sodass insbesondere bei Einsätzen zu Fußballspielen Polizeibeamte mit Ordnerfunktionen im Stadion oder im Eingangsbereich des Stadions betraut wurden, ohne dass dies in einem einzigen Fall dem Veranstalter in Rechnung gestellt worden wäre.
- Soweit sich Einsatzauswertungen in den Akten fanden, waren die dortigen Aussagen zu allgemein gehalten, als dass sie als fundierte Grundlage für eine auch hinsichtlich des Mitteleinsatzes optimierte Einsatzplanung dienen könnten. Unter anderem wurde mehrfach der Polizeihubschrauber eingesetzt oder auf andere Sondereinheiten (beispielsweise Reiterstaffel, Diensthundestaffel bzw. Wasserwerfer) zurückgegriffen, wobei es in der Auswertung ohne nähere Erläuterung häufig hieß, dies habe sich „als hilfreich erwiesen“.
- In mehreren Fällen fehlten Berichtsteile (z. B. zum Kräfteeinsatz) oder für Abrechnungen notwendige Angaben, teilweise waren die Angaben in den Einsatzunterlagen in sich widersprüchlich oder nicht nachvollziehbar, da die Angaben nicht mit denen in der für den SRH erstellten Jahresübersicht übereinstimmten.
- Kostengesichtspunkte, Überlegungen und Analysen im Sinne einer Kostenübersicht für größere Einsätze spielten nach Aktenlage für die Einsatzplanung keine Rolle. Der SRH hat deshalb bei seiner Prüfung - soweit dies im Einzelfall möglich war - anhand der Personalkostensätze für den mittleren Dienst die Mindestpersonalkosten je Ein-

satz überschlägig ermittelt. Sie lagen bei Fußballspielen zwischen 300 und 95.300 € (im Durchschnitt rd. 40 T€), bei Aufzügen und Demonstrationen zwischen 28 und 980 T€ (durchschnittlich rd. 320 T€).

2.6 Die Abrechnungen bei länderübergreifenden Einsätzen erfolgten auf Grundlage von z. T. unterschiedlichen landesspezifischen Rechtsvorschriften und nach divergierendem Rechtsverständnis. Sie waren oft wenig transparent und nur schwer oder gar nicht nachzuvollziehen, zumal auch die Einsatzakten nicht immer die dafür notwendigen Angaben enthalten. Dabei waren länderübergreifende Einsätze unter Beteiligung der Polizeikräfte aus anderen Bundesländern in der Regel mit hohen Kosten für den Freistaat verbunden. Insbesondere betraf dies die Vergütung von Bereitschaftszeiten und Rufbereitschaft in Ruhezeiten, die von einigen Bundesländern (beispielsweise Nordrhein-Westfalen, aber auch Mecklenburg-Vorpommern) zudem großzügiger gehandhabt werden, als dies der Freistaat für eigene Kräfte praktiziert (statt voller Vergütung nur Vergütung bis zu 50 %).

Folgende Tabelle veranschaulicht die Zusammensetzung von Kosten der größten Polizeieinsätze im Prüfungszeitraum:

Einsatzanlass	Eingesetzte Kräfte insgesamt	Einsatzstunden gesamt	Personalkosten ¹⁾ in €	Kostenerstattung für Unterstützung in €	Übernachungskosten ²⁾ in €	Gesamt (Summe Spalte 4 bis 6)
1	2	3	4	5	6	7
Aufzug mit Kundgebung „Bürgerinitiative für deutsche Interessen“ 31.08. bis 02.09.2001	3.722	35.359	903.776	798.920	84.314	1.787.010
Aufzug mit Kundgebung „Für Versammlungsfreiheit und gegen Regression“ 02. bis 04.11.2001	2.991	28.413	726.236	449.461	48.244	1.223.941
Kundgebung 06.04.2002	4.989	47.397	1.211.467	1.287.869	157.467	2.656.803
Eröffnung Wehrmachtsausstellung 08.06.2002	5.315	56.768	1.450.990	1.577.679	144.456	3.173.125
Kundgebung 13.07.2002	2.271	22.552	576.429	682.555	52.798	1.311.782
Stadteifest „Bunte Republik Neustadt“ 14. bis 17.06.2002	4.477	45.140	1.153.778	711.137	56.248	1.921.163
Aufzug mit Kundgebung 03.10.2002	2.375	20.231	517.108	461.128	54.050	1.032.286

¹⁾ Wurde als Mindestbetrag aus den Einsatzstunden und dem Pauschsatz gem. SächsKVZ für eine Einsatzstunde je Bediensteten (mittlerer Dienst, 25,56 €) ermittelt, ohne Verpflegungskosten.

²⁾ Laut Angaben SIB.

3 Folgerungen

3.1 Da es der Polizei in vergleichbaren Flächenländern West mit geringerer Stellenzahl gelingt, ihren Auftrag zur Gewährleistung der Sicherheitslage und des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung zu erfüllen, sollte der Stellenabbau bei der sächsischen Polizei kein Tabu sein.

Aufgabenkritik und ein fundiertes Controlling, das der Polizei Erkenntnisse über Art, Umfang und Notwendigkeit des Ressourcenverbrauchs (Personal und Sachmittel) verschafft, sind unerlässlich, um die Kritik des SMI am derzeitigen Berechnungsschlüssel auf Basis von EW-Zahlen nachvollziehbar zu belegen.

3.2 Ein solches Controlling ist auch für die polizeiliche Einsatzplanung unerlässlich, weil so steuerungsrelevante Informationen laufend standardisiert gewonnen und ausgewertet werden können. Dies dient als Basis, um die künftige Einsatzplanung und -durchführung nicht zuletzt unter Kostengesichtspunkten optimal gestalten zu können. Darauf sollte die sächsische Polizei auch und gerade anlässlich der begonnenen Polizeireform nicht verzichten.

3.3 Die Ressourcen der Polizei müssen für die eigentlichen wichtigen hoheitlichen Aufgaben der Polizei zur Verfügung stehen und genutzt werden. Unfallaufnahmen bei sog. Bagatellunfällen sind im Ergebnis eine teure Serviceleistung für Versicherungsunternehmen und für den Bürger, wenn die hoheitlichen Aufgaben der Polizei sie nicht im Einzelfall im staatlichen Verfolgungsinteresse gebieten. Daten für statistische Zwecke können bei der gebotenen Kosten-/Nutzenbetrachtung ggf. anderweitig erhoben werden (beispielsweise Abfragen bei städtischen Ämtern, Versicherern über Internet).

Das SMI sollte künftig Personal- und Sachkosten (Datenerfassung, Computertechnik, Fahrzeugeinsatz einschließlich Kraftstoffverbrauch und sonstige Fahrzeugkosten) für derartige Einsätze im Einzelnen ermitteln und auf Grundlage der gewonnenen Daten feststellen, wie viel derartige „Serviceleistungen“ den Staat kosten. In einem nächsten Schritt wären auf dieser Grundlage - wie auch sonst bei polizeilichen Tätigkeiten im privaten Interesse - kostendeckende Pauschalen den Veranlassern zu berechnen, wie es im europäischen Ausland (z. B. England) bereits praktiziert wird. Treffen hoheitliche Tätigkeit und Tätigkeit im Drittinteresse zusammen, sollte zumindest eine anteilige Pauschale für die Leistung im Drittinteresse verlangt werden. Anderenfalls darf die Polizei derartige Einsätze nicht mehr übernehmen (so z. B. in Frankreich).

Wenn die Polizei nicht dazu übergeht, für Einsätze im Privatinteresse kostendeckende Gebühren zu erheben, muss sie sich auf die ihr obliegende eigentlich hoheitliche Tätigkeit zurückziehen.

3.4 Die Regelwerke müssen aufeinander abgestimmt, Wiederholungen vermieden und die Transparenz für die Anwender erhöht werden.

3.5 Es ließen sich also erhebliche Einsparungen erzielen, die letztlich für eine bessere polizeiliche Aufgabenwahrnehmung trotz der angespannten Haushaltslage nutzbar wären. Dazu müssen Einsatzplanung, Durchführung und Auswertung optimiert und die Dokumentation in den Akten verbessert werden. Voraussetzung der Gewinnung der steuerrelevanten Informationen ist ein fundiertes polizeiliches Controlling.

3.6 Das SMI sollte sich für einheitliche länderübergreifende Regelungen einsetzen. Notwendige Abrechnungsdaten sind künftig im Rahmen des polizeilichen Controllings über ein mit entsprechenden Kennzahlen gestütztes Berichtswesen zu erheben und

fortlaufend auszuwerten; dementsprechend ist die Aussagekraft der Einsatzakten zu verbessern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Der Berechnungsschlüssel für den polizeilichen Personalbedarf müsse sich im Ländervergleich statt an EW-Zahlen an der tatsächlichen Belastung der Polizei orientieren. Erst nach flächendeckender Einführung des Neuen Steuerungsmodells werde das SMI dies ermitteln können. Die demographische Entwicklung sei dabei ebenso Teil der strategischen Planung der Polizei wie eine Aufgabenkritik (welche Aufgabenfelder sind in welchem Umfang wahrzunehmen).

Stellenwert und Nutzen eines kennzahlengestützten Controllings werden nach Mitteilung des SMI hoch angesetzt. Ein echtes Controlling werde erst wieder nach Abschluss der Maßnahmen zur derzeit durchzuführenden Reorganisation der sächsischen Polizei begonnen. Frühere Anstrengungen würden mangels vergleichbarer Strukturen nicht zu aussagekräftigen Ergebnissen führen. Ein Führungskräfteinformationssystem (FIS) werde erarbeitet.

Jede Verkehrsunfallaufnahme sei ausschließlich hoheitliche Aufgabe, da regelmäßig eine Gefahr oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliege. Auch das bei Ordnungswidrigkeiten bestehende Verfolgungsermessen (§ 53 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) sei im Fall von Verkehrsunfällen der Kategorie 5 auf Null reduziert, wenn sie im Zusammenhang mit bedeutenden Ordnungswidrigkeiten stünden und ein Bußgeldverfahren sowie Eintragungen im Verkehrszentralregister nach sich zögen. Auch bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten, bei denen wegen Schädigung anderer Verkehrsteilnehmer regelmäßig ein Verwarngeld von 35 € zu verhängen sei, handele es sich um bedeutende Ordnungswidrigkeiten; ein Absehen von Ermittlungen sei somit nicht möglich.

Dem „Unfallservice“ für die private Schadensregulierung komme daneben eine nur ganz untergeordnete Bedeutung zu. Wesentlich sei hingegen die mit der Unfallermittlung verbundene Verkehrssicherheitsarbeit (Ermittlung alkoholisierter oder unter Drogeneinfluss stehender Verkehrsteilnehmer).

Darüber hinaus diene die Unfallermittlung der Erkennung von Unfallschwerpunkten, zumal die Polizei bei Verkehrsunfallaufnahmen Daten auf Grundlage des Straßenverkehrsunfallstatistikgesetzes erhebe, die anderweitig nicht zu erhalten seien. Deshalb wolle sie auch zukünftig nicht auf derartige Unfallaufnahmen verzichten. Es sei im Übrigen schwierig, hoheitliches und nichthoheitliches - und damit fraglos kostenpflichtiges - Handeln in diesem Bereich zu trennen.

Die PDV 100 sei letztmalig im Jahr 2000 mit hohem Abstimmungsaufwand überarbeitet worden. Weitere Änderungen seien nicht im polizeilichen Interesse, da die Regelungen auf praktische Erfordernisse zu schnellem Einsatzhandeln (Denkhilfe) zugeschnitten seien und nur auf Außenstehende unübersichtlich wirkten. Derzeit überarbeite das SMI die Rahmenkonzeption Fußball grundlegend, das polizeitaktische Konzept zur Bewältigung von Einsatzlagen sei nach Neufassung der PDV 100 zwischenzeitlich aufgehoben worden.

Im Sinne eines möglichst sparsamen Mitteleinsatzes erfolgt lt. SMI die Einsatzplanung aufgrund einer Risikoanalyse der Situation ex ante einschließlich einer gewissen Reserveplanung, da Möglichkeiten zur Verstärkung während des Einsatzes nicht bestün-

den und keine unnötigen Risiken eingegangen werden dürften. Primäre Bedeutung habe jedoch der Einsatzerfolg, der sich wesentlich am Erreichen der taktischen Ziele, an der Effizienz der Einsatzorganisation, an der Außenwirkung auf die Bevölkerung sowie nach der Zufriedenheit der Einsatzkräfte bemesse. Polizeipräsenz könne eine erhebliche präventive Wirkung entfalten, die privaten Ordnerdiensten fehle.

Das SMI werde eine Vereinheitlichung der Abrechnungspraxis anstrengen, wies aber auf ein langwieriges Verfahren mit hohem Abstimmungsbedarf hin.

5 Schlussbemerkung

Der SRH hält daran fest, dass ein leistungsfähiges Controlling unverzichtbar für die Polizei ist und dies gerade in der Phase der Neuorganisation. Nur durch das Controlling sind steuerungsrelevante Informationen auf verlässlicher Basis zu gewinnen: Informationen, die die Polizei für ein internes Wissensmanagement (beispielsweise bei Einsatzplanung und -durchführung) nutzen könnte.

Es besteht - worauf die Polizei hinweist - Verfolgungsermessen im Bereich geringfügiger Ordnungswidrigkeiten. Von diesem Ermessen muss die Polizei dann aber auch im Einzelfall Gebrauch machen und sich fragen, ob die konkret angezeigten Tatumstände ein polizeiliches Einschreiten erfordern. Keineswegs darf sie davon ausgehen, es liege stets eine Ermessensreduzierung auf Null vor, denn das wäre ein Nichtgebrauch des Ermessens und somit fehlerhaft.

Weder die genannten Erhebungen zu statistischen Zwecken noch allgemeine generalpräventive Erwägungen sind in diesem Zusammenhang für den Einzelfall abwägungsrelevant.

Einer genaueren Erfassung der polizeilichen Leistungsparameter im Rahmen der Unfälle der Kategorie 5 sollte sich die Polizei aus den genannten Gründen nicht verschließen. Nur so kann sie relevante Erkenntnisse erlangen, die ihr eine Erfassung der Leistungsparameter nach Zeit, Personal- und Sachaufwand und eine aufgabenkritische Steuerung der Unfallaufnahme im Bagatellbereich ermöglichen. Auf dieser Grundlage ließe sich schließlich der Aufwand im Drittinteresse zurechnen.

**Einzelplan 04:
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen**

13 Die Besteuerung der Bauleistungen ausländischer Werkvertragsunternehmen

Das SMF hat das Besteuerungsverfahren der tschechischen, slowakischen und rumänischen Werkvertragsunternehmen so unzulänglich organisiert, dass Steuerbeträge in Millionenhöhe auszufallen drohen.

Lohnsteueraußen-, Umsatzsteuersonder- und Betriebsprüfung kamen bislang kaum zum Einsatz. Dies verletzt den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und führt zur Verzerrung des Wettbewerbs.

1 Prüfungsgegenstand

Das StRPrA Chemnitz prüfte beim FA Chemnitz-Süd die Besteuerung tschechischer, slowakischer und rumänischer Werkvertragsunternehmen. Für deren Besteuerung in Deutschland ist seit 2001 ausschließlich dieses Amt zuständig.

Den ausländischen Unternehmen war es aufgrund von Regierungsvereinbarungen gestattet, in einem begrenzten Umfang in Deutschland Bauleistungen in Form von Werkverträgen zu erbringen. Für die Jahre 2001 bis 2003 waren in Folge dessen 471 Unternehmen mit insgesamt 1.855 Werkverträgen und einem Auftragsvolumen von rd. 637 Mio. € in Deutschland tätig. Hierfür setzten diese 18.597 VK ein. Bei Zugrundelegung des gesetzlichen Mindestlohns ergibt sich daraus eine Lohnsumme von rd. 342 Mio. €.

Prüfungsziel war, festzustellen, ob die Finanzverwaltung die Erhebung des auf diese Wirtschaftsfaktoren entfallenden Steueraufkommens ausreichend sicherstellt und damit Wettbewerbsverzerrungen vermeidet. Das StRPrA begrenzte seine Erhebungen auf den Bereich der Erbringung von Bauleistungen und die Besteuerung der Arbeitnehmer.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ein Großteil der ausländischen Werkvertragsunternehmen war im süddeutschen Raum tätig. In Sachsen wurden nur 5 % der erfassten Bauvorhaben und nur 2 % des gesamten Auftragsvolumens ausgeführt. Das FA Chemnitz-Süd ist somit für die Besteuerung einer wirtschaftlichen Betätigung zuständig, die zu 98 % außerhalb der eigenen Landesgrenzen stattfindet. Eine ausreichende Koordination der Zusammenarbeit mit dem ebenfalls zentral für die Bearbeitung der arbeitsrechtlich erforderlichen Genehmigungen zuständigen Landesarbeitsamt Hessen war nicht erfolgt.

Angesichts der Zuständigkeitsneuordnung zwischen Zoll und Arbeitsverwaltung sollte die Gelegenheit genutzt werden, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zu intensivieren.

2.2 Aufgrund der zentralisierten Zuständigkeit hatte das FA Chemnitz-Süd die betreffenden Steuerakten aus dem gesamten Bundesgebiet zu übernehmen. Die Bearbeiter hatten bei der organisatorischen Abwicklung der Aktenübernahmen keine ausreichende qualitative Kontrolle des Aktenmaterials vorgenommen.

Steuerlich relevante Sachverhalte sind unentdeckt geblieben. Die übernommenen Altfälle sind auf offene steuerliche Sachverhalte zu überprüfen.

Der den Bearbeitern zur Verfügung gestellte Leitfaden basierte auf der Rechtslage August 2000. Bedeutsame Gesetzesänderungen waren nicht eingearbeitet worden.

SMF und OFD Chemnitz haben zugesagt, einen aktualisierten Leitfaden zu erarbeiten.

Die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (ULAK) stellte den Finanzbehörden ihre für die Besteuerung unverzichtbaren Informationen ab Mai 2003 nicht mehr in Dateiform zur Verfügung. Der Wegfall der ULAK-Datenbank führte zu beträchtlichen Einbußen bei den Bearbeitungsmöglichkeiten und lässt eine mangelnde Arbeitsqualität befürchten.

Die effiziente Arbeitsweise setzt den Einsatz einer Datenbank für dieses Arbeitsgebiet voraus. Sie sollte neben den ULAK-Daten auch die Daten aus dem Festsetzungs- und Erhebungsspeicher umfassen und so maschinelle Auswertungen ermöglichen.

2.3 Lohnsteuerausßenprüfung, Umsatzsteuersonderprüfung und Betriebsprüfung kamen bislang nur unzureichend zum Einsatz. Die wenigen Lohnsteuerausßenprüfungen bei ausländischen Werkvertragsunternehmen hatten sich als ertragreich und damit wirtschaftlich gerechtfertigt erwiesen. So übertrafen die durchschnittlichen Mehrergebnisse die bei inländischen Firmen erzielten Durchschnittswerte um mehr als 100 %.

Umsatzsteuersonderprüfungen wurden bisher ausschließlich an Amtsstelle durchgeführt. In den meisten Fällen wäre jedoch eine Aufklärung der tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort notwendig gewesen. Vor Ort ist beispielsweise aufzuklären, ob es sich um Werkleistungen oder um bloße Personalgestellungen handelt. So hatte eine Firma als Leistungsinhalt Arbeitnehmerüberlassung angegeben, aber im Übrigen beantragt, als Werkvertragsunternehmen behandelt zu werden. Eine Außenprüfung zur Kontrolle des steuerlich relevanten Widerspruchs unterblieb. Die Möglichkeit der für solche Fälle geschaffenen unangekündigten Umsatzsteuernachschaue wurde nicht genutzt.

Seit Übertragung der Zuständigkeit auf das FA Chemnitz-Süd hatte es bei 471 Fällen nur vier Betriebsprüfungen durchgeführt und eine weitere geplant.

Auch deutlichen Hinweisen, dass sich Steuerpflichtige missbräuchlich der Besteuerung in Deutschland entziehen, wurde nicht nachgegangen. In einem Fall erhielt ein ausländisches Werkvertragsunternehmen ausschließlich Aufträge von einer inländischen GmbH. Diese war zu 75 % an der tschechischen Firma beteiligt und einer ihrer leitenden Angestellten zugleich als Geschäftsführer beim ausländischen Unternehmen tätig. Dennoch wurde nicht geprüft, ob das Unternehmen mit der ausländischen Ansässigkeit die tatsächliche Geschäftsleitung im Inland verschleierte.

Die erheblich geringere Prüfungstätigkeit bei ausländischen Unternehmen führt zur Ungleichmäßigkeit der Besteuerung und zu Wettbewerbsverzerrungen zu

Lasten der deutschen Unternehmen. Die Prüfungsquote ist deshalb bei den ausländischen Unternehmen entsprechend zu erhöhen.

Eine Zusammenarbeit mit den ausländischen Finanzbehörden konnte nicht festgestellt werden.

Die nicht der inländischen Besteuerung unterliegenden Einkünfte sind den ausländischen Finanzbehörden, soweit zulässig, mitzuteilen. Nur so kann ein beiderseitiger Informationsgewinn entstehen und eine gleichmäßigere Steuerbelastung sichergestellt werden.

2.4 In einigen Fällen wurden Freistellungsbescheinigungen für die Abzugsteuer für Bauleistungen erteilt, obwohl die ausländischen Unternehmen ihrer Steuererklärungspflicht nicht nachkamen oder die Steuerrückstände nicht tilgten. In anderen Fällen wurden Freistellungsbescheinigungen ohne vollständige Ermittlung und Überprüfung der steuerlich relevanten Sachverhalte erteilt. Beispielsweise hatten in rd. 18 % der Fälle die erforderlichen Werkverträge nicht vorgelegen. In einer Vielzahl weiterer Fälle waren sie nicht vollständig ausgewertet worden.

Bei 39 Unternehmen (157 Werkverträge) waren dem FA die Gesellschaftsverhältnisse unbekannt. Das FA konnte daher nicht erkennen, ob Steuerinländer an den ausländischen Unternehmen beteiligt waren.

Das FA darf die Freistellungsbescheinigung im Regelfall nur erteilen, wenn die Unterlagen vollständig vorliegen.

Für 99 Werkverträge, von denen 58 nicht in den Akten enthalten waren, konnten weder die Erteilung einer Freistellungsbescheinigung festgestellt werden noch waren für diese Fälle Bauabzugsteuern angemeldet worden. Eine Überprüfung der Sachverhalte hatte nicht stattgefunden. Dadurch sind Steuerabzugsbeträge in Höhe von 2,2 Mio. € nicht erhoben worden; entsprechende Steuerausfälle sind zu befürchten.

In Auswertung unserer Feststellungen hat das FA Chemnitz-Süd bis jetzt bereits mehr als 400 T€ Abzugsteuern für Bauleistungen sowie über 20 T€ Säumniszuschläge festgesetzt. Weitere Ermittlungen waren noch im Gange.

Die Erhebung der Bauabzugsteuer war unzureichend und muss verbessert werden.

Das FA ließ oftmals ungeklärt, ob in den vorgeblichen Werkverträgen tatsächlich Arbeitnehmerüberlassungen vorlagen. Bei Bejahung wären diese als illegal und damit als Schwarzarbeit anzusehen gewesen.

Der Bekämpfung von Schwarzarbeit wird immer noch zu wenig Bedeutung beigegeben.

2.5 Zur Sicherstellung der Umsatzbesteuerung führte der Gesetzgeber ab 2002 den § 13b UStG ein, wonach der Leistungsempfänger (Auftraggeber) die auf die Bauleistung entfallende Umsatzsteuer schuldet. In diesem Zusammenhang entstand für die Steuerverwaltung ein erhöhter Kontrollbedarf. So fanden wir in den Steuerakten 322 Werkverträge mit einem Auftragsvolumen von 67 Mio. €, die Bauleistungen im Zusammenhang mit der Schaffung von Wohnraum zum Gegenstand hatten. Zur Überwachung der Realisierung der rd. 9 Mio. € Umsatzsteuern hätten Kontrollmitteilungen an die für die Leistungsempfänger zuständigen FÄ übersandt werden müssen.

Der SRH hält deshalb die Einführung eines geeigneten Kontrollmeldeverfahrens zum Informationsaustausch zwischen den FÄ für dringend erforderlich.

Bei der Durchsicht der Werkverträge stellten wir 89 Werkverträge mit einem Auftragsvolumen von rd. 14 Mio. € fest, bei denen die sog. Nullregelung zu Unrecht angewendet worden war.

Diese fehlerhafte Rechtsanwendung hatte nach aller Wahrscheinlichkeit den Ausfall von Umsatzsteuern in Höhe von rd. 2 Mio. € zur Folge.

Vielfach lagen Werkverträge mit tauschähnlichen Umsätzen mit Baraufgabe vor. In diesen Fällen blieb bisher unberücksichtigt, dass nicht lediglich die Auftragssumme, sondern der gemeine Wert der Gegenleistung die Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer bildete. Die unzureichende Beachtung europarechtlicher Vorgaben führte zu einer zu geringen Besteuerung der Umsätze nach § 13b UStG.

Der SRH bittet das SMF, für eine Fortschreibung und Klarstellung der Verwaltungsanweisungen und für die Durchsetzung der Steueransprüche Sorge zu tragen.

2.6 Ertragsteuerlich wurden die Werkverträge nicht genügend ausgewertet. Für die Beurteilung sind die tatsächlichen Verhältnisse von Bedeutung. Das FA darf sich nicht mit der bloßen Prüfung des Akteninhalts begnügen. Insbesondere bei steigender Entfernung der Ansässigkeit ausländischer Werkvertragsunternehmen erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer faktischen Geschäftsleitung im Inland.

Eine ausreichende Prüfung dieser Sachverhalte ist sicherzustellen.

Wie das neu ausgehandelte Doppelbesteuerungsabkommen mit Polen zeigt, macht Deutschland das Besteuerungsrecht für Arbeitnehmer bei Werkvertragsverhältnissen nicht mehr von der 183-Tage-Regelung abhängig. Diese für den deutschen Steuergläubiger vorteilhafte Regelung sollte auf alle Werkvertragsverhältnisse erweitert werden und würde sich auch bezüglich der tschechischen, slowakischen und rumänischen Arbeitnehmer bewähren. Entsprechende Regelungen würden sich daher auch im Zuge anstehender Revisionsverhandlungen der Doppelbesteuerungsabkommen mit diesen Ländern anbieten.

Das neu ausgehandelte Doppelbesteuerungsabkommen mit Polen sollte auch auf die Länder Tschechien, Slowakei und Rumänien übertragen werden. Das SMF wird gebeten, sich dafür einzusetzen.

3 Folgerungen

Die bisherige Bearbeitung lässt Steuerausfälle in Millionenhöhe befürchten.

SMF und OFD müssen dem FA möglichst kurzfristig ausreichende Arbeitsanleitungen zur Verfügung stellen.

Die Bearbeitung ist durch Einführung einer Datenbank, die maschinelle Auswertungen zulässt, zu unterstützen.

Die Prüfungstätigkeit der Außendienste muss deutlich erhöht werden. Die Prüfungsquoten müssen denen bei inländischen Unternehmen angepasst werden.

Die in den Einzelfällen aufgedeckten Bearbeitungsmängel müssen korrigiert werden, um die Steuerausfälle zu verringern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF weist darauf hin, dass es dem FA auch schon bisher ausreichende Arbeitsanleitungen in Gestalt sowohl laufend als auch auf Nachfrage erteilter Bearbeitungshinweise zur Verfügung gestellt habe. Im Übrigen werde der Leitfaden zur Besteuerung der ausländischen Werkvertragsunternehmen derzeit überarbeitet. Der Einsatz einer Datenbank mit den für die Besteuerung erforderlichen Informationen werde als sinnvoll erachtet. Die Möglichkeiten einer Umsetzung werden derzeit geprüft. Eine Fortschreibung und Klarstellung von Verwaltungsanweisungen zur Sicherstellung der Besteuerung von Umsätzen nach § 13b UStG sowie von Tausch- und Beistellungsleistungen bei Werkverträgen werde hingegen nicht für erforderlich erachtet.

Die Prüfungstätigkeiten von Lohnsteuerausßenprüfung und Betriebsprüfung seien intensiviert worden. Zudem werden verstärkt Kontrollmitteilungen zur Sicherstellung der Anwendung des § 13b UStG gefertigt. Der Einsatz der Umsatzsteuer Sonderprüfung sei aber nur in Einzelfällen sinnvoll.

Freistellungsbescheinigungen seien bereits dann zu erteilen, wenn aus den vorgelegten Unterlagen geschlossen werden könne, dass die zu sichernden Steueransprüche nicht gefährdet erscheinen. Die (weitergehende) Forderung des SRH, die Freistellungsbescheinigungen nur zu erteilen, wenn die Unterlagen vollständig vorliegen, sei weder durch den Gesetzeswortlaut noch vom Sinn und Zweck des Freistellungsverfahrens gedeckt.

Steuerausfälle können nicht bereits in Höhe der nicht festgesetzten Bauabzugsteuerbeträge angenommen werden, da dieser Steuerabzug auf andere Steuern angerechnet werden könne. Dazu habe der SRH aber keine Feststellungen getroffen.

5 Schlussbemerkung

Werkverträge mit ausländischen Unternehmern sind steuerlich außerordentlich missbrauchsanfällig. Dies belegen auch die Ermittlungsergebnisse der kombinierten Ermittlungsgruppen der Bundesagentur für Arbeit-Zoll-Steuerfahndung zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Auch mit der Gründung der Ermittlungsgruppen verliert die Sachaufklärungstätigkeit der Steuerverwaltung keineswegs an Dringlichkeit. Nur so kann es gelingen, die Steueransprüche gegen die Werkvertragsunternehmen durchzusetzen.

Die bisherige Ausklammerung der Beistellungsleistungen aus der Umsatzbesteuerung führt zu erheblichen Einbußen beim Umsatzsteueraufkommen. Die Rechtsfigur der Beistellungsleistungen sollte aufgegeben werden, zumal sie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes widerspricht. Dies wäre bereits durch eine Anpassung der Umsatzsteuerrichtlinien möglich; dazu kann das SMF bei der angekündigten Klarstellung der Umsatzsteuerrichtlinie 2005 einen wichtigen Beitrag leisten.

Der SRH bleibt dabei, dass sich das FA sämtliche entscheidungsnotwendigen Unterlagen vorlegen lassen muss, bevor es den Unternehmer vom Steuerabzug frei stellt. Nur dann können die steuerlichen Verhältnisse verlässlich beurteilt werden.

Die bei den FÄ eingesehenen Fälle mit Bilanzänderungen waren sämtlich fehlerhaft bearbeitet. Steuer- und Zinsausfälle von rd. 9 Mio. € waren die Folge.

Die Steuerverwaltung sollte die vom Gesetzgeber handelsrechtlich vorgeschriebene Offenlegung der Jahresabschlüsse durchsetzen.

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Der SRH hat die Erhebung der Besitz- und Verkehrsteuern bei zwei FÄ mit Betriebsprüfungsstelle geprüft. Sein Hauptaugenmerk hat er auf die Bearbeitung der von Kapitalgesellschaften, GmbH & Co. KG und Genossenschaften gestellten, steuermindernd wirkenden Anträge auf Bilanzänderung gerichtet.

Die steuerpflichtigen Unternehmen stellten diese Anträge im Rahmen von Betriebsprüfungen zur Kompensation der festgestellten Mehrsteuern. Hierzu übten die Unternehmen nachträglich handels- oder steuerrechtliche Bewertungswahlrechte aus.

1.2 Die Erhebungen des SRH erstreckten sich auf die Behandlung der Anträge durch die Betriebsprüfung und auf die Rechtmäßigkeit des weiteren Besteuerungsverfahrens in den Veranlagungsstellen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die Auswertung der Erhebungsstichprobe von insgesamt 44 Betriebsprüfungen bei Großbetrieben zeigte, dass die Besteuerung durch die FÄ in allen geprüften Einzelfällen fehlerhaft war und zu ungerechtfertigten Steuervorteilen von rd. 9 Mio. € für die Unternehmen führte.

Die allein bei den wenigen Fällen festgestellten finanziellen Auswirkungen lassen landesweit weitere erhebliche Einnahmehausfälle für den Fiskus befürchten.

2.2 Bei 14 Einzelfällen (= 32 %) hatte die Betriebsprüfung Wertminderungen berücksichtigt, ohne dass dafür der erforderliche Antrag der Unternehmen vorlag. Sie legte ohne Antrag der Unternehmen ihren Prüferbilanzen Zuschussrücklagen, Rücklagen nach dem Fördergebietsgesetz, Änderungen bei der Gebäudeabschreibung und in vielen Fällen Sonderabschreibungen zugrunde.

Die Betriebsprüfer hätten die Unternehmen jedoch nur auf die Möglichkeit der Bilanzänderung hinweisen, nicht jedoch vor einem entsprechenden Antrag schon die Konsequenzen daraus ziehen dürfen.

Diese fehlerhafte Bearbeitung hatte nur in den geprüften Fällen bereits Steuer- und Zinsausfälle von mehr als 335 T€ zur Folge.

2.3 In weiteren 23 Einzelfällen lag zwar ein ausdrücklicher Antrag der Unternehmen bzw. ihrer steuerlichen Berater vor, doch die Betriebsprüfer versäumten es, die Veranlagungsteilbezirke auf die Einhaltung der handels- und gesellschaftsrechtlichen Voraussetzungen hinzuweisen.

Beispielhaft und mit erheblicher steuerlicher Auswirkung war der vom Steuerberater der B-GmbH gestellte Antrag auf Abzug bisher nicht ausgeschöpfter Sonderabschreibungen für technische Anlagen und Maschinen in Höhe von rd. 541 T€. Der Betriebsprüfer arbeitete die Gewinnminderungen in die Prüferbilanzen ein, obwohl die GmbH den Antrag nicht durch die Vorlage der geänderten Handelsbilanzen begründet hatte. Der Innendienst des FA unterließ die Einhaltung der Vorlagepflicht zu überwachen und setzte jeweils nur die geminderte Steuer fest. Diese Verfahrensweise zog in diesem Fall Steuerausfälle von rd. 145 T€ und mit rd. 108 T€ fast ebenso hohe Zinsausfälle nach sich.

Der feststellbare Nachteil des Fiskus belief sich für diese Fälle insgesamt auf rd. 846 T€

2.4 Bei den weiteren sieben Fällen hatte die Betriebsprüfung die Weisung der OFD beachtet und die Veranlagungsteilbezirke ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Vorlage geänderter Handelsbilanzen noch erforderlich ist. Trotzdem wurden die Prüfungsberichte von den Veranlagungsteilbezirken ohne die erforderlichen Nachweise der Bearbeitung zugrunde gelegt.

Dies führte zu ungerechtfertigten Steuerminderungen in Höhe von rd. 7,8 Mio. €

2.5 Die zuständigen Sachgebietsleiter haben ihre Kontrollaufgaben weder hinsichtlich der Erstellung der Prüfungsberichte noch bei der Auswertung der Prüfungsberichte gründlich genug wahrgenommen. Die zu geringe Aufmerksamkeit bei der Überwachung der Voraussetzungen einer Bilanzänderung wurde auch dadurch begünstigt, dass die Betriebsprüfer die Auswirkungen der Bilanzänderungen ohne abschließende Prüfung der Zulässigkeit in den Prüferbilanzen berücksichtigten.

Die OFD Chemnitz hat aufgrund der Prüfung des SRH durch eine Verfügung die Weisungen konkretisiert und insbesondere die Einarbeitung von Bilanzänderungen in die Prüfungsberichte an das vollständige Vorliegen der begründenden Unterlagen geknüpft. Die Fehlerhäufigkeit sollte sich dadurch verringern lassen.

Die Sachgebietsleiter müssen Bilanzänderungen konsequent auf deren Zulässigkeit prüfen und die Beachtung der dienstlichen Weisungen sicherstellen.

2.6 Die geschilderten Mängel zeigen, dass den Bearbeitern die Tragweite der Maßgeblichkeit handels- und gesellschaftsrechtlicher Vorschriften für die steuerliche Gewinnermittlung nicht ausreichend bewusst war. Bedauerlicherweise hat die OFD trotz der bestehenden Defizite auch mit der neuen Weisung nicht die Gelegenheit genutzt, auch die Beachtung der gesetzlich vorgeschriebenen Offenlegungspflichten einzufordern. Die Steuerverwaltung prüft deswegen bei der Besteuerung auch weiterhin nicht, ob die zum Zwecke der Besteuerung eingereichten Jahresabschlüsse entsprechend der gesetzlichen Vorgabe des § 325 HGB offen gelegt wurden.

Die Steuerverwaltung lehnt dies mit der Begründung ab, der Gesetzgeber habe nicht die Nichtigkeit des Jahresabschlusses an einen Verstoß gegen diese gesetzliche Vorgabe geknüpft, sondern als Sanktion lediglich die Festsetzung von Ordnungsgeldern vorgesehen. Auch die mit dem Gesetzesverstoß behafteten Jahresabschlüsse seien daher der Besteuerung zugrunde zu legen.

Das SMF räumt selbst ein, dass derzeit mehr als 80 % der Unternehmen der Verpflichtung zur Offenlegung ihrer Jahresabschlüsse nicht nachkommen. Die Steuerverwaltung wirkt bislang nicht genügend mit, die ausdrückliche Erwartung des Gesetzgebers, dass alle dazu verpflichteten Unternehmen ihre Bilanzen offen legen, zu realisieren.

Der SRH hält es für sachdienlich, die Erfüllung der gesetzlichen Offenlegungspflicht dadurch durchzusetzen, dass die Steuerverwaltung nur den offen gelegten Jahresabschluss einer endgültigen Besteuerung zugrunde legt. Er ist der Überzeugung, dass dies in den meisten Fällen genügt, die Unternehmen zur Einhaltung der Rechtsordnung anzuhalten. So lässt sich vermeiden, dass der Handelsbilanzgewinn für die Öffentlichkeit und die Steuerverwaltung unterschiedlich dargestellt wird.

Den Unternehmen bliebe ein mögliches Ordnungsgeldverfahren erspart. Zudem kann der Freistaat Sachsen die Vorhaltekosten für durchzuführende Ordnungsgeldverfahren bei den Gerichten vermindern.

Die Steuerverwaltung sollte aus Gründen der Rechtssicherheit einer endgültigen Besteuerung nur die offen gelegten Jahresabschlüsse der Unternehmen zugrunde legen.

3 Folgerungen

3.1 Die Steuerverwaltung wird aufgefordert alle möglichen Schritte zu unternehmen, um die dargelegten Steuerausfälle zu mindern. Der SRH hat entsprechende Hinweise gegeben.

3.2 Die Fehlerquellen für die Steuerausfälle werden erheblich verringert, wenn grundsätzlich nur offen gelegte Jahresabschlüsse der endgültigen Besteuerung zugrunde gelegt würden. Nicht offen gelegte Bilanzänderungen können sich dann nicht mehr auf die Besteuerung auswirken.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Ein Großteil (7,56 Mio. €) des vom SRH ermittelten Steuerschadens (insgesamt 8,84 Mio. €) werde aller Voraussicht nach nicht eintreten, da in dem zugrunde liegenden Einzelfall eine Bescheidänderung möglich sei. Es handele sich nicht um einen endgültigen Steuerausfall, sondern lediglich um einen Steuerstundungseffekt, den der Steuerpflichtige durch die vorzeitige Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen (steuerliches Bewertungswahlrecht) erhalte. Ein endgültiger Steuerschaden entstehe im Übrigen nur, soweit die tarifliche Körperschaftsteuer ab dem Veranlagungszeitraum 2001 gemindert worden sei.

4.2 Die Offenlegung sei für den Jahresabschluss keine Wirksamkeitsvoraussetzung. Ein Verstoß gegen diese Pflicht stelle eine Ordnungswidrigkeit dar, die auf Antrag die Festsetzung eines Ordnungsgeldes nach sich ziehen könne. Weitergehende Folgen sehe das Gesetz nicht vor.

4.3 Die OFD habe in Gestalt einer OFD-Verfügung und von Dienstbesprechungen bereits Folgerungen aus den Feststellungen des SRH gezogen.

5 Schlussbemerkung

Es ist erfreulich, dass als Folge der Prüfung die Aussicht besteht, den Steuerschaden zumindest in Höhe von 7,56 Mio. € noch abzuwenden.

Dem SMF kann aber nicht zugestimmt werden, dass lediglich Steuerstundungseffekte vorlägen, da der SRH die voraussichtlichen Steuerminderungsansprüche bereits gegengerechnet hat.

Abzuwarten bleibt der Bericht des SMF über die Ergebnisse weiterer Untersuchungen der Steuerverwaltung bezüglich der Auswirkungen von Bilanzänderungen bei den vom SRH nicht geprüften FÄ.

Die Zahlung von Beihilfe für Beamte und Richter statt Arbeitgeberanteil ersparte dem Freistaat Sachsen im Jahre 2002 Ausgaben in Höhe von etwa 17 Mio. €

Der Aufwand für die Beihilfebearbeitung kann durch bessere elektronische Unterstützung der Beihilfefestsetzung erheblich gesenkt werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat Sachsen zahlt den Beamten und Richtern auf Antrag Beihilfe zum Ausgleich eines Teiles der Kosten für medizinische Leistungen, dafür aber keinen Arbeitgeberanteil an die gesetzlichen Krankenkassen. Für den verbleibenden Teil können sich die Beamten und Richter auf eigene Kosten privat versichern.

Der SRH hat die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Beihilfebearbeitung im LfF geprüft. Dabei interessierte auch, ob das System Beihilfe im Vergleich zur gesetzlichen Krankenversicherung für den Freistaat Sachsen wirtschaftlich nachteilig ist.

Im Jahr 2003 hatte das LfF für die 34.705 Beihilfeberechtigten der Landesverwaltung, darunter 1.795 Versorgungsempfänger, rd. 57.000 Beihilfeanträge und etwa 900 Widersprüche bearbeitet, 43 Widerspruchsbescheide erteilt sowie 9 Klageverfahren abgeschlossen. Zum Stichtag 31.12.2003 waren im LfF für die Beihilfebearbeitung etwa 22 VK eingesetzt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgaben für die Beihilfebearbeitung

Die Bearbeitung eines Beihilfevorganges durch das LfF verursachte im Jahr 2003 durchschnittlich Aufwendungen in Höhe von rd. 24 €

Die Verwaltungskosten pro Beihilfeberechtigten der Landesverwaltung betragen durchschnittlich rd. 40 €. Die gesetzlichen Krankenkassen hatten 2002 im Durchschnitt Verwaltungskosten von 157 € pro Mitglied.¹⁾

2.2 Modellberechnung: Einbeziehung von Beamten und Richtern in die gesetzliche Krankenversicherung

Der SRH hat die Ausgaben für Beihilfen den zu zahlenden, fiktiven Arbeitgeberbeiträgen für die gesetzliche Krankenversicherung unter Berücksichtigung der Beitragsbemessungsgrenze für 2002 gegenübergestellt. Der erhöhte Aufwand der Personalverwaltungen bei Krankmeldungen der Angestellten und Arbeiter wurde dabei nicht berücksichtigt.

¹⁾ <http://www.die-gesundheitsreform.de/reform/effizienzverwaltungskosten.html>, Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung.

Hätte der Freistaat als Arbeitgeber seine Beamten²⁾ und Richter gegen Krankheit bei den gesetzlichen Krankenkassen versichern lassen, wäre im Hj. 2002 ein Arbeitgeberanteil in Höhe von rd. 43,3 Mio. € aufzuwenden gewesen. Die Ausgaben für Beihilfeleistungen betragen rd. 26,3 Mio. €. Der Freistaat Sachsen hätte Mehrausgaben in Höhe von 17 Mio. € (rd. 60 %) leisten müssen.

Diese Ausgaben wären im Jahre 2003 durch die Erhöhung des durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatzes und der Beitragsbemessungsgrenze um weitere 1,9 Mio. € gestiegen. Für die Beihilfe rechnet die Staatsregierung nach Einführung des geplanten Pauschalbetrages für Beamte und Richter im Rahmen der Übertragung der Regelungen des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung vom 14.11.2003 (BGBl. I S. 2190) mit Einsparungen von jährlich rd. 2,8 Mio. €.

2.3 Antragsformular

Die Anträge für Beihilfe müssen mit einem vierseitigen Antragsformular und einer Zusammenstellung der Aufwendungen eingereicht werden.

Stammdaten, die im LfF bereits vorliegen, werden mit jedem Beihilfeantrag erneut abgefragt. Aus der Zusammenstellung der Aufwendungen, untergliedert nach den Rechnungen für die medizinischen Leistungen, wird bei der Antragsbearbeitung nur die Gesamtsumme als Kontrollsumme genutzt.

Ein Vergleich der Antragsformulare mit denen anderer Länder hat gezeigt, dass eine Vereinfachung möglich ist.

2.4 Aufbauorganisation und Personaleinsatz

Die Beihilfestelle ist in drei Arbeitsgruppen gegliedert. Jedem Arbeitsgruppenleiter sind durchschnittlich rd. 5 VK Festsetzer zugeordnet. Diese Leitungsspannen sind zu niedrig. So wären z. B. nach den Ergebnissen von Rheinland-Pfalz im LfF nur zwei Arbeitsgruppenleiter erforderlich. Weitere Personalkosten könnten eingespart werden, indem Aufgaben, die im LfF durch Arbeitsgruppenleiter (gehobener Dienst) bearbeitet werden - wie in Rheinland-Pfalz seit Jahren praktiziert - Festsetzern im mittleren Dienst übertragen werden.

In der Beihilfestelle wird Personalausfall bei Mutterschutz durch zwei Angestellte mit befristeten Arbeitsverträgen ausgeglichen. Diese Festsetzerinnen dürfen nur 30 % ihrer Festsetzungen sachlich und rechnerisch richtig zeichnen, da nach Ansicht des LfF ihre Vergütungsgruppe nur eine begrenzte Unterschriftsberechtigung rechtfertigt. Die übrigen 70%-Festsetzungen werden von Festsetzerinnen mit vollständiger Unterschriftsberechtigung überprüft und gezeichnet.

Durch eine Berechtigung zur abschließenden Zeichnung könnte Mehraufwand von bis zu 0,7 VK entfallen. Das LfF ist aufgefordert, die Voraussetzungen zu schaffen.

2.5 AIV-Verfahren

Für die Beihilfebearbeitung wird im LfF das AIV-Verfahren *Automatisierte Beihilfebearbeitung mit Arbeitsplatzcomputern (ABBA)* eingesetzt, das das Bundesamt für Finanzen kostenlos zur Verfügung gestellt hat.

²⁾ Ohne Polizeibeamte, Beamte des Landesamtes für Verfassungsschutz nach § 153 SächsBG sowie Beamte des feuerwehrtechnischen Dienstes nach § 156 SächsBG, die Heilfürsorge erhalten.

In den Ländern werden Verfahren mit unterschiedlicher Leistungsfähigkeit eingesetzt. Vor der Entscheidung für ABBA hatte das LfF keine Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellt.

Das LfF erklärte während der örtlichen Erhebung, ABBA biete mit der derzeit eingesetzten Version eine geringere Sachbearbeiterunterstützung als die in einigen anderen Ländern eingesetzten Beihilfebearbeitungsverfahren, z. B. das bayerische Verfahren. Eine Schnittstelle für den Austausch von Stammdaten zwischen ABBA und dem sächsischen Bezügeverfahren sei nicht vorhanden. Deshalb könne auf bereits erfasste Stammdaten nicht zurückgegriffen werden, sodass diese nochmals aufwendig erfasst und gepflegt werden müssten. Fehler seien dabei nicht auszuschließen.

Eine Untersuchung zur Verbesserung der elektronischen Unterstützung der Beihilfebearbeitung im LfF ist notwendig.

2.6 Bearbeitungszeit

Der SRH hat die Bearbeitungszeit für 150 Beihilfebescheide aus dem Zeitraum Oktober 2000 bis August 2003 ausgewertet. Nicht einbezogen wurden verlängerte Bearbeitungszeiten wegen unvollständiger Antragsunterlagen.

Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer betrug 8,8 Arbeitstage. Das Minimum lag bei einem und das Maximum bei 30 Arbeitstagen.

2.7 Arbeitsaufwand für Archivierung

Im Jahre 2003 haben die Beihilfebearbeiter/-innen rd. 57.000 Bescheidkopien in den Beihilfeakten abgelegt. Dies ist nach Angaben des LfF notwendig, um für die Bearbeitung von Widersprüchen auf die Urfassung des Bescheides zurückgreifen zu können. Ein erneutes Ausdrucken des Bescheides sei nach der Zahlungsanordnung nicht mehr möglich.

Der SRH hat festgestellt, dass die im LfF eingesetzte ABBA-Version 4.1.1 bereits jetzt die Möglichkeit bietet, die Bescheidkopie auch ohne Ausdruck in einer Datenbank zu speichern. Ein späterer Ausdruck - auch nach der Zahlungsanordnung - ist möglich.

Der hohe Arbeitsaufwand für das Vorhalten von Bescheidkopien in Papierform entfällt, wenn diese Möglichkeit des AIV-Verfahrens genutzt wird.

3 Folgerungen

Das System Beihilfe ist für den Freistaat Sachsen wirtschaftlich. Bei Einbeziehung der Beamten und Richter in die gesetzliche Krankenversicherung wären derzeit jährliche Mehraufwendungen in Millionenhöhe erforderlich.

Aufbau- und Ablauforganisation der Beihilfebearbeitung im LfF sind derzeit nicht durchgehend vorteilhaft organisiert.

Das Formular für die Beihilfeanträge sollte - wie in anderen Ländern - vereinfacht werden, die Anlage *Zusammenstellung der Aufwendungen* entfallen.

Das LfF sollte den Aufwand für die Archivierung wesentlich verringern. Der Zugriff auf die Beihilfeakten könnte um etwa 50 % reduziert werden. Für etwa 28.000 Festsetzungen pro Jahr wäre damit eine „aktenlose“ Bearbeitung möglich.

Bei Umsetzung der Empfehlungen des SRH könnte die Personalstärke der Beihilfestelle um bis zu 2,1 VK verringert werden. Durch höhere Effektivität wäre dennoch die Bearbeitung von über 60.000 Beihilfeanträgen pro Jahr möglich (Antragseingang 2003: rd. 58.000).

4 Stellungnahme des Ministeriums

Eine Kosten-Nutzen-Untersuchung vor der Einführung des Verfahrens ABBA sei nicht erforderlich gewesen, da es sich nicht um eine Maßnahme von erheblicher finanzieller Bedeutung gehandelt hätte.

Die Unterschriftsberechtigungen bei Festsetzerinnen mit befristeten Arbeitsverträgen würden begrenzt, da die Beihilfevorschriften Ermessensentscheidungen zulassen würden.

Das fünfseitige Antragsformular sei erforderlich, um auch im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht sachgerechte Beihilfezahlungen zu vermeiden und zeitaufwändige zusätzliche Anfragen an den Beihilfeberechtigten auf ein Minimum zu reduzieren.

Die Empfehlung, Wirtschaftlichkeit und Leistung der derzeit verfügbaren automatisierten Beihilfeabrechnungsverfahren zu prüfen und dabei insbesondere aus wirtschaftlichen Gründen über entsprechende Schnittstellen den Zugriff auf bereits elektronisch vorhandene Daten anderer im Einsatz befindlicher Verfahren des LfF zu ermöglichen, begegne datenschutzrechtlichen Bedenken.

Ein Vergleich des LfF mit den Gegebenheiten in Rheinland-Pfalz sei nicht möglich, da dort ein anderes AIV-Verfahren für die Beihilfebearbeitung zum Einsatz komme.

5 Schlussbemerkung

Inwieweit die Nutzung bereits vorhandener elektronisch gespeicherter Stammdaten, wie z. B. Anzahl der Kinder oder Ehestand, gegen den Datenschutz verstoßen soll, ist nicht nachvollziehbar.

Der jetzige Vorteil bei der Abrechnung über die Beihilfe im Vergleich zur gesetzlichen Krankenkasse ist durch die relativ geringe Anzahl der Versorgungsempfänger in Sachsen begründet. Zumindest Teile der derzeit gegebenen Einsparungen gegenüber der Lösung „alle in die gesetzliche Krankenversicherung“ sollten genutzt werden, um für spätere höhere Aufwendungen vorzusorgen.

**Einzelplan 05:
Sächsisches Staatsministerium für Kultus**

Eingruppierung der Angestellten der Regionalschulämter

16

Das SMK stellte aufgedeckte und unstrittige Überzahlungen nicht oder nicht rechtzeitig ab.

Dagegen hob es die Wertigkeit von 24 Personalstellen vor der vorgeschriebenen Anhörung des SRH um jeweils 9 T€ jährlich an.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen für 387 Angestellte der fünf Regionalschulämter (RSÄ) des Freistaates Sachsen anhand der Tätigkeitsdarstellungen/-bewertungen (TDB) geprüft. Die Personalverwaltung und -bewirtschaftung ist den RSÄ übertragen. Davon abweichend ist das SMK personalverwaltende Stelle für die Direktoren und die Abteilungsleiter der RSÄ.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Grundlagen der Eingruppierung

Bei 230 TDB war eine Bewertung gemäß BAT-O anhand der auszuübenden Tätigkeit nicht möglich. Es fehlten die dafür notwendigen Angaben. Damit war für 59 % die Rechtmäßigkeit der erfolgten Zahlungen nicht belegt und deren Höhe nicht begründet.

Die RSÄ haben im Verlauf der Prüfung 165 TDB neu erstellt. Dabei haben sie bei rd. 52 Angestellten durch Übertragung neuer Aufgaben die in den alten TDB festgestellten Eingruppierungen nachträglich begründet. Des Weiteren haben die RSÄ in einer Vielzahl der geprüften TDB die Zeiteile erheblich zugunsten der bestehenden Vergütungsgruppe geändert. So erledigt z. B. eine Sekretärin nach der alten TDB ab 01.01.1999 zu 85 % der Gesamttätigkeit Sekretariatstätigkeiten einschließlich Schreibarbeiten und nach der neu erstellten TDB ab 01.01.1999 nur noch zu 67 % der Gesamttätigkeit Sekretariatstätigkeiten einschließlich Schreibarbeiten.

2.2 Abteilungsleiter

Die Abteilungsleiter sind in Verg.Gr. I, Fg. 1b eingruppiert. Dies setzt u. a. die ständige Unterstellung von mindestens acht Angestellten/Beamten der Verg.Gr. II a/Bes.Gr. A 13 voraus. Diese Voraussetzung ist für einige Abteilungsleiter der RSÄ nicht erfüllt.

Das SMK erklärte dazu, bei den Dienstposten für die Abteilungsleiter der RSÄ seien die Schulleiter und Lehrer des von ihnen betreuten Schultyps als ständig unterstellte Beschäftigte des höheren Dienstes hinzuzurechnen. Diese Argumentation überzeugt nicht, da die Anspruchsvoraussetzungen für die Vergütungsgruppe im BAT eindeutig formuliert sind.

Das SMK erklärte daraufhin, es wolle die TDB der betroffenen Abteilungsleiter dahingehend überarbeiten, indem ein Fallgruppenwechsel von Verg.Gr. I, Fg. 1b nach Verg.Gr. I, Fg. 1a vorgenommen werde.

Die Eingruppierung in Verg.Gr. I, Fg. 1a ist für einzelne Spitzenfunktionen des öffentlichen Dienstes reserviert. Die Tätigkeitsmerkmale der Vergütungsgruppe sind nur erfüllt, wenn sehr große Organisationseinheiten zu führen sind, die an die Personalführung und Organisation höchste Anforderungen stellen. Die Abteilungen der RSÄ zählen nicht dazu.

2.3 Schulreferenten

Für 24 Schulreferenten waren aufgrund der vorliegenden TDB die tariflichen Anforderungen einschließlich der Heraushebungsmerkmale der Verg.Gr. II a, Fg. 1b nicht bzw. nicht nachvollziehbar begründet. Die RSÄ haben 2003 durch Neuerstellung der TDB die Zeitanteile der auszuübenden Tätigkeiten auf den Zeitpunkt der Erstellung der ursprünglichen TDB ab 01.01.1999 so geändert, dass sich eine Höherbewertung der Personalstellen ergab. Die neu erstellten TDB wichen von den zuvor zur Zahlung vorhandenen TDB entscheidend ab.

Danach wäre z. B. der gleiche Referent jahrelang für eine Tätigkeit eingesetzt gewesen, die er nach der früher erstellten TDB nie ausgeführt hat.

Die Wertigkeit pro Stelle wurde nach Zugang der Prüfungsmitteilung des SRH um etwa 9 T€ jährlich erhöht.

Diese TDB und die Höhergruppierungen wurden entgegen § 96 Abs. 3 SäHO im Zeitraum 10. bis 21.03.2003 vollzogen. Der SRH wurde über die beabsichtigte Vorgehensweise mit Posteingang 20.03.2003 verständigt. Damit wurde das Anhörungsrecht des SRH unterlaufen.

Arbeitsvorgänge wie Kontrolle über die Einhaltung von Lehrplänen, Erlassen, Stundenplänen und Richtlinien, Mitwirkung bei der Besetzung von Funktionsstellen und besonderen Verwendungen, Mitwirkung bei der Erstellung von dienstlichen Beurteilungen und Arbeitszeugnisse, Einsatz von Fachberatern wurden als besonders schwierig bewertet. Diese Tätigkeiten weisen sicher einen erheblichen Schwierigkeitsgrad auf. Unstrittig ist auch, dass es sich um bedeutungsvolle Tätigkeiten handelt. Voraussetzung für eine Eingruppierung in die Verg.Gr. I b, Fg. 1a ist jedoch, dass sich besondere Schwierigkeit und besondere Bedeutung der auszuführenden Tätigkeiten zu 50 % aus der Verg.Gr. II a, Fg. 1a herausheben. Eine ausreichende Begründung insoweit lässt sich den TDB nicht entnehmen. Die Klärung der Rechtsfrage darüber ist zwischen SRH und SMK noch nicht abgeschlossen.

2.4 Lehrer mit schulpsychologischer Zusatzausbildung

Zwei Angestellte, die über einen postgradualen Fachschulabschluss „Pädagogische Psychologie“ verfügen, sind als Schulpsychologen tätig und in Verg.Gr. III eingruppiert.

Das SMF hat 1999 festgestellt, dass Angestellte mit der Tätigkeit als Schulpsychologen mit postgradualen Fachschulabschluss „Pädagogische Psychologie“ nicht die Tätigkeitsmerkmale der Verg.Gr. II a, Fg. 1a erfüllen, da sie über keine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulausbildung verfügen. Sie können auch den in diesem Tätigkeitsmerkmal aufgeführten „sonstigen Angestellten“ aufgrund ihrer Ausbildung nicht gleichgestellt werden. Sie können auch nicht in die nächstniedrigere Verg.Gr. III ein-

gruppiert werden, da sie gem. Nr. 1 Unterabsatz 3 der Vorbemerkungen zu allen Vergütungsgruppen den Anforderungen „Sonstiger Angestellter“ nicht entsprechen.

Die vom SMK für diesen Personenkreis vorgenommene Eingruppierung in Verg.Gr. III ist eine außertarifliche Maßnahme, zu der die Zustimmung des SMF nicht vorliegt.

Das SMK hat, obwohl vor rund zwei Jahren dazu aufgefordert, den Sachverhalt nicht geklärt. Die Eingruppierung der Angestellten ist nach wie vor fehlerhaft.

2.5 Bürokräfte mit Sekretariatsaufgaben

Die Sekretärinnen/Vorzimmerkräfte in den RSÄ sind in die Verg.Gr. VII, Fg. 1b bis VI b, Fg. 1a eingruppiert.

Da die Vergütungsordnung des BAT für Vorzimmerkräfte keine besonderen Tätigkeitsmerkmale vorsieht, hat das SMF 1996 im Bezug auf die Eingruppierung von Direktionssekretärinnen festgestellt, dass typische Vorzimmertätigkeiten dem Tätigkeitsmerkmal gründliche Fachkenntnisse (Verg.Gr. VII, Fg. 1b) entsprechen.

Die für die Eingruppierung maßgeblichen Aufgaben wie z. B. Ablage, Postein- und -ausgang, Terminüberwachung, Gästebetreuung, Begleitung und Nachbereitung zu Sitzungen einschließlich Fertigung von Protokollen, Vorbereitung von Dienstreisen mit den dazu erforderlichen Vergleichsberechnungen, Anfertigen und Zusammenfassung von Übersichten, Materialzusammenstellungen usw. erfüllen nicht die Tätigkeitsmerkmale einer höheren Vergütungs- und Fallgruppe.

Die Sekretärin/Vorzimmerkraft des Abteilungsleiters der Verwaltung ist in einem RSA in die Verg.Gr. VII, Fg. 1b und in einem anderen RSA in die Verg.Gr. VI b, Fg. 1a eingestuft.

Obwohl die Vergleichbarkeit der Tätigkeiten der Sekretärinnen/Vorzimmerkräfte in den RSÄ gegeben ist, erfolgten sehr unterschiedlich hohe Vergütungen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren elf Vorzimmerkräfte zu hoch eingruppiert. Die jährliche Überzahlung betrug 34.826 €.

In mehreren Fällen wurde eine falsche Fallgruppe festgelegt und damit die Bewährungszeit um drei Jahre verkürzt. Nach wie vor sind sieben Vorzimmerkräfte zu hoch eingruppiert. Die Folge sind vermeidbare Personalkosten von jährlich 47.490 €.

2.6 Sonstige Eingruppierungen

Der SRH beanstandete z. B. die Eingruppierung zweier Leiter des Inneren Dienstes. Das SMK erklärte in seiner Stellungnahme vom April 2003, eine tarifgerechte Verwendung in den RSÄ sei nicht möglich.

Eine Problemlösung für die zu hohe Vergütung haben SMK und RSÄ nach rund zwei Jahren nicht erzielt.

3 Folgerungen

Die aufgezeigten Unstimmigkeiten bzw. Beanstandungen bei der Eingruppierung der Angestellten haben z. T. bereits seit mehreren Jahren Fehlzahlungen verursacht. Sie hätten, insbesondere unter Berücksichtigung der im § 70 BAT-O tariflich festgelegten

Ausschlussfrist von sechs Monaten, einer zeitnahen Überprüfung und Korrektur bedurft.

Regressansprüche gegen die Personalverwaltung sind zu prüfen.

Entgegen § 96 Abs. 3 SäHO wurden vor der Anhörung des SRH vollendete Tatsachen zu Lasten des Staates geschaffen.

Eine entsprechende tarifliche Umsetzung ist nun endlich vorzunehmen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMK erklärt, die Überarbeitung der TDB sei erfolgt, weil die seinerzeit gefertigten TDB nur einer mutmaßlichen Aufgabenverteilung in den Ämtern entsprochen hätte, die kurz zuvor lediglich am Reißbrett existiert und damit nur in Ansätzen den tatsächlichen Verhältnissen entsprochen hätten.

Hinsichtlich der Abteilungsleiter plane das SMK, den Prüfungsfeststellungen des SRH dadurch Rechnung zu tragen, dass nunmehr jeweils zwei Abteilungen in den RSÄ zusammengelegt würden und durch Übertragung der Leitungsfunktion die Eingruppierung von zwei Abteilungsleitern tarifgerecht werden würde. Die Eingruppierung des dritten Abteilungsleiters sei durch Änderungen im Geschäftsverteilungsplan dem Tarifrecht angepasst worden.

Das SMK bestätigt die Verletzung des Anhörungsrechts gem. § 96 Abs. 3 SäHO durch das SMK. Danach ist der SRH zu hören, wenn die Verwaltung Ansprüche des Staates, die in Prüfungsmitteilungen erörtert worden sind, nicht verfolgen will.

Das SMK informierte darüber, dass für die Schulpsychologen die Genehmigung des SMF für eine außertarifliche Eingruppierung erneut versagt worden sei, da die Voraussetzungen nicht vorlägen. Das SMK erwägt dessen ungeachtet eine Ausnahmeregelung.

Das SMK trägt vor, dass einzelne Sekretärinnen/Vorzimmerkräfte in den RSÄ Mischarbeitsplätze einnehmen und insbesondere Sachbearbeitertätigkeiten ausführen würden. Der SRH hätte die beanstandeten Fälle nicht konkret benannt.

Das SMK wendet gegen die Folgerung des SRH nach tarifgerechter Eingruppierung insbesondere im Hinblick auf § 70 BAT-O ein, dass doch nach Ansicht des SMK weitgehend von einer tarifgerechten Eingruppierung auszugehen sei und lehnt deshalb die Prüfung eines Regresses ab.

5 Schlussbemerkung

Jeder Vergütungsfall, der unzutreffend eingruppiert ist, muss umgehend bereinigt werden. Die Auffassung des SMK kann nicht hingenommen werden.

Die näheren Angaben hinsichtlich der Eingruppierungsvoraussetzungen für die Sekretärinnen/Vorzimmerkräfte sind dem SMK mit den Prüfungsmitteilungen vom 11. bis 15.11.2002 dargestellt worden.

Das SMK berücksichtigte bei der Gewährung der Zuwendungen vorhandene Rücklagen und Erträge erneut nicht. Es hat keine Erfolgskontrolle der Förderung durchgeführt und die Verwendung von Mitteln in Höhe von rd. 3 Mio. € für die Hj. 1999 bis 2001 nicht geprüft.

1 Prüfungsgegenstand

Aus Kap. 0519 Tit. 684 01 wurden 2001 u. a. Zuwendungen für die institutionelle Förderung der Geschäftsstelle des Landessportbundes Sachsen e. V. (LSBS) in Höhe von 1 Mio. € (1,95 Mio. DM) im Rahmen eines Zuwendungsvertrages bewilligt.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Das SMK hat im Hj. 2001/2002 keine vollständige Übersicht zum „Haushalts- und Wirtschaftsplan“ des LSBS als Anlage dem StHpl. beigefügt oder in die Erläuterungen zu diesem aufgenommen. In der Übersicht waren Einnahmen und Ausgaben in Höhe von insgesamt 4.220,97 T€ (8.255,5 TDM) darzustellen. Tatsächlich waren 2.098,85 T€ (4.105,00 TDM) ausgewiesen. Es fehlten Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 2.122,12 T€ (4.150,5 TDM).

Künftig ist eine Übersicht zum Haushalts- oder Wirtschaftsplan des LSBS aufzunehmen, in dem alle Einnahmen und Ausgaben der Geschäftsstelle, die nicht als abgrenzbare Projekte gefördert werden, aufgeführt sind.

2.2 Eine vollständige Übersicht über das Vermögen und die Schulden des LSBS konnten weder SMK noch LSBS vorlegen. So fehlten Angaben zum Anlagevermögen wie Grundstücke, Büroausstattung. Informationen über das vom LSBS als Stiftungskapital eingebrachte Finanzanlagevermögen in die „Stiftung Sporthilfe Sachsen“ enthielten die Unterlagen ebenfalls nicht.

Die vorgelegten Unterlagen waren für eine ordnungsgemäße Veranschlagung der institutionellen Förderung im Epl. 05 nicht ausreichend. Das SMK konnte so die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers nicht hinreichend beurteilen.

2.3 Obwohl das SMK bereits 1998 festgestellt hatte, dass die „meisten der tatsächlichen Eingruppierungen nicht den tarifrechtlichen Anforderungen standhalten“ und dass „Rückgruppierungen unvermeidbar sind“, waren noch im Hj. 2001/2002 im Stellenplan des LSBS unzulässig hohe Vergütungsgruppen ausgewiesen. 14 Mitarbeiter waren zu hoch eingruppiert.

Im Oktober 2001 wurden „Funktionsbeschreibungen“ erstellt, die den Anforderungen des BAT-O an Tätigkeitsbeschreibungen nicht genügten.

Das SMK hätte den LSBS schon frühzeitig auf den Verstoß gegen das Besserstellungsverbot aufmerksam machen und entweder auf Rückgruppierung der Mitarbeiter hinwirken oder die Förderung entsprechend kürzen müssen.

Der LSBS hat auch dadurch gegen das Besserstellungsverbot verstoßen, dass er mit seinen Mitarbeitern eine geringere wöchentliche Arbeitszeit als für Landesbedienstete vereinbarte. Zudem wurden z. T. höheres Urlaubs- und Weihnachtsgeld sowie höhere Reisekosten als im Landesdienst gewährt.

2.4 Der Zuwendungsvertrag sieht vor, dass die institutionelle Förderung die Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben des LSBS unterstützen soll. Die erforderliche Konzeption, aus der hervorgeht, wie und mit welchen Mitteln dieses Ziel erreicht werden soll, fehlt. So genannte messbare Zielgrößen wurden vom SMK nicht erarbeitet.

Die Veranschlagung sowie die sparsame und wirtschaftliche Verwendung von Zuwendungen setzen eine programmspezifische Förderkonzeption mit messbaren Zielgrößen voraus.

2.5 Das SMK hat keine Erfolgskontrolle der Förderung durchgeführt.

Durch eine Erfolgskontrolle soll nach der Durchführung von Maßnahmen untersucht werden, ob das Ergebnis der Planung entspricht, die Maßnahmen ggf. zu revidieren sind und Erfahrungswerte gesichert werden können. Grundlage für die Erfolgskontrolle sind Förderkonzeption sowie Ergebnisse aus den Zuwendungsverfahren (Soll-Ist-Vergleich). Künftige Zuwendungsverträge sollten nur auf der Grundlage einer Erfolgskontrolle abgeschlossen werden.

2.6 Der SRH hat, wie bereits 1997 beanstandet, Mängel im Zuwendungsverfahren festgestellt.

So fertigte das SMK keine Antragsprüfvermerke, in denen beispielsweise auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben und die Sicherung der Gesamtfinanzierung einzugehen ist. Immerhin handelt es sich um einen Haushalt in Höhe von 4,19 Mio. € (8,2 Mio. DM).

Das SMK hat die Verwendung von Mitteln durch den LSBS in Höhe von insgesamt 3,07 Mio. € (6 Mio. DM) für die Hj. 1999 bis 2001 nicht geprüft.

2.7 Der LSBS hatte Rücklagen in Höhe von 424,37 T€ (830 TDM) gebildet. Aus dem Jahresüberschuss 2001 wurden den Rücklagen weitere 89,87 T€ (166 TDM) zugeführt.

Wie bereits 1997 empfiehlt der SRH, entsprechend den Regelungen in der Vorl. VwV zu § 44 SÄHO nichtverbrauchte Mittel künftig auf die Auszahlungen des Folgejahres anzurechnen und den Minderbedarf bei der künftigen Förderung zu berücksichtigen.

2.8 Der LSBS erwirtschaftete aufgrund der festen Auszahlungstermine und -beträge im Rahmen der institutionellen Förderung und der Projektförderung im Hj. 2001 Zinsen in Höhe von rd. 33,75 T€ (66 TDM). Das SMK hat sich nicht über den Mittelabfluss von 2001 und der Vorjahre informiert. Der LSBS konnte dem SRH keine Übersichten für 2001 vorlegen, aus denen die bedarfsgerechte Verwendung der Mittel hervorgeht.

Das SMK muss prüfen, ob die Auszahlungstermine und die Auszahlungsbeträge sinnvoll festgelegt worden sind. Dazu muss der Mittelabfluss über einen gewissen Zeitraum erfasst und die bedarfsgerechte Verwendung der Mittel geprüft werden.

Der SRH schlägt darüber hinaus vor zu prüfen, ob das beim Bund bereits bestehende Abrufverfahren bei Zuwendungen eingeführt werden kann. Das BMF hat bereits auf die besondere Wirtschaftlichkeit des Verfahrens hingewiesen.

2.9 Der SRH hat gravierende Mängel bei Beschaffungsvorgängen festgestellt. So hat der LSBS die Vergabe von Aufträgen nicht ausgeschrieben sowie keine Vermerke zum Ausschreibungsverfahren gefertigt und somit die Bestimmungen der VOL nicht eingehalten. Es geht um Beschaffungen und Dienstleistungsaufträge in Höhe von 0,61 Mio. € (1,2 Mio. DM) im Jahr 2001.

2.10 Der LSBS betrieb neben der Geschäftsstelle in Leipzig noch zwei Außenstellen in Dresden und Chemnitz, für die Miete und Betriebskosten anfielen.

Das SMK sollte den LSBS anhalten zu prüfen, ob der Betrieb von zwei Außenstellen notwendig ist. Gerade im Hinblick auf die Außenstelle Dresden ist auch zu prüfen, ob eine Bewirtschaftung durch das Bildungswerk des LSBS sinnvoll ist, da das Bildungswerk das Grundstück einschließlich der Gebäude und Inventar hauptsächlich für eigene satzungsgemäße Aufgaben nutzt.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Aus Sicht des SMK bestehe keine Notwendigkeit zum Ausweis des Anlagevermögens, da der LSBS nicht verpflichtet sei zu bilanzieren. Darüber hinaus müsse auch das durch den LSBS eingebrachte Stiftungskapital nicht dargestellt werden.

Das SMK habe auf eine Rückgruppierung im Stellenplan verzichtet, weil dadurch evtl. Prozesskosten durch gerichtliche Auseinandersetzungen angefallen wären, die das SMK im Rahmen der institutionellen Förderung hätte tragen müssen.

Das SMK weist darauf hin, dass hinsichtlich der wöchentlichen Arbeitszeit sowie dem Urlaubs- und Weihnachtsgeld tatsächlich keine Besserstellung erfolgt sei. So sei z. B. bei der Arbeitszeit in den Arbeitsverträgen auf den BAT Bezug genommen worden. In der Praxis sei die Arbeitszeit jedoch entsprechend der Regelung des BAT-O festgelegt worden.

Das SMK stellt dar, dass die im Jahre 1997 vom SRH vorgenommenen Beanstandungen dazu geführt hätten, dass Rücklagen in Höhe von 332,3 T€ (650 TDM) zuwendungsmindernd eingesetzt wurden.

Bei Beschaffungen sei aus Sicht des SMK lediglich zutreffend, dass die Marktübersicht nicht dokumentiert wurde und keine Vergabevermerke gefertigt worden seien. Hier werde an einem vergaberechtlich konformen Verfahren gearbeitet.

Der Unterrichtsausfall an Mittelschulen war um 46 % höher als vom SMK ausgewiesen.

Bei auffällig hohen Ausfällen in Bereichen einzelner Regionalschulämter muss das SMK die Ursachen ermitteln und wirksame Gegenmaßnahmen einleiten.

Im Schuljahr 2001/2002 gab es in Sachsen 619 Mittelschulen. Die staatlichen Schulen waren mit rd. 560 Planstellen für Lehrer im Beamten- und rd. 12.400 Stellen für Lehrer im Angestelltenverhältnis ausgestattet.

Der SRH hat geprüft, ob der Umfang des Unterrichtsausfalles zutreffend ermittelt wird. Dazu hat er eigene umfassende Erhebungen an 515 Mittelschulen in staatlicher Trägerschaft angestellt und deren Ergebnisse auf die 619 Schulen hochgerechnet.

1 Erhebung des Unterrichtsausfalls durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus

1.1 Zu Beginn des Schuljahres 2001/2002 hat das SMK mit Hilfe der Schulen ermittelt, wie viele Stunden in einem Zeitraum von drei Wochen ausgefallen sind. Unterrichtsvertretung in anderen Fächern zählte dabei nicht als Unterrichtsausfall. Anhand dieser Erhebung kam das Ministerium zu dem Ergebnis, der Unterrichtsausfall bei den Mittelschulen im Freistaat betrage 3,5 % und berichtete dies dem Sächsischen Landtag.

Die Schulen hatten die Erfassung des Unterrichtsausfalls weisungsgemäß über die drei Wochen hinaus fortzuführen. Aus den gewonnenen Daten und unter Berücksichtigung der Feststellungen des SRH ergab sich tatsächlich ein Unterrichtsausfall von 5,1 %.

Das SMK hat die in den Schulen zur Verfügung stehenden Informationen über den Ausfall im gesamten Schuljahr nur für einen Informationsvermerk an den Staatsminister für Kultus zur Verfügung gestellt.

Der vom Ministerium für die Berichterstattung an den Landtag ausgewertete Erhebungszeitraum zum Schuljahresbeginn spiegelte den tatsächlichen Ausfall im Verlauf des Schuljahres nicht zutreffend wider. Am Anfang des Schuljahres können keine für das ganze Jahr aussagefähigen Angaben gewonnen werden. Berichte an den Landtag sollten deshalb auf dieser Grundlage nicht erfolgen.

Der Unterrichtsausfall ist künftig so ermitteln, dass ein realistischer Überblick gewährleistet wird. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn die Erhebung auf das gesamte Schuljahr bezogen wird. Ein kürzerer Betrachtungszeitraum kommt nur in Frage, wenn dieser repräsentativ ist.

1.2 Das SMK hat den Unterrichtsausfall bei den Fächern evangelische und katholische Religion, Ethik und Förderunterricht für leistungsstärkere und -schwächere Kinder zwar von den Schulen erfassen lassen, jedoch in seine Auswertung nicht einbezogen.

Der Ausfall war nicht in der an den LT berichteten Summe enthalten. Das Parlament war damit über Unterrichtsausfall von mehr als 10 % in diesen Fächern nicht informiert.

Die Berichterstattung ist künftig auf alle Unterrichtsfächer zu erstrecken.

2 Unterrichtsausfall im Schuljahr 2001/2002

2.1 Insgesamt fielen 624.500 Stunden aus. Hauptursache für den Unterrichtsausfall war Krankheit mit über der Hälfte der Stunden. Zum Unterrichtsausfall kam es auch im Zusammenhang mit Fortbildung, Abschlussprüfungen, Klassenfahrten, Sportfesten, Havarien sowie Projekttagen, Schulfasching, Erfahrungsaustausch am pädagogischen Tag und Studentafelkürzungen wegen fehlender Lehrkräfte.

2.2 Der Unterrichtsausfall war im Schuljahr 2001/2002 an den Mittelschulen im Freistaat unterschiedlich hoch. Im Bereich des Regionalschulamtes Leipzig lag der Unterrichtsausfall um rd. ein Drittel über dem Landesdurchschnitt. Dort fielen fast doppelt so viele Stunden aus wie in den Bereichen der Regionalschulämter Zwickau und Chemnitz.

Der Ausfall war nicht in allen Fächern gleich hoch. Die Zahl der ausgefallenen Stunden war im sog. Profilunterricht der sozial-hauswirtschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Ausbildungsrichtungen sowie im Sport, in Englisch und Deutsch am höchsten. Überdurchschnittlich hoch war der Unterrichtsausfall im Schuljahr u. a. in Französisch mit 18 %, Förderunterricht mit 13 %, Evangelischer Religion mit 11 %, Profilunterricht mit 9 % sowie Ethik und Musik mit 8 % des Gesamtstundensolls.

3 Verringerung des Unterrichtsausfalls

Die Regionalschulämter weisen das für den Dienst in Mittelschulen im jeweiligen Schuljahr zur Verfügung stehende Lehrpersonal den einzelnen Einrichtungen zu. Einen Teil der Wochenarbeitszeit der Lehrer kann für Unterricht außerhalb des Stundenplanes z. B. in Arbeitsgemeinschaften eingesetzt werden. Dieser Unterricht zählt zum sog. Ergänzungsbereich. Bei drohendem Unterrichtsausfall darf die Schule die Lehrkraft statt für die Arbeitsgemeinschaft zur Unterrichtsvertretung einsetzen.

Der Ergänzungsbereich war im Schuljahr 2001/2002 zu knapp ausgefallen. Das SMK hatte zwar zugelassen, Lehrkapazität im Umfang von über 14.000 Wochenstunden einzubeziehen, die Regionalschulämter haben davon aber nur zu 82 % Gebrauch gemacht. Bei einer vollständigen Ausschöpfung und Einsatz für Vertretungsunterricht hätte der Ausfall bis zu einem Viertel gesenkt werden können.

Der Ergänzungsbereich war weiter durch Einsatz von Lehrkräften außerhalb der Mittelschulen, z. B. in SMK, Regionalschulämtern und Comenius-Institut, geschmälert. Im Schuljahr 2001/2002 waren rd. 1.900 Lehrerwochenstunden dem Einsatz im Schulbereich entzogen.

Die Regionalschulämter sollen künftig den Ergänzungsbereich bis zur Obergrenze ausschöpfen. Der Einsatz der Lehrkräfte außerhalb des Dienstes in den Mittelschulen ist auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Die Regionalschulämter sollten im Rahmen der Aufsicht darauf hinwirken, dass unterrichtsfremde Veranstaltungen außerhalb der Unterrichtszeit stattfinden. So haben die

Schulen die vorgeschriebenen Personalversammlungen nach dem Unterricht durchzuführen. Angebote wie das Anfertigen von Klassenfotos und wie Fahrradkontrolle durch die Polizei sind auf die unterrichtsfreie Zeit zu legen. Fortbildung sollte nur ausnahmsweise in der Unterrichtszeit erfolgen.

Bei Hitzefrei sind die ausgefallenen Stunden von den Lehrern nachzuarbeiten. Am ersten Schultag ist künftig die volle Stundenzahl nach Stundenplan zu unterrichten.

Bei auffällig hohen Ausfällen in Bereichen einzelner Regionalschulämter muss das SMK die Ursachen ermitteln und wirksame Gegenmaßnahmen einleiten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Das SMK weist darauf hin, dass in der Berichterstattung an den Landtag zum Schuljahr 2001/2002 nachrichtlich der Unterrichtsausfall der Fächer Ethik, Religion und Förderunterricht zu entnehmen gewesen sei. Ab dem Schuljahr 2003/2004 erfolge die Berichterstattung einschließlich der vorgenannten Fächer.

4.2 Außerplanmäßiger Unterrichtsausfall sei bis auf Ausfall durch Havarien durch professionelle Schulorganisation grundsätzlich vermeidbar. Die Regionalschulämter würden in ihrer Zuständigkeit in „unterschiedlicher Wirksamkeit/Konsequenz“ auf die Senkung des Unterrichtsausfalls hinwirken.

4.3 Das SMK weist zum Umfang des Ergänzungsbereiches darauf hin, dass Lehrer aus Mittelschulen an andere Schularten mit Mängeln in der Grundversorgung abgeordnet werden würden. Dies habe allerdings ggf. die Kürzung des Ergänzungsbereiches in der abgebenden Schulart zur Folge.

Inwieweit der Umfang der Abordnungen an Behörden, Sächsischer Akademie für Lehrerfortbildung und Comenius-Institut erforderlich sei, werde im SMK regelmäßig vorab durch die Fachabteilungen geprüft. Es handele sich hierbei jeweils um „unabdingbare Personalmaßnahmen“.

5 Schlussbemerkung

Der SRH begrüßt die Aufnahme der Fächer Ethik, Religion und Förderunterricht in die Berichterstattung zur Unterrichtsversorgung. Der Erhebungszeitraum war jedoch auch für die Berichterstattung in den Schuljahren 2001/2002 bis 2003/2004 nicht sachgerecht festgelegt.

**Einzelplan 07:
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit**

**Zuwendungen für Baumaßnahmen bei der Förderung der
gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe**

19

Die SAB hat die Zuwendungen für Baumaßnahmen bewilligt und ausgezahlt, ohne dass diese zumindest im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung auf Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit geprüft wurden.

Die bewilligten Zuschüsse wurden bei den geprüften Maßnahmen immer voll ausgeschöpft, obwohl Einsparpotenziale vorhanden gewesen wären.

1 Prüfungsgegenstand

Die SAB gewährt im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (im Weiteren GA genannt) Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (= einzelgewerbliche GA-Förderung), die z. T. auch im erheblichen Umfang für Baumaßnahmen eingesetzt werden.

In einer Querschnittprüfung für ein Fördervolumen von rd. 128 Mio. € wurden die einzelnen Schritte des Förderverfahrens hinsichtlich baufachlicher Erfordernisse und Beteiligung untersucht. Vom SRH wurden überwiegend Baumaßnahmen bei kleinen und mittleren Unternehmen geprüft, die Teil einer Investitionsfördermaßnahme waren und deren anteilige Fördersumme für Bau größer als 1 Mio. € war.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Auswertung der Förderakten

2.1.1 Übersicht

Die Prüfung von 28 Förderakten ergab, dass

- Bauunterlagen bei 18 Fördermaßnahmen überhaupt nicht vorhanden waren,
- bei 11 Maßnahmen keine Baugenehmigung oder nur Teilbaugenehmigungen vorlagen,
- die vorgeschriebene fachliche Beteiligung der zuständigen technischen Verwaltung bei keiner Fördermaßnahme eingehalten wurde,
- bei 23 Maßnahmen die Baukostenaufstellung nicht nach der üblichen Gliederung für Kosten im Hochbau erfolgte, wodurch die Vergleichbarkeit entfiel.

2.1.2 Antragsunterlagen

Wesentliche Bauunterlagen fehlten oder lagen nur unzureichend vor.

So war z. B. die Bezeichnung der Investitionsstandorte von ein und derselben Maßnahme z. T. so unterschiedlich, dass die zweifelsfreie Zuordnung der Standorte der Investitionsmaßnahmen nicht immer möglich war.

Zudem beschränkten sich die vorliegenden Beschreibungen der Fördermaßnahmen im Wesentlichen auf die Struktur des Unternehmens und die Erweiterung der Produktion.

Ein Unternehmen hat z. B. bei drei Fördermaßnahmen Fördermittel für Bauinvestitionen (insgesamt 29,26 Mio. €) beantragt, zu denen keine Beschreibung oder andere Bauunterlagen in den Förderakten vorlagen. Dem Unternehmen war es freigestellt, in welche der rd. 15 Betriebsgebäude die Fördermittel investiert wurden. Ob vorliegend der Neubau des Verwaltungsgebäudes und eines Logistikzentrums zur Erreichung des Förderzwecks notwendig waren, kann aufgrund der fehlenden Angaben nicht festgestellt werden.

Im Zuwendungsverfahren ist es notwendig, dass die geförderten Baumaßnahmen zumindest so konkret und bestimmt beantragt und ausgewiesen werden, damit eine technische Prüfung möglich ist.

Die eingereichten Angaben zu den voraussichtlichen Investitionskosten waren z. T. ungenügend. Meist waren die Kosten zu grob geschätzt und es fehlte an Bestimmtheit und Gliederungstiefe. So waren die Baukosten nicht nach Hochbau, Tiefbau und Technik untergliedert. Damit fehlten wesentliche Grundlagen, um die Angemessenheit der Fördermaßnahme beurteilen zu können.

Nicht bei allen Maßnahmen lagen die erforderlichen Baugenehmigungen vor. Damit wurden Fördermittel für Baumaßnahmen ausgereicht, bei denen nicht nachgewiesen war, dass sie nicht gegen öffentlich-rechtliche Bestimmungen z. B. das Baurecht verstoßen.

Die Bewilligungsstelle entschied über die Förderung von Baumaßnahmen, ohne die vorgeschriebenen Fördervoraussetzungen prüfen zu können.

2.1.3 Antragsprüfung

In den Prüfberichten, die das Ergebnis der Antragsprüfung durch die SAB darstellen, fehlten Aussagen zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung, auf die gem. Vorl. VwV Nr. 3.3 zu § 44 SÄHO insbesondere eingegangen werden soll. Die Kosten wurden wie von dem Unternehmen beantragt in die Prüfberichte und die „Zuschussangebote“ übernommen.

Bei einem Unternehmen wurden z. B. die Büroräume des Verwaltungsgebäudes mittels einer kostenintensiven Anlagentechnik vollklimatisiert. Darüber hinaus sind auch die Kantine, die Umkleieräume und die Produktionshalle und ein Feinmessraum mit Klimageräten ausgestattet. Erforderlich war nur die Klimatisierung des Feinmessraumes. Die Kosten, die über das übliche Maß für Ausrüstungen und Ausstattungen hinausgehen, wären nicht förderfähig gewesen und hätten von den zuwendungsfähigen Kosten abgezogen werden müssen.

Die SAB hat gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen, indem sie Zuschüsse für Baumaßnahmen (als Teil von Investitionsfördermaßnahmen) im erheblichen Umfang bewilligte und auszahlte, ohne dass sie diese zumindest im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung auf Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit überprüfte (§ 7 SäHO).

2.1.4 Fehlende Beteiligung der Bauverwaltung

Wenn für Baumaßnahmen die vorgesehene Zuwendung 1 Mio. € übersteigt, ist die gutachterliche Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung gefordert. Die Beteiligung der für den Hochbau zuständigen Bauverwaltung erfolgte bei den Förderverfahren der gewerblichen Wirtschaft bisher grundsätzlich nicht. Eine eigene technische Prüfung nahm die SAB ebenso wenig vor.

2.1.5 Zweckbindungsfrist

Die in der Förderrichtlinie (RIGA¹⁾) festgelegte Zweckbindungsfrist für geförderte Wirtschaftsgüter von mindestens fünf Jahren nach Abschluss des Vorhabens hat sich für Gebäude als deutlich zu niedrig erwiesen. Bei zu kurzer Zweckbindung könnte der Eigentümer das geförderte Objekt zu seinen Gunsten verwerten, obwohl in wirtschaftlicher Betrachtungsweise ein Objekt- und Zuwendungsverbrauch nicht anzunehmen ist.

Die Zweckbindungsfrist sollte in Anlehnung an die übliche Nutzungsdauer von Gebäuden bestimmt werden.

2.1.6 Investitionskostenverschiebungen

Bei mehreren Fördermaßnahmen kam es zu Kostenverschiebungen zwischen den Einzelkostenansätzen (Baukosten, Kosten für Maschinen/Einrichtungen, Kosten für immaterielle Wirtschaftsgüter) von über 20 %, die nachträglich ohne dokumentierte Prüfung genehmigt wurden.

Die SAB hätte nach entsprechender Prüfung dokumentieren müssen, dass die Zuwendungsfähigkeit noch gegeben war.

2.2 Bauausführung

Baumaßnahmen sind nicht immer wie beantragt und bewilligt auch realisiert worden. Bei einer Fördermaßnahme wurden z. B. bei gleich bleibenden Kosten rd. 8 % weniger Bruttogrundfläche gebaut als die Antragsunterlagen auswiesen. Die überhöhten Baukosten von rd. 161,55 T€ stellte die SAB bei der Verwendungsnachweisprüfung nicht fest.

Bei dem gleichen Projekt sind mit der Schlussrechnung Nachtragsleistungen für Bodenverbesserungsmaßnahmen abgerechnet worden, die nicht mit dem Generalunternehmer vertraglich vereinbart und gemäß dem vorliegenden Bodengutachten nicht erforderlich waren.

Insgesamt wurden Fördermittel in Höhe von 96,38 T€ zu viel ausgezahlt.

¹⁾ Förderrichtlinie des SMWA zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft einschließlich der Tourismuswirtschaft im Rahmen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

3 Folgerungen

Die SAB muss die Vorschriften einhalten, um die Fördermittel konzentrierter und effektiver einzusetzen.

Der mit der Einreichung und Prüfung von Bauunterlagen eingesetzte Aufwand erscheint wirtschaftlich sinnvoll investiert.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit

Das SMWA habe bislang von einer Beteiligung der staatlichen Bauverwaltung aus folgenden Gründen abgesehen:

1. Die Erfahrungen mit baufachlichen Stellungnahmen durch die OFD im öffentlichen Bereich hätten gezeigt, dass die Erarbeitung der Stellungnahmen sehr lange dauerte und damit die Baumaßnahmen verzögerten. Es wäre zu befürchten, dass dies zu einem erheblichen Investitionshemmnis würde.
2. Es werde davon ausgegangen, dass der Investor ohnehin im eigenen unternehmerischen Interesse die optimale und wirtschaftlichste Variante der Projektdurchführung auswählt.
3. Über Förderentscheidungen dürfe nicht das einheitliche Erscheinungsbild eines Unternehmens verhindert werden.
4. Im Übrigen habe das SMWA bei der Überarbeitung der RIGA vorgesehen, auf eine baufachliche Prüfung bei Zuwendungen für Baumaßnahmen über 1 Mio. € zu verzichten.

Gemäß Rahmenplan und RIGA richte sich die Förderfähigkeit einzelner Wirtschaftsgüter danach, ob sie dem Investitionsvorhaben als Ganzes zuzurechnen seien und im Anlagevermögen aktiviert würden. Es widerspricht der fehlenden Förderfähigkeit der Klimaanlage.

Die Verbleibensregelung der GA (Bindfrist) von fünf Jahren für die geförderten Wirtschaftsgüter sei so auch im GA-Rahmenplan verankert. Eine Verlängerung der Bindfrist für Gebäude könne zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen Sachsens gegenüber den anderen Bundesländern führen. Industriebauten seien auf eine spezifische Nutzung ausgelegt und in der Regel nicht gewinnbringend veräußerbar.

4.2 Sächsische Aufbaubank - Förderbank

Bei der GA-Förderung sei die Nichtanwendung der Vorl. VwV Nr. 6 zu § 44 SäHO und der SäZBau²⁾ vom Fördermittelgeber gewollt, um das Förderverfahren nicht auszuweiten. Der Aufwand würde für alle Beteiligten steigen und ein spürbares Investorenhemmnis darstellen und zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für den Freistaat Sachsen führen.

²⁾ Baufachliche Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen.

Es werde zukünftig der Beschreibung und Begründung von Baumaßnahmen mehr Beachtung gewidmet. Insoweit würde die Checkliste der einzureichenden Unterlagen modifiziert werden.

Zukünftig solle stärker darauf geachtet werden, dass mit den Antragsunterlagen aussagefähige Kostenaufstellungen eingereicht und bei Auszahlung der Fördermittel die Baugenehmigung vorliegen werde.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Vorhaben würden von der SAB bei Antragsprüfung durchgeführt, darüber hinausgehende Prüfungen schränken die unternehmerische Entscheidungsfreiheit ein.

5 Schlussbemerkung

Es wird daran festgehalten, dass bei der Förderung aus Steuermitteln durch angemessene Überprüfung die Nachhaltigkeit der Förderung und ihre zukunftssichernde Wirkung sachkundig beurteilt werden.

Es erscheint widersprüchlich, zukünftig die Prüfung der baulichen Aspekte einer Förderung anhand von verbesserten Checklisten kontrollieren zu wollen und gleichzeitig die Überprüfungsnotwendigkeit durch Änderung der RIGA entfallen lassen zu wollen.

Gutachtenvergabe des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Das SMWA hat gegenüber Landtag und Rechnungshof unterschiedliche und unvollständige Angaben über die vergebenen Gutachten gemacht.

Es verstieß massiv gegen das Haushaltsrecht. Gutachtenaufträge wurden nicht im Wettbewerb vergeben. Nur in Ausnahmefällen wurden Gutachtenaufträge öffentlich ausgeschrieben. Vergleichsangebote wurden bei freihändiger Vergabe regelmäßig nicht eingeholt.

So hat das SMWA in einem Fall ein Honorar von 1,9 Mio. € akzeptiert, was einem Tagessatz von 3.472 € pro Mitarbeiter und Tag entspricht.

1 Prüfungsgegenstand

Das SMWA vergibt seit Jahren Aufträge für Gutachten, Studien u. a. Äußerungen (im Folgenden: Gutachten) in erheblichem Umfang.

Der SRH hat die Vergabe von Gutachtenaufträgen durch das SMWA im Zeitraum 1997 bis 2001 geprüft. Dabei wurden neben dem organisatorischen Ablauf im Hause und der Einhaltung von Vergabevorschriften insbesondere die Frage der Notwendigkeit der Gutachten sowie die verschiedenen vertraglichen Regelungen und deren Einhaltung betrachtet. 13 stichprobenhaft ausgewählte Gutachtenthemen wurden dazu detailliert zu bestimmten Schwerpunkten untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlender Überblick

Für die Prüfung hatte der SRH das SMWA um eine Übersicht über die im o. g. Zeitraum vergebenen Gutachten einschließlich Angaben zum Thema, dem Auftragnehmer, der Vergütung, der Form der Ausschreibung, dem Zeitpunkt der Umsetzung und der Finanzierungsquelle gebeten.

Die vom SMWA vorgelegte Übersicht war unvollständig.

Ein Abgleich mit den Angaben, die das SMWA in Beantwortung Kleiner Anfragen gemacht hatte, führte zu gravierenden Abweichungen. So waren 32 Gutachten mit einem Auftragsvolumen von mindestens 2,8 Mio. € (5,5 Mio. DM), die in den LT-DS aufgeführt sind, in der Meldung an den SRH nicht enthalten. Andererseits fehlten in den LT-DS Angaben zu Gutachten, die das SMWA dem SRH nannte. Allein für das Jahr 2001 betraf dies 20 Gutachten mit einem Auftragswert von rd. 870 T€ (1,7 Mio. DM).

Wegen des fehlenden, jedenfalls nicht ausreichenden Überblicks über die vergebenen Gutachten besteht die Gefahr, dass zu gleichen oder ähnlichen Themen unnötigerweise weitere Gutachten in Auftrag gegeben werden.

Der SRH hat dem SMWA deshalb empfohlen, eine Datenbank zu errichten, die die relevanten Daten aller vergebenen und vorliegenden Gutachten enthält. Diese sollte in der Regel allen Mitarbeitern des Geschäftsbereiches zugänglich sein.

2.2 Umfang und Vergabe der Gutachtaufträge

Das SMWA hat im Zeitraum 1997 bis 2001 nach eigenen Angaben Gutachten in folgendem Umfang vergeben:

	1997	1998	1999	2000	2001
Anzahl	26	21	32	39	57
Ausgaben (gerundet, in T€)	1.088	566	2001	1.169	4.961

Gegenüber dem Durchschnitt der Vorjahre hat sich im Jahr 2001 die Anzahl der vergebenen Gutachten nahezu verdoppelt, die Ausgaben haben sich in etwa vervierfacht. Als Gründe hierfür wurden u. a. die immer weiteren Personaleinsparungen im Ministeriumsbereich genannt. Dies führe dazu, dass Erhebungen und Studien nicht mehr mit eigenen Fachkräften durchgeführt würden, obwohl die Qualifikationen und die Daten vielfach vorhanden seien. Die Fachkräfte seien vielmehr im Gutachtenbereich nur noch mit der Vergabe der Gutachten und der Betreuung ihrer Erarbeitung beschäftigt.

Von den Gutachten, die das SMWA dem SRH genannt hat, wurden nach dessen Angaben 81 % freihändig vergeben. Nur 3 % wurden öffentlich ausgeschrieben.

Von den 13 vom SRH detailliert geprüften Gutachtenthemen wurde eins gemäß VOL/A ausgeschrieben, alle anderen freihändig vergeben. Es wurden regelmäßig auch keine Vergleichsangebote eingeholt oder Markterkundungen durchgeführt.

Die Auswahl der Auftragnehmer (AN) wurde z. B. damit begründet, dass diese in früheren Verträgen Zuverlässigkeit bewiesen hätten, Erfahrungen und Kenntnisse früherer Verträge nutzen könnten, aufgrund vorhergehender Aufträge einen Wissensvorsprung hätten oder die aussagefähigsten Ergebnisse erwarten ließen. Zweimal erfolgte die Vergabe aufgrund vorheriger Absprachen des Staatsministers mit den AN.

Aufträge müssen grundsätzlich im Wettbewerb vergeben und deshalb öffentlich ausgeschrieben werden.

Freihändige Vergaben sind als Ausnahme restriktiv zu handhaben und angemessen zu begründen. Sie entbinden nicht von der Pflicht, vorher Markterkundungen vorzunehmen oder Vergleichsangebote einzuholen und die Leistung nur zu angemessenen Preisen zu vergeben.

2.3 Vertragliche Vereinbarungen und deren Einhaltung

Das Rechtsreferat des SMWA hatte eine allgemeine „Handreichung“ zur Gestaltung von Verträgen, in denen die wichtigsten Mindestinhalte vertraglicher Regelungen aufgeführt sind, erstellt. Sie wurde von den Fachreferaten bei Gutachtenverträgen nicht immer beachtet.

In einem Fall konnten keine schriftlichen Verträge vorgelegt werden, obwohl sich die Vergütungen auf insgesamt rd. 1,9 Mio. € (3,7 Mio. DM) beliefen.

Vermerke über die Angemessenheit der vereinbarten Preise fehlten regelmäßig in den Unterlagen. Auf Nachfrage des SRH wurde hierzu z. B. erklärt, dass man davon ausgegangen sei, dass es sich um einen günstigen Preis handele, dass der Preis entsprechend den vorhandenen Haushaltsmitteln vereinbart wurde, dass aufgrund der bereits vom Minister getroffenen Zusage ohnehin schwer zu verhandeln war, oder dass man davon ausgegangen war, dass der Preis wegen der institutionellen Förderung des AN sehr günstig wäre.

Bezüglich der Ausführungsfristen gab es nur bei zwei der geprüften Gutachten keine Beanstandungen. Bei einigen gab es keine schriftliche Vereinbarung hierzu, bei anderen wurde die Vereinbarung erst im Nachhinein getroffen, also an das Ist angepasst. Mehrfach wurden die vereinbarten Ausführungsfristen nicht eingehalten, im vereinbarten Zeitraum nur Teilleistungen erbracht oder der Zeitpunkt der Leistungserfüllung nicht dokumentiert. In keinem Fall ist aus den Akten ersichtlich, dass die verspätete Leistungserbringung vom Auftraggeber in irgendeiner Weise sanktioniert wurde.

Dem SRH konnten allerdings in keinem Fall Protokolle über eine Abnahme vorgelegt werden, bei der das Gutachten auf Vollständigkeit und Mangelfreiheit überprüft wurde. Lediglich bei den Auszahlungsunterlagen fanden sich einzelne Vermerke darüber, dass eine Abnahme erfolgt sei, ohne dass dies belegt wurde.

In den geprüften Verträgen wurden unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Zahlungsmodalitäten getroffen. Vielfach wurde vereinbart, dass 40 bis 60 % der Vergütung schon mit Vertragsschluss und damit vor jedweder Leistung fällig wurden.

Das Ausschreibungsverfahren, die Vertragsgestaltung und die Zahlungsmodalitäten entsprachen oft nicht den Anforderungen, insbesondere des Vergabe- und Haushaltsrechtes. Vertragliche Regelungen wurden mehrfach nicht eingehalten. Deshalb sollte die technische Abwicklung des Vergabeverfahrens in eine Hand, vorzugsweise die des Rechtsreferates, gelegt werden, das auch für die Durchsetzung der vereinbarten Ansprüche des Freistaates zuständig sein sollte. Die Fachreferate sollten nur noch für die fachliche Betreuung zuständig sein, auch um Korruption vorzubeugen.

Neben der klaren Aufgabenverteilung hat der SRH empfohlen, für Vorbereitung, Vergabe und Vertragscontrolling eine Checkliste zu erarbeiten, um dauerhaft die Einhaltung der Vergabevorschriften zu gewährleisten.

2.4 Notwendigkeit und Zielsetzung der Gutachten

Bei keinem der geprüften Gutachten war die Notwendigkeit des vergebenen Gutachtens nachvollziehbar dokumentiert. Nur in einem Fall war eindeutig erkennbar, was mit diesem Gutachten erreicht werden sollte. Ob zu den vergebenen Themen bereits Untersuchungsergebnisse vorlagen, die möglicherweise hätten genutzt werden können, war nach Aktenlage nicht geprüft worden. In einigen Fällen waren vergleichbare Untersuchungen früher vom eigenen Personal durchgeführt worden.

2.5 Einzelfall

Für eine Untersuchung „Vermögensbildung bei Arbeitnehmern in KMU durch Unternehmensbeteiligung“ hatte das SMWA für 1999 gegenüber dem SRH die Vergütung mit rd. 481 T€ (941 TDM) angegeben.

Hinreichende Auskünfte und vollständige Unterlagen konnten vom SMWA nicht erteilt bzw. vorgelegt werden, da Verhandlungen und Absprachen nur auf höchster Ebene (damaliger Staatsminister, ehemalige Staatssekretäre und ehemaliger Abteilungsleiter) und meist mündlich geführt wurden. Die Akten lassen den Schluss zu, dass der damalige Staatsminister mündliche Absprachen mit den AN getroffen hat und andere Anbieter nicht in Betracht gezogen wurden. Ein schriftlicher Vertrag zum Auftrag fehlte. Es gab lediglich ein Schreiben des AN, in dem um kurze schriftliche Bestätigung der bisherigen Vereinbarungen mit dem Staatsminister u. a. über Beginn, Laufzeit und Honorar für bis zu zehn Pilotunternehmen gebeten wurde. Das Projekt sollte demnach rd. 1,2 Mio. € (rd. 2,3 Mio. DM) kosten, was Ausgaben des Freistaates von 2.673 € (5.227 DM) pro Mann und Tag entsprach.

Ein weiteres Angebot dieses AN vom April 1998 über rd. 712 T€ (rd. 1,4 Mio. DM) zur Weiterführung des Projektes hat das SMWA mit Schreiben vom 23.04.1998 angenommen, nachdem der AN auf Honorarverhandlungsversuche nicht eingegangen war, sodass die Gesamtvergütung sich auf rd. 1,9 Mio. € (3,7 Mio. DM) belief. Dieser zweite Auftrag entsprach Ausgaben von insgesamt 3.472 € (6.790 DM) pro Mitarbeiter und Tag. Für das Jahr 1999 hat das SMWA für Berater Tagessätze zwischen rd. 188 € (368 DM) und rd. 2.045 € (4.000 DM) angegeben (LT-DS 3/2906).

Das SMWA hat unter Missachtung der Wettbewerbs- und Gleichbehandlungsgrundsätze der EG und des nationalen Rechts unvertretbar hohe Vergütungssätze gezahlt und ohne Not die Preisforderung des AN akzeptiert. Dem Freistaat ist dadurch ein erheblicher Schaden zugefügt worden. Schadensersatzansprüche sind zu prüfen.

3 Folgerungen

Vor einer Gutachtenvergabe ist deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen und angemessen zu dokumentieren.

In der Regel sollten Aufträge öffentlich ausgeschrieben werden. Freihändige Vergaben sind nur ausnahmsweise und nur nach entsprechenden, ggf. europäischen Markterkundungen zulässig. Die Ergebnisse und Entscheidungsgründe sind angemessen zu dokumentieren.

Der SRH empfiehlt, eine alle Ressorts umfassende Gutachtendatenbank einzurichten, um einen vollständigen Überblick über abgeschlossene und laufende Gutachtenvergaben zu erhalten und die Gefahr von Doppelvergaben oder Nichtausnutzung vorhandener Informationen zu vermeiden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Es bestehe keine Gefahr, dass wegen eines nicht ausreichenden Überblicks über die vergebenen Gutachten unnötigerweise zu gleichen Themen weitere Gutachten in Auftrag gegeben würden, da in den jeweiligen Fachbereichen bekannt sei, zu welchen Themen Gutachten vorhanden seien.

Die unterschiedlichen Angaben bei der Beantwortung hinsichtlich vergebener Gutachten gegenüber SRH und Landtag resultierten im Wesentlichen aus unterschiedlichen Definitionen des Gutachtenbegriffs sowie Abgrenzungsschwierigkeiten (Gutachten, gutachterliche Stellungnahmen, Beratungsleistungen u. a.).

Möglichkeiten der organisatorischen und technischen Verbesserung der statistischen Aufbereitung würden geprüft. Die Erhöhung der Ausgaben im Jahr 2001 sei u. a. auf die einmalige Halbzeitbewertung der EU-Strukturfonds (Auftragswert allein 1,77 Mio. DM) zurückzuführen.

Die unter Pkt. 2.5 dargestellten Prüfungsergebnisse würden geprüft.

**Einzelplan 08:
Sächsisches Staatsministerium für Soziales**

**Verwaltungskostenerstattung an die
Sächsische Landwirtschaftliche Alterskasse**

21

Das SMS hat Verwaltungskosten ohne Prüfung der Angemessenheit erstattet.

Die bundeseinheitlichen Fallpauschalen waren für Sachsen nicht sachgerecht.

1 Prüfungsgegenstand

Landwirte, die ihre Erwerbstätigkeit einstellen und Flächen stilllegen oder abgeben, haben Anspruch auf Produktionsaufgaberente. Entlassene Arbeitnehmer und die im landwirtschaftlichen Betrieb bis dahin mitarbeitenden Familienangehörigen erhalten bei Erreichen von Altersgrenzen dann Ausgleichsgeld.

Im Freistaat Sachsen war die Sächsische Landwirtschaftliche Alterskasse (SLAK) bis 2004 für die Gewährung des Ausgleichsgeldes und für die Bewilligung der Renten zuständig.

Der Freistaat hatte der SLAK die bei der Durchführung dieser Aufgaben entstehenden Verwaltungskosten zu ersetzen. Von 1996 bis 2003 hat das SMS insgesamt rd. 6,6 Mio. € an die SLAK gezahlt. Die Abrechnung erfolgte auf der Grundlage von Festbeträgen. Der SRH hat deren Angemessenheit geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bei den Festbeträgen handelte es sich um 1989 eingeführte Fallpauschalen. Diese bemaßen sich nach den durchschnittlichen Verwaltungskosten der Landwirtschaftlichen Alterskassen in Deutschland für die Bearbeitung der Anträge auf Gewährung der Leistungen sowie weiterer damit zusammenhängender Vorgänge.

Nach Errichtung der SLAK im Jahr 1995 hat der Gesamtverband der Landwirtschaftlichen Alterskassen (GLA) mitgeteilt, die vom Verband errechneten und nur für den Bund verbindlichen Pauschbeträge würden „den Verwaltungskostenerstattungen durch die Länder ebenfalls zugrunde gelegt“ werden.

In den Jahren 1996 und 1997 hat die SLAK auf der Grundlage der vom GLA mitgeteilten Fallpauschalen abgerechnet.

Eine Prüfung der Angemessenheit der festen Beträge nahm das SMS nicht vor.

2.2 Das SMS hat die SLAK 1998 aufgefordert, einen Kostennachweis vorzulegen. Dieser Aufforderung kam die SLAK erst nach Erlass eines verpflichtenden Bescheides und der Androhung eines Zwangsgeldes nach.

1999 schlossen SMS und SLAK dann eine Vereinbarung über die Höhe des Kostenersatzes. Der Festbetrag war darin für die gesamte Laufzeit des Vertrages auf 87 % der jährlich vom GLA berechneten Pauschalen festgelegt.

SMS und SLAK haben damit die Berechnung des Kostenersatzes nicht an den vom Gesetzgeber dafür vorgegebenen Grundlagen ausgerichtet. Danach bemisst sich der Umfang der Zahlungen nach den entstehenden Kosten. Zudem ist weder eine regelmäßige Überprüfung der Festbeträge noch eine Möglichkeit zur Anpassung der Vertragslage vorgesehen.

3 Folgerungen

Das SMS hätte sich bereits vor Zahlungsbeginn Klarheit über die Angemessenheit des geforderten Kostenersatzes verschaffen müssen.

Die Verwendung von Festbeträgen vermag zwar zu einer Verwaltungsvereinfachung beitragen. Sie entbindet jedoch nicht davon, die Eignung einer solchen Verfahrensweise zu überprüfen und sicherzustellen, dass die Festbeträge sachgerecht bemessen sind und einer regelmäßigen Nachkontrolle und ggf. Anpassung unterliegen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMS weist darauf hin, dass die Festbeträge von allen Aufsichtsbehörden der Länder als angemessen angesehen und der Abrechnung der Verwaltungskosten zugrunde gelegt worden seien. Die Übernahme der vom GLA bekannt gegebenen Pauschalen sei dem Ministerium zunächst als angemessen erschienen. Es habe sich jedoch 1997 entschieden, die Höhe der Erstattung zu überprüfen.

Mit der Vereinbarung habe das SMS nicht gegen die gesetzlichen Vorgaben der Kostenerstattung verstoßen. Das Gesetz enthalte keinen Maßstab für die Ermittlung der Kosten.

Davon abgesehen weist das SMS darauf hin, dass es zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung bereits eine Pauschale von 85 % für angemessen gehalten habe und dieser Erstattungssatz im Jahr 2001 auch in einer Zusatzvereinbarung festgelegt wurde.

5 Schlussbemerkung

Dem SMS wird empfohlen, Kostenersatz in solchen Fällen grundsätzlich nur anhand geeigneter, auf der Grundlage einer Kostenrechnung erstellter Einzelnachweise zu zahlen.

Bei der Förderung von Pflegeplätzen sind vermeidbare Ausgaben von rd. 3 Mio. € entstanden.

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat hat die Schaffung von Pflegeplätzen z. B. in Altenpflegeheimen von 1995 bis 2002 mit rd. 1,0 Mrd. € (1,9 Mrd. DM) aus Landes- und Bundesmitteln gefördert. Neben Bund und Land beteiligten sich auch die Kommunen an der Finanzierung. Fördergegenstand war die Errichtung und Sanierung der notwendigen Gebäude und deren Erstausrüstung sowie die Anschaffung langlebiger betriebsnotwendiger Wirtschaftsgüter.

Mit weiteren 83,3 Mio. € (163 Mio. DM) hat der Freistaat ab 1996 zudem u. a. Ausgaben für die Wieder- und Ersatzbeschaffung von Einrichtungsgegenständen, Mieten, kleine Baumaßnahmen bis 1 T€ (2 TDM) pro Pflegeplatz und die Lasten aus dem Schuldendienst bezuschusst.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Rückforderung von Zuschüssen

Bei vollstationären Pflegeplätzen z. B. in Altenpflegeeinrichtungen erhielten die Träger 80 % der geplanten zuwendungsfähigen Ausgaben als Förderung. Der Zuschuss wurde als Festbetrag gewährt.

Bei mehreren Zuwendungsempfängern kam es gegenüber den geplanten zuwendungsfähigen Ausgaben zu Einsparungen in Höhe von insgesamt rd. 3,4 Mio. € (6,7 Mio. DM), allein bei einem Zuwendungsempfänger waren dies 0,9 Mio. € (1,7 Mio. DM). Infolge der Festbetragsfinanzierung waren Rückforderungen nicht möglich.

Festbetragsfinanzierung ist nur angebracht, wenn die Höhe der voraussichtlich anfallenden Ausgaben verlässlich einschätzbar ist. Bei umfangreichen Baumaßnahmen besteht oft gerade keine Ausgabensicherheit. Fallen, wie in den letzten Jahren, die marktüblichen Baupreise, kommt dies bei Festbetragsfinanzierung allein dem Zuwendungsempfänger zugute.

Das SMS hat einen Entwurf für eine Richtlinie zur Förderung von Investitionen in Einrichtungen der Altenhilfe erstellt. Dieser sieht ebenfalls eine Festbetragsfinanzierung vor. Die Wahl der Finanzierungsart ist zu überdenken.

2.2 Krisenzimmer

Die Heimaufsicht der RP gab den Trägern der Pflegeheime z. T. erst nach Erlass der Zuwendungsbescheide auf, Krisenzimmer einzurichten. In den fertig gestellten Häusern war dann ein geförderter Pflegeplatz freizuhalten, um bei Bedarf mit pflegebedürftigen Personen z. B. in Konfliktsituationen in dieses Krisenzimmer ausweichen zu können. In

einem Teil der Altenpflegeheime standen damit nicht sämtliche geförderten Pflegeplätze zur Verfügung.

Die Aufgaben der Heimaufsicht und die Förderung von Pflegeeinrichtungen nahmen dieselben Referate in den RP wahr. **Die Auflagen der Heimaufsicht hätten vor Bewilligung abgeklärt und bei der Planung berücksichtigt werden müssen.**

2.3 Ungenügende Auslastung

Mit den Fördermitteln haben die Träger auch Tagespflege- und Kurzzeitpflegeplätze geschaffen. Die Kurzzeitpflege dient u. a. insbesondere der Entlastung der Angehörigen während eines Urlaubs. Der Zweck der Tagespflege besteht in der dauernden Betreuung an ein bis sieben Tagen pro Woche. Einrichtungen der Tages- und Kurzzeitpflege waren oftmals nicht einmal zu 50 % ausgelastet. In einem Fall lag die Auslastung bei 17 %. **Die Bedarfsanalyse war offensichtlich fehlerhaft.**

2.4 Pflegeplatzförderung

In vielen vollstationären Pflegeeinrichtungen waren Heimbewohner ohne Pflegestufe untergebracht. Dies bezeichnet das SMS auch selbst als Fehlbelegung. Das SMS hält nach wie vor an der gewählten Objektförderung (Förderung der Schaffung von Pflegeplätzen) fest. Diese kommt jedoch den Zuwendungsempfängern auch bei Unterbringung von Heimbewohnern ohne Pflegestufe zugute.

Bei einer künftigen Förderung von vollstationären Pflegeeinrichtungen sollte der Freistaat Sachsen das Förderverfahren auf einen bewohnerbezogenen Aufwendungszuschuss umstellen.

2.5 Aufgabenübertragung auf den Landeswohlfahrtsverband Sachsen

Für die Gewährung der Zuschüsse für Investitionen in stationären Pflegeeinrichtungen waren die RP zuständig. Daneben förderte der Landeswohlfahrtsverband Sachsen (LWV) u. a. die Ersatzbeschaffung von Einrichtungsgegenständen, Mieten, kleine Baumaßnahmen und Schuldendienstlasten und nahm weitere Aufgaben nach dem Gesetz über die soziale Pflegeversicherung wahr. Der LWV ist ein öffentlich-rechtlicher Verband der sächsischen Landkreise und Kreisfreien Städte.

Für die Wahrnehmung der dem LWV übertragenen Aufgaben erstattete das SMS dem LWV die Personal- und Sachkosten. Allein für das Hj. 2002 hat das SMS an den LWV 215.640 € (421.755,18 DM) gezahlt.

Das SMS hat nicht untersucht, ob die Aufgaben von den RP insgesamt wirtschaftlicher und sparsamer erledigt werden könnten, zumal die RP bereits vergleichbare Aufgaben wahrnahmen.

2.6 Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel

Die RP hatten z. T. keine Vermerke über das Ergebnis von Prüfungen über die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel gefertigt, obwohl die Verwendungsnachweisprüfung schon abgeschlossen war.

Der Rückstand der Verwendungsnachweisprüfung war hoch. Allein im Regierungsbezirk Leipzig war noch im Juli 2003 die Prüfung von Verwendungsnachweisen über verwendete Fördermittel von 49,3 Mio. € (96,5 Mio. DM) offen.

Die RP haben zeitnah die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung und den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben zu prüfen. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Ausgaben für Ausstattung und Projektsteuerung, die nicht Gegenstand der fachlichen Prüfung waren.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMS weist darauf hin, dass ein Erlass der erarbeiteten Richtlinie zur Förderung von Investitionen in Einrichtungen der Altenhilfe derzeit nicht geplant sei.

Zur Wahl der Festbetragsfinanzierung gibt das SMS zu Bedenken, dass die vom Träger erzielten Einsparungen in voller Höhe den Bewohnern in Form verringerter Zuzahlungen zugute kämen.

Das SMS sei mit der Förderung von Tages- und Kurzzeitpflegeplätzen seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Schaffung einer ausreichenden Versorgungsstruktur nachgekommen. Beide Einrichtungsarten seien mit der Einführung der Pflegeversicherung neu geschaffen worden. Somit habe bei den Betroffenen erst ein Interesse an diesen Betreuungsformen geweckt werden müssen.

Das SMS stellt dar, dass die bewohnerbezogene Förderung gegenüber der Objektförderung auch Nachteile aufweist. So würde der mit der Objektförderung verbundene Steuerungseffekt hinsichtlich Standort und Zustand der Pflegeeinrichtungen verloren gehen. Darüber hinaus wäre der Bedarf an Fördermitteln schwer planbar.

4 Schlussbemerkung

Der SRH weist darauf hin, dass es im Ermessen der Träger steht, die zu viel gezahlten Zuwendungen zur Verminderung der Zuzahlung der Pflegebedürftigen einzusetzen.

Bei Tages- und Kurzzeitpflege ist die geschaffene Versorgungsstruktur hinsichtlich des künftig zu erwartenden Bedarfs zu überprüfen.

**Einzelplan 09:
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft**

23

Entsorgungssicherheit in der Abfallwirtschaft ab 01.06.2005

Die Entsorgungssicherheit ist nach derzeitigem Sachstand nicht gewährleistet. Das SMUL und die RP müssen ihre Überwachungspflichten wahrnehmen.

1 Prüfungsgegenstand

Ab 01.06.2005 dürfen Siedlungsabfälle nach den Anforderungen der TA Siedlungsabfall¹⁾ nur noch dann deponiert werden, wenn sie zuvor thermisch oder mechanisch-biologisch behandelt wurden.

Die Pflicht zur Entsorgung der ihnen überlassenen Siedlungsabfälle obliegt in Sachsen den Landkreisen, Kreisfreien Städten und Abfallverbänden als öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (ÖRE). Die RP als höhere Abfallbehörden sowie das SMUL im Rahmen seiner Fachaufsicht haben die Verwertung und Beseitigung von Abfällen zu überwachen (§ 40 KrW-/AbfG²⁾ i. V. m. § 12 Abs. 1 und § 13 SächsABG³⁾, § 1 ABoZuVO⁴⁾).

Der SRH hat geprüft, ob die ÖRE die notwendigen Vorkehrungen getroffen haben, um die Entsorgungssicherheit zum 01.06.2005 zu gewährleisten. Ziel war es festzustellen, ob das SMUL als Fachaufsichtsbehörde und die zuständigen RP als höhere Abfallbehörden ihren Überwachungspflichten ausreichend nachkommen.

Im Rahmen der Prüfung wurden beim SMUL und dem Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie (LfUG) Daten zum voraussichtlichen Abfallaufkommen und zu den Behandlungskapazitäten für 2005 erhoben. Den Abfallmengenprognosen des SMUL liegt der derzeit gültige Abfallwirtschaftsplan von 1999 in der überarbeiteten Fassung vom Jahr 2000 zugrunde. Um die Aktualität der Prognosezahlen zu erhöhen, hat der SRH zusätzlich die Daten der ÖRE vor Ort erfasst.

Die derzeitigen Prognosen sind insbesondere in Bezug auf die Abfälle zur Beseitigung aus „anderen Herkunftsbereichen“ mit großen Unsicherheiten behaftet. Für die Zeit ab 2006 liegen nicht zuletzt deswegen keine oder aber keine ausreichend sicheren Prognosen über das von den ÖRE zu entsorgende Aufkommen an Siedlungsabfällen vor. Der SRH hat deshalb davon abgesehen, auf die Zeit ab 2006 einzugehen.

¹⁾ Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen vom 14. Mai 1993.

²⁾ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen.

³⁾ Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz.

⁴⁾ Verordnung des SMUL über Zuständigkeiten bei der Durchführung abfallrechtlicher und bodenschutzrechtlicher Vorschriften.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Abfallmengen

Ermittelt wurden die den ÖRE voraussichtlich im Jahr 2005 überlassenen Siedlungsabfälle zur Beseitigung

- aus privaten Haushaltungen einschließlich sperriger Abfälle und von öffentlichen Flächen sowie
- aus anderen Herkunftsbereichen (überwiegend Abfälle aus Gewerbe und Industrie).

Die Ergebnisse sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

	Abfallprognose 2005 der ÖRE (Tt/Jahr)	Abfallprognose 2005 des SMUL/LfUG (Tt/Jahr)
Abfälle aus Haushaltungen	674	695
Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen	218	382
Abfälle gesamt	892	1.077

Bei den geschätzten Mengenaufkommen gibt es insbesondere im Bereich der Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen deutliche Abweichungen zwischen SMUL/LfUG und den ÖRE. Ursache dafür ist, dass den ÖRE die Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen nur dann von den Erzeugern oder Besitzern zur Beseitigung zu überlassen sind, wenn diese die Abfälle nicht in eigenen Anlagen beseitigen bzw. keiner weiteren Verwertung zuführen. Da die Verwertungspotenziale der Erzeuger und Besitzer unbekannt sind, bestehen erhebliche Unsicherheiten bei der Prognose der überlassungspflichtigen Abfälle in diesem Bereich.

Das SMUL/LfUG hat in seine Prognose rd. 60 % der voraussichtlich anfallenden Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen einbezogen. Die ÖRE gingen bei ihren Abfallprognosen in diesem Bereich sehr unterschiedlich und äußerst restriktiv vor.

2.2 Abfallbehandlungsanlagen

Derzeit sind in Sachsen drei mechanisch-biologische Behandlungsanlagen (MBA) in Gröbern (Meißen), in Cröbern (Leipzig) und Dresden, zwei mechanische Abfallsortieranlagen (MSA) in Chemnitz und Reinsdorf, eine weitere Anlage in Oelsnitz (Vogtland) sowie eine Abfallverbrennungsanlage (MVA) in Lauta in (Probe-)Betrieb, Bau oder Planung. Dabei werden diese Anlagen größtenteils nicht von den ÖRE selbst, sondern von privaten Dritten errichtet. Die Entsorgung der den ÖRE überlassenen Abfälle erfolgt über entsprechende Dienstleistungs- bzw. Entsorgungsverträge.

Die Inbetriebnahme der MBA in Gröbern bis 01.06.2005 ist zumindest fraglich, da die immissionsschutzrechtliche Genehmigung erst im Mai 2004 erteilt wurde.

Die geplante Vorbehandlungsanlage in Oelsnitz befindet sich noch im Ausschreibungsverfahren. Laut Aussage des ÖRE ist mit der Fertigstellung der Anlage erst im Jahr 2007 zu rechnen. Bis zur Fertigstellung der Anlage ist eine entsprechende Übergangslösung für die im Verbandsgebiet zu beseitigenden Abfälle erforderlich. Wie diese aussehen wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bekannt.

2.3 Behandlungskapazitäten

Ein ÖRE hat MVA-Kapazitäten von 110 Tt/Jahr vertraglich gebunden, denen eine von ihm prognostizierte Abfallmenge von rd. 70 Tt/Jahr gegenübersteht. Nach dieser Prognose ist die Entsorgungssicherheit gewährleistet.

Ein weiterer ÖRE entsorgt seine Abfälle in einer MVA außerhalb Sachsens. Dieser hat 84 Tt/Jahr Anlagenkapazitäten vertraglich gebunden, die prognostizierte Abfallmenge des ÖRE beläuft sich auf rd. 70 Tt/Jahr.

Den von den anderen ÖRE gebundenen Vorbehandlungskapazitäten in MBA und MSA in Sachsen von 575 Tt/Jahr stehen im Jahr 2005 lt. Prognose der betreffenden ÖRE zu behandelnde Abfälle von insgesamt rd. 700 Tt/Jahr gegenüber.

Damit zeichnet sich zum 01.06.2005 folgende Entsorgungssituation ab:

Anlagen	Vertraglich gebundene Kapazitäten (Tt/Jahr)	Zu behandelnde Abfallmengen 2005 lt. ÖRE (Tt/Jahr)	Zu behandelnde Abfallmengen 2005 lt. SMUL/LfUG (Tt/Jahr)
1 MVA	110	70	140
1 MVA außerhalb Sachsens	84	70	97
5 MBA/MSA	575	700	780
Übergangslösung für Oelsnitz	-	52	60
	769	892	1.077

Eine Gegenüberstellung der von den ÖRE in MBA/MSA zurzeit gebundenen Behandlungskapazitäten (575 Tt/Jahr) mit den voraussichtlich vorzubehandelnden Abfällen (mindestens 700 Tt/Jahr) zeigt, dass die vertraglich gebundenen Vorbehandlungskapazitäten der ÖRE in MBA und MSA keinesfalls ausreichen werden, wenn die Mengenprognosen der ÖRE insbesondere im Bereich der Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen tatsächlich eintreten. Dies gilt umso mehr für die höheren Schätzungen des SMUL und LfUG.

Von den betroffenen ÖRE müssten rechtzeitig weitere Behandlungskapazitäten vertraglich gebunden oder geplante Anlagenkapazitäten erweitert werden.

2.4 Nachbehandlung von Abfällen aus mechanisch-biologischen Behandlungsanlagen und mechanischen Abfallsortieranlagen

In Sachsen werden vorwiegend MBA und MSA errichtet. Im Rahmen der mechanisch-biologischen Behandlung müssen heizwertreiche Abfälle abgetrennt werden, da diese gemäß TA Siedlungsabfall nicht deponiert werden dürfen, sondern einer weiteren Verwertung oder thermischen Behandlung zuzuführen sind. Zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit zum 01.06.2005 sind deshalb auch für die Nachbehandlung der heizwertreichen Abfälle entsprechende Verwertungs- und Behandlungskapazitäten vorzuhalten bzw. vertraglich zu binden.

Die Menge der heizwertreichen Abfälle kann infolge fehlender Mengenangaben nur geschätzt werden. Der SRH hat sich hierbei, wie SMUL und ÖRE auch, an etwa 40 % des MBA/MSA-Inputs orientiert. Ausgehend von den Abfallprognosen der ÖRE (rd. 700 Tt/Jahr) ergibt sich somit eine nachzubehandelnde Abfallmenge von

rd. 280 Tt/Jahr. Laut Prognose des SMUL/LfUG (rd. 780 Tt/Jahr) sind Nachbehandlungskapazitäten für rd. 312 Tt/Jahr vorzuhalten.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war bei fünf ÖRE die Nachbehandlung der heizwertreichen Abfälle noch offen. Die ÖRE vertraten überwiegend die Auffassung, dass die Gewährleistung der Nachbehandlung mit entsprechender Sicherung ausreichender Kapazitäten nicht in ihren Verantwortungsbereich falle. Dies unterliege vielmehr der Verantwortung der beauftragten Dritten.

In einem Fall ist die Nachbehandlung der heizwertreichen Abfälle bis Ende September 2005 zwar vertraglich gesichert, jedoch gibt es hier erhebliche Unsicherheiten über das Fortbestehen des in Insolvenz geratenen Vertragspartners. Darüber hinaus ist unklar, wo die weitere Behandlung der heizwertreichen Fraktion ab dem 01.10.2005 erfolgen wird.

Bei einem weiteren ÖRE ist derzeit noch offen, wie und wo die Abfallbehandlung ab 01.06.2005 übergangsweise erfolgen wird. Bei einer MBA/MSA als Entsorgungslösung wäre auch hier die Nachbehandlung der heizwertreichen Abfälle ungeklärt.

Die Entsorgungssicherheit zum 01.06.2005 steht insbesondere auch hinsichtlich der Nachbehandlung der heizwertreichen Abfälle erheblich in Frage. Darüber hinaus ist auf Folgendes hinzuweisen:

Die ÖRE haben Dritte mit der Entsorgung der Abfälle beauftragt. Die beauftragten Dritten werden im vertraglichen Umfang lediglich als Erfüllungsgehilfen tätig. Nach dem eindeutigen Wortlaut von § 16 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG bleibt die Verantwortlichkeit der ÖRE für die Erfüllung ihrer Entsorgungspflichten hiervon jedoch unberührt.

Es ist daher unerlässlich, dass die ÖRE auch die Nachbehandlung in ihren Verantwortungsbereich einbeziehen.

3 Folgerungen

3.1 Die derzeit im Freistaat Sachsen errichteten bzw. in Bau oder Planung befindlichen Abfallbehandlungsanlagen wären für die Entsorgung der in Sachsen anfallenden Abfälle zur Beseitigung grundsätzlich ausreichend. Die gesamten ausgebauten Anlagenkapazitäten stehen den ÖRE jedoch nicht vollständig zur Verfügung. Die ÖRE können vorerst nur über die Behandlungskapazitäten verfügen, die auch tatsächlich vertraglich gebunden worden sind. Die bei den MBA/MSA zurzeit gebundenen Kapazitäten entsprechen nicht den prognostizierten Abfallmengen in diesem Bereich.

Die Entsorgungssicherheit in der Abfallwirtschaft zum 01.06.2005 ist nach derzeitigem Sachstand nicht gewährleistet.

3.2 Seit dem In-Kraft-Treten der TA Siedlungsabfall im Juni 1993 ist bekannt, dass ab 01.06.2005 nur noch entsprechend vorbehandelte Siedlungsabfälle auf Deponien verbracht werden dürfen. Es stand somit eine mehr als ausreichend bemessene Übergangszeit von zwölf Jahren zur Verfügung, um die Voraussetzungen für die Behandlung der den ÖRE zur Beseitigung überlassenen Abfälle zu schaffen. Diese Zeit wurde nicht immer von allen genutzt.

3.3 Das SMUL und die RP müssen ihren Überwachungspflichten nachkommen und die im Einzelfall erforderlichen Anordnungen nach § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG i. V. m. § 12 Abs. 2 SächsABG treffen:

- Die ÖRE sind anzuhalten, rechtzeitig die erforderlichen Nachverhandlungen einzuleiten, um möglichen Entsorgungsengpässen vorzubeugen.
- Das SMUL und die RP sollten darauf hinwirken, dass für künftige Prognosen einheitliche Berechnungsgrundlagen insbesondere für die Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen herangezogen werden, um so eine bessere Vergleichbarkeit der ÖRE-Prognosen untereinander und zur staatlichen Prognose zu gewährleisten.
- Bei der voraussichtlich erst 2007 in Oelsnitz zur Verfügung stehenden Vorbehandlungsanlage ist Einfluss darauf zu nehmen, dass die zur Entsorgungssicherheit zum 01.06.2005 erforderliche Übergangslösung geschaffen wird.
- Das SMUL und die zuständigen RP haben die ÖRE darauf hinzuweisen, dass ihre Entsorgungspflicht nicht mit der Beauftragung Dritter endet. Die Nachbehandlung der heizwertreichen Abfälle ist von den ÖRE zweifelsfrei nachzuweisen.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Für 2005 stelle das SMUL eine gute Übereinstimmung mit den vom SRH durchgeführten aktuellen Erhebungen im Bereich der Abfälle zur Beseitigung aus Haushaltungen fest. Im Bereich der Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen seien dagegen sichtliche Unterschiede zu verzeichnen.

Von den ÖRE seien im Rahmen der Fortschreibung des Abfallwirtschaftsplanes (AWIP 2004) für 2005 insgesamt Abfallmengen in Höhe von rd. 794 Tt/Jahr gemeldet worden. Die Differenz zu der vom SRH angegebenen Abfallmenge in Höhe von 98 Tt sei nicht nachvollziehbar.

Von den sechs geplanten MBA/MSA sei lediglich mit dem Bau der Anlagen in Gröbern und Oelsnitz noch nicht begonnen worden. Diese Anlagen würden nicht bis Mitte 2005 in Betrieb gehen können. Nach Aussage der betroffenen ÖRE habe der künftige Anlagenbetreiber eine zeitgerechte Abfallentsorgung übergangsweise in bereits vorhandenen eigenen Anlagen zugesichert.

Von den ÖRE seien insgesamt bis zu 797 Tt/Jahr der Anlagenkapazitäten vertraglich gebunden. Bei einer zu behandelnden Abfallmenge (gem. AWIP 2004) von insgesamt 794 Tt im Jahr 2005 sei die Entsorgung als gesichert anzusehen. Für drei MBA/MSA seien darüber hinaus bereits Reservekapazitäten genehmigt worden.

Das SMUL schließe sich der Auffassung des SRH an, dass sich die Entsorgungspflicht der ÖRE auch auf die Verwertung der heizwertreichen Fraktionen erstrecke.

Zur Nachbehandlung würden rd. 274,5 Tt/Jahr an heizwertreicher Fraktion anfallen. Ein Großteil der heizwertreichen Fraktion würde in einem Sekundärrohstoffverwertungszentrum verwertet werden. Für die restlichen nachzubehandelnden Fraktionen seien Lösungen konzipiert bzw. liefen derzeit Abstimmungsgespräche.

Aus Sicht des SMUL sei die Entsorgungssicherheit zum 01.06.2005 in Sachsen insgesamt gesichert.

Im Übrigen weise das SMUL darauf hin, dass bei unerwarteter Nichtgewährleistung der Entsorgungssicherheit gem. § 28 KrW-/AbfG eine Zwangszuweisung zu einer Abfallbehandlungsanlage erfolgen könne.

Das SMUL teile ansonsten die Auffassung des SRH, dass die zuständigen Behörden bei der Umsetzung der Abfallablagerungsverordnung ihren Überwachungspflichten nachkommen müssen.

4.2 Regierungspräsidien Chemnitz, Dresden und Leipzig

Das RP Chemnitz könne den Ausführungen des SRH zu Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen vollumfänglich zustimmen. Die Entsorgungssicherheit im Regierungsbezirk Chemnitz ab 01.06.2005 sei, vorbehaltlich evtl. wirtschaftlicher Schwierigkeiten von Vertragspartnern der ÖRE, nach gegenwärtig vorliegenden Erkenntnissen grundsätzlich als gesichert anzusehen. Gegenwärtig gebe es „grundsätzlich keine Veranlassung“, nach § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG i. V. m. § 12 Abs. 2 SächsABG tätig zu werden. Das RP Chemnitz werde auch weiter seine Verpflichtungen als fachaufsichtliche Behörde im Bereich der Abfallentsorgung wahrnehmen.

Das RP Dresden folge im Wesentlichen den Aussagen des SRH. Die Kapazitäten für die erforderliche Nachbehandlung der heizwertreichen Abfälle seien tatsächlich als nicht gesichert anzusehen, insbesondere auch deshalb, weil sich ein großes Abfallverwertungsunternehmen in Insolvenz befinde.

Im Regierungsbezirk Leipzig seien ausreichende Vorbehandlungskapazitäten durch die gegenwärtig im Bau befindliche MBA vorhanden. Zur Sicherstellung des nachzubehandelnden Outputs aus der MBA teilt das RP Leipzig mit, dass hierzu von den ÖRE zwischenzeitlich einige Aktivitäten unternommen würden. Lediglich ein Rest von rd. 100.000 t heizwertreicher Fraktion sei noch offen. Hierzu würden bereits Verhandlungen laufen. Im Übrigen bestätigt das RP Leipzig die Auffassung des SRH, dass sich die Verantwortlichkeit der ÖRE auch auf die Verwertung der heizwertreichen Abfälle erstrecke.

5 Schlussbemerkungen

Der SRH stellt weiterhin die Entsorgungssicherheit zum 01.06.2005 in Frage. Dies gilt insbesondere für die in MBA/MSA vorzubehandelnden Abfälle. Den vertraglich gebundenen Kapazitäten in diesem Bereich von maximal 603 Tt/Jahr stehen nach Meinung des SMUL (gemäß vorläufigen AWIP 2004) 628 Tt/Jahr vorzubehandelnder Abfallmengen gegenüber. Die Erhebungen des SRH ergaben jedoch ein Verhältnis von 575 Tt/Jahr : 700 Tt/Jahr. Dem SRH ist bekannt, dass die von einem externen Beratungsunternehmen erhobenen Abfallmengen zur Fortschreibung des AWIP selbst für einige ÖRE nicht nachvollziehbar waren. Hinzu kommt die noch nicht ausreichend abgesicherte Nachbehandlung der heizwertreichen Abfälle.

Die Förderung hat ihr Ziel erreicht und ist einzustellen.

1 Prüfungsgegenstand

Maschinenringe (MR) sollen als Selbsthilfeeinrichtungen in der Landwirtschaft durch Vermittlung von Maschinenleistungen für eine bessere Auslastung vorhandener Maschinen- und Arbeitskapazitäten sorgen, dadurch den Gewinn landwirtschaftlicher Betriebe mehren und zur Vermeidung unwirtschaftlicher Investitionen beitragen. Mitglieder der MR können landwirtschaftliche Betriebe und Lohnunternehmen sein.

Im Freistaat Sachsen haben sich seit 1991 insgesamt 16 MR gebildet, von denen zwei inzwischen ihre Tätigkeit eingestellt haben.

Das SMUL unterstützt die MR finanziell auf der Grundlage einer Richtlinie. Gefördert werden Personal- und Sachkosten der Geschäftsstellen der MR.

Es handelt sich um ein Kleinstförderprogramm. Die jährliche Fördersumme liegt unter 200 T€ (400 TDM). Die Fördermöglichkeiten des Freistaates Sachsen nutzen 12 der 14 MR.

Der SRH hat das Förderverfahren sowie die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel bei den Zuwendungsempfängern geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gründung und Geschäftstätigkeit der MR im Freistaat Sachsen sowie deren Förderung durch das SMUL haben dazu beigetragen, dass sich im Zeitraum von mehr als zehn Jahren die überbetriebliche Maschinenverwendung stabilisiert hat. Der Wert der überbetrieblichen Maschinennutzung stieg von 2.128 €/Mitglied (4.162 DM/Mitglied) im Jahre 1993 (erstmaliger Ausweis im Agrarbericht des Freistaates Sachsen) auf 3.011 €/Mitglied (5.889 DM/Mitglied) im Jahre 2001. Die Anzahl der Mitglieder in MR hat sich seit 1992 von 247 in 11 MR auf 802 im Jahre 2001 entwickelt. Obwohl sich die Zahl der Mitglieder damit mehr als verdreifacht hat, erhöhte sich die überbetriebliche Maschinennutzung im gleichen Zeitraum wertmäßig nur um rd. 40 %. Im Zeitraum 1996 bis 2001 wurde nur noch eine Steigerung von 11 % erreicht. Der Wert der überbetrieblichen Maschinennutzung pro Mitglied sank im gleichen Zeitraum von 4.540 € (8.879 DM) auf 3.011 € (5.889 DM) und damit um rd. 34 %.

2.2 Im Jahre 2001 waren von den in die Förderung einbezogenen MR mit insgesamt über 800 Mitgliedern nur 68 Betriebe - das sind nur 8,5 % aller Mitglieder - Verleiher von Maschinen, während 289 Betriebe (36 %) als Auftraggeber tätig wurden. Damit sind weit mehr als die Hälfte der Mitglieder inaktiv.

Bei sieben MR verliehen jeweils nur maximal vier Betriebe ihre Maschinen und Ausrüstungen. Bei zwei MR war 2001 jeweils nur ein einziges Mitglied Leistungsbetrieb. In diesen Fällen übernahmen die MR im Wesentlichen organisatorische Arbeiten, die die als Verleiher auftretenden Mitglieder grundsätzlich selbst zu erledigen haben.

2.3 In den vom SMUL geförderten MR waren zum 31.12.2001 als Mitglieder 802 landwirtschaftliche Unternehmer eingetragen. Nach den von der LfL veröffentlichten Agrardaten 2001 bestanden im Freistaat Sachsen 6.683 landwirtschaftliche Betriebe. Davon waren 5.718 Einzelunternehmer, die im Wesentlichen die potenziellen Mitglieder von MR stellen. Mit 802 Mitgliedern sind in den MR somit nur 14 % der vorrangig in Frage kommenden landwirtschaftlichen Unternehmen in MR organisiert.

Insgesamt ist zwischenzeitlich ein geringes Interesse der Landwirte an der Vermittlungstätigkeit der MR festzustellen.

2.4 Nach rd. zehn Jahren Tätigkeit haben sich in den MR die Aufgaben für die Geschäftsstellen erheblich verändert. Die Maschinenausleihe erfolgt nach Aussagen der Geschäftsführer vielfach auch ohne Eingreifen der MR. Der Besitzer einer Maschine weiß inzwischen, wer im Umland diese benötigen könnte. Andererseits wissen die Landwirte, wer eine von ihnen benötigte Maschine verleiht.

Damit hat sich ein hoher Grad der Bedarfsdeckung bei der überbetrieblichen Maschinenverwendung ergeben. Das mit der Förderung beabsichtigte Ziel wurde erreicht.

Die Geschäftsführer der MR haben deshalb ihre Tätigkeit auf neue Geschäftsfelder ausgedehnt. Dabei handelt es sich z. B. um Dienstleistungen für die eigenen Mitglieder wie:

- Vermittlung preisgünstiger Verträge oder Rabatte für Versicherungen, Telefongeräte, Energietarife o. ä.,
- gemeinschaftliche Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse,
- zentraler Einkauf von Betriebsmitteln, Futter, Pflanzenschutzmitteln u. a.,
- Organisation des Besuches von Messen, Ausstellungen oder Betrieben der verarbeitenden Industrie,
- Entsorgung von Altstoffen wie Silofolie, Fahrzeugreifen, Batterien

oder um teilweise entgeltliche Dienstleistungen für landwirtschaftliche Betriebe bzw. Gemeinden des Einzugsbereiches wie:

- Organisation des Winterdienstes,
- Durchführung von Feldvermessungen,
- Entnahme und Analyse von Bodenproben,
- Bodenwertschätzungen,
- Angebotsbearbeitung zu Ausschreibungen z. B. für Umweltmaßnahmen,
- Erarbeitung von Förderanträgen für die Gemeinden zum ländlichen Wegebau.

Das SMUL hat diese artfremden Tätigkeiten als Vermittlungsleistungen zur zusätzlichen Nutzung von Spezialtechnik oder Transportkapazitäten und damit zur Verbesserung der finanziellen Lage der landwirtschaftlichen Betriebe bezeichnet. Außerdem führten die entgeltlichen Dienstleistungen zu zusätzlichen Einnahmen für die MR.

Mit dem teilweisen Wegfall der Maschinenvermittlung und der Konzentration der Arbeit der MR auf Tätigkeitsfelder, die über die Satzungen der MR und vor allem wesentlich über die Zweckbestimmung der Förderrichtlinie hinausgehen, liegt jedoch eine nicht förderfähige Tätigkeit vor.

3 Folgerungen

Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn ein erhebliches Landesinteresse vorliegt, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht in dem notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Danach setzt eine Förderung voraus, dass Aufgaben ohne zusätzliche Landesmittel nicht ausreichend erfüllt werden können (Subsidiaritätsgrundsatz).

Die Ausleihe von Maschinen erfolgt inzwischen weitgehend ohne Mitwirkung der MR. Damit ist der ursprüngliche Zuwendungszweck, landwirtschaftlichen Betrieben Möglichkeiten für eine kostengünstige überbetriebliche Maschinenhilfe durch Dritte zu eröffnen, erreicht. Es hat sich ein Markt herausgebildet, der dem Wettbewerb überlassen werden kann.

Für eine weitere Landesförderung der MR ist damit kein Raum mehr gegeben. Der SRH kann ein Staatsinteresse an der Förderung beispielsweise nicht erkennen, wenn ein MR nur für ein oder zwei Unternehmen in seinem Zuständigkeitsbereich tätig wird, deren Maschinen und Ausrüstungen durch die Arbeit des MR einer erhöhten Auslastung zugeführt werden. Zwei MR üben ihre Tätigkeit auch ohne eine Landesförderung aus.

Angesichts des nahezu fehlenden Bedarfs an Vermittlungsleistungen durch die MR ist bei der gegenwärtigen Haushaltssituation eine weitere Förderung auch haushaltswirtschaftlich nicht zu rechtfertigen.

Die Förderung von MR ist spätestens ab 2005 einzustellen. Dementsprechend sind keine Mittel mehr im StHpl. 2005/2006 für die Förderung zu veranschlagen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Den Folgerungen des SRH könne das SMUL aus fachpolitischen Gründen nur z. T. folgen.

Durch die bisherige Förderung zeichne sich ein sich stabilisierender Markt für die Vermittlung von Maschinen ab, der jedoch noch nicht dem freien Wettbewerb überlassen werden könne. Die empfohlene Einstellung der Förderung könne nachteilige wirtschaftliche Auswirkungen für die von der Maschinenvermittlung partizipierenden kleinstrukturierten Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe haben.

Das Förderziel sei insgesamt betrachtet noch nicht erreicht. Dennoch beabsichtige das SMUL, die Förderung „in einem abgestuften Verfahren zurückzufahren“. Es habe daher die Haushaltsmittel für 2005/2006 bereits halbiert.

5 Schlussbemerkung

Der SRH hält an seinen Feststellungen und Folgerungen fest, dass die überbetriebliche Maschinenverwendung - auch für kleinstrukturierte Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe - weitgehend ohne Mitwirkung der MR abläuft und damit das Förderziel erreicht ist. Die Förderung sollte ab 2005 eingestellt werden.

Das RP Chemnitz verstieß in grobem Maße gegen das Zuwendungsrecht. Das SMUL billigt dies offensichtlich.

1 Prüfungsgegenstand

Das RP Chemnitz, Abteilung Landwirtschaft, bewilligte aufgrund der Richtlinie des SMUL zur Förderung der Frauen im ländlichen Raum Zuwendungen mit dem Ziel der Existenzgründung und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Richtlinie trat am 12.07.2001 außer Kraft.

Das StRPrA Leipzig hat hierzu eine auf Stichproben beschränkte Prüfung durchgeführt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Notwendigkeit und Angemessenheit von Zuwendungen

2.1.1 Das RP Chemnitz bewilligte einer Zuwendungsempfängerin, deren Ehemann Konzertpianist war, im Jahr 2000 eine Zuwendung von insgesamt rd. 47.460 € für

- den Aufbau einer Musikagentur zur Künstlervermittlung und zur Veranstaltung von Konzerten (rd. 5.830 €) und
- die Ausstattung einer „Konzertscheune“ am Wohnort der Zuwendungsempfängerin mit Musikinstrumenten (rd. 41.630 €).

Die von der Antragstellerin vorgelegte Rentabilitätsschau hätte von der Bewilligungsbehörde einer näheren Prüfung unterzogen werden müssen. Die Antragstellerin kalkulierte mit rd. 90 Konzerten und rd. 8.000 Besuchern jährlich. Allein die Tatsache, dass rein rechnerisch jeden vierten Tag ein Konzert zu veranstalten und die Antragstellerin damit organisatorisch überfordert gewesen wäre, hätte zu einer Ablehnung des Förderantrages führen müssen. Tatsächlich wurde nach eigenen Aussagen der Zuwendungsempfängerin in den der Bewilligung folgenden drei Jahren lediglich ein Probenkonzert durchgeführt. Die Musikagentur hat ihre Tätigkeit nicht aufgenommen.

Der weitaus größte Teil der Zuwendung wurde für den Kauf von Musikinstrumenten, nämlich eines Konzertflügels, eines Klaviers und zweier Violinen im Gesamtwert von rd. 83.260 € verwendet. Das RP Chemnitz hat diese Beschaffungen zu 50 % bezuschusst, ohne Notwendigkeit und Angemessenheit oder die Tragfähigkeit der Geschäftsidee zu hinterfragen.

Das RP Chemnitz hat bisher keine zuwendungsrechtlichen Konsequenzen gezogen, da die Zuwendungsempfängerin ihr Gewerbe bisher nicht abgemeldet habe. In der „Konzertscheune“ hätten immerhin mehrtägige Proben stattgefunden. Im Übrigen sei die Zuwendungsempfängerin seit 2000 im Erziehungsurlaub. Notwendigkeit und Angemessenheit der Instrumentenbeschaffung stünden nicht in Frage. Man werde aber noch Belege bei der Zuwendungsempfängerin anfordern.

2.1.2 In einem weiteren Fall hat das RP Chemnitz 1998 für den Aufbau einer Finanzservice-Agentur Bau- und Einrichtungsmaßnahmen an einem Gebäude, dessen Eigentümer der Ehemann der Zuwendungsempfängerin war, mit rd. 51.050 € bezuschusst. Ein Mietvertrag zwischen der Zuwendungsempfängerin und ihrem Ehemann lag vor.

Gefördert wurde neben Büroeinrichtungen (rd. 8.870 €) hauptsächlich der Ausbau von drei Büroräumen im Erdgeschoss und eines Schulungsraumes im Dachgeschoss (42.180 €) mit einer Gesamtfläche von 116 m². Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (2003) waren zwei Büroräume und der sog. Schulungsraum ungenutzt, da die Zuwendungsempfängerin ihre Finanzservice-Agentur von Beginn an allein führte.

Das RP Chemnitz hat nicht hinterfragt, ob eine Förderung des Ausbaus einer Geschäftsfläche von 116 m² - einschließlich eines Schulungsraumes - für die allein in ihrem Betrieb tätige Zuwendungsempfängerin notwendig und angemessen war. Nach Mitteilung des Prüfungsergebnisses vertrat das RP Chemnitz die Auffassung, dass „nach unserer Einschätzung das angestrebte bestmögliche Ergebnis erreicht wurde“. Unterschiedliche Leistungen der Finanzservice-Agentur für private und gewerbliche Kunden erforderten Beratung und Bearbeitung in getrennten Räumen. Seit Februar 2004 sei eine zusätzliche Arbeitskraft eingestellt. Der Schulungsraum im Dachgeschoss diene sog. Informationsveranstaltungen.

Diese Argumentation vermag in keiner Weise zu überzeugen. Auch das RP Chemnitz hegt wohl noch gewisse Bedenken. Man wolle auch hier noch Belege anfordern.

2.2 Förderhöhe

Die Förderrichtlinie gab bei Ausgaben für Investitionen einen Fördersatz bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben vor.

Das RP Chemnitz gewährte ausnahmslos Zuwendungen in Höhe von 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Antragsprüfungsvermerke enthielten keine Begründung für die regelmäßige Anwendung des Förderhöchstsatzes.

Das RP Chemnitz teilte mit, man habe eine Ungleichbehandlung der Antragsteller dadurch vermeiden wollen, dass man alle Vorhaben, die den in der Förderrichtlinie festgelegten Förderzwecken und -gegenständen entsprachen, mit dem Höchstsatz gefördert habe. Im Übrigen seien die Fördersätze von den die Anträge entgegennehmenden Ämtern für Landwirtschaft festgelegt worden.

2.3 Nicht realisierbare Rückforderungsansprüche

Die Förderrichtlinie des SMUL legte neben dem Förderhöchstsatz von 50 % einen Förderhöchstbetrag von 51.129 € (100.000 DM) je Fördermaßnahme fest.

Waren die als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben höher als das Zweifache des Förderhöchstbetrages, also höher als 102.258 € (200.000 DM), wurde die Zuwendung im Bewilligungsbescheid richtliniengemäß auf den Höchstbetrag begrenzt. Da die Zuwendungen lt. Förderrichtlinie als Anteilfinanzierung zu bewilligen waren, lag der sich in diesen Fällen ergebende Fördersatz unter 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben (Beispiel: zuwendungsfähige Ausgaben 153.387 €, 300.000 DM; Förderhöchstbetrag 51.129 €, 100.000 DM, Fördersatz somit 33,3 %).

Das RP Chemnitz hat in solchen Fällen den tatsächlichen Fördersatz außer Acht gelassen. Wie bereits dargestellt (vgl. Pkt. 2.2) hat es in allen Zuwendungsbescheiden - auch bei Begrenzung auf den Förderhöchstbetrag - den Fördersatz mit 50 % bestimmt.

Bei Anteilfinanzierung ermäßigt sich die Zuwendung anteilig (entsprechend dem Fördersatz), wenn sich die zuwendungsfähigen Ausgaben vermindern (im Beispiel: zuwendungsfähige Ausgaben nach Verwendungsnachweisprüfung 102.258 €, 200.000 DM; Zuwendung entsprechend dem Fördersatz von 33,3 % nur noch 34.052 €, 66.600 DM).

Die nachträgliche Verminderung der zuwendungsfähigen Ausgaben ist eine auflösende Bedingung des Bewilligungsbescheides, die die anteilige Rückforderung der Zuwendung zur Folge hat (im Beispiel: Rückforderung 17.077 €, 33.400 DM). Da das RP Chemnitz jedoch durch die ausnahmslose Festlegung einer Förderung von 50 % Rechtsansprüche der Zuwendungsempfänger in eben dieser Höhe geschaffen hatte, konnten die nach der Verminderung der Ausgaben anstehenden Rückforderungen nicht erhoben werden. Bereits bei der auf Stichproben begrenzten Prüfung ergaben sich - ohne Zinsen - Einnahmeausfälle von rd. 66.470 € (rd. 130.000 DM).

Das RP Chemnitz hat zugesichert, diese fehlerhafte Sachbehandlung unverzüglich abzustellen.

3 Folgerungen

3.1 Die vom SMUL in der Förderrichtlinie in sehr allgemeiner Form vorgegebenen Zuwendungszwecke und Fördergegenstände - etwa beispielhafte Initiativen zur Verbesserung der Situation der Frauen im ländlichen Raum, Unterstützung von Aktivitäten in den wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und gesellschaftspolitischen Bereichen, beispielhafte Existenzgründungen, Projekte und Initiativen für Frauen im ländlichen Raum - eröffneten einen weiten Rahmen für die Bewilligung von Zuwendungen. Dies führte dazu, dass bei der Entscheidung sowohl über die Förderfähigkeit dem Grunde nach als auch über den als zuwendungsfähig anzuerkennenden Umfang beantragter Maßnahmen ein äußerst großzügiger Maßstab angelegt wurde.

3.2 Das RP Chemnitz hat bereits bei der Antragsprüfung die erforderliche Sorgfalt vermissen lassen. Offensichtlich wurde, wenn Förderanträge auf eine Existenzgründung oder die Schaffung von Arbeitsplätzen hindeuteten, den Vorstellungen der Antragstellerinnen entsprechend ohne nähere Prüfung auf Tragfähigkeit der vorgebrachten Geschäftsideen entschieden. Fragen nach der Notwendigkeit und Angemessenheit der bewilligten Zuwendungen stellten sich dem RP Chemnitz nicht. Die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit blieben völlig unbeachtet. Auf diese Weise unterblieben beispielsweise Überlegungen, ob eine Konzertagentur über einen eigenen Konzertsaal und eine umfangreiche und teure Ausstattung mit Instrumenten verfügen muss oder ob eine Versicherungsagentur, die lange Zeit nur von einer Person geführt wurde, einer solch übermäßigen Flächenausstattung mit einem Schulungsraum bedarf.

Es ist wesentliche Aufgabe der Bewilligungsbehörde, den Fördersatz nach pflichtgemäßem Ermessen festzusetzen. Dabei hat sie das Eigeninteresse und die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers zu prüfen und den daraus resultierenden Eigenmitteleinsatz festzulegen. Erst danach kann im Hinblick auf den Subsidiaritätscharakter der Zuwendungen (§ 23 SäHO) über deren Höhe (und damit den Fördersatz) entschieden werden. Nur auf diese Weise, nicht aber durch Abstellen auf vergleichbare Förderzwecke und -gegenstände, kann eine Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger sichergestellt werden.

Die darüber hinaus gezeigte fehlerhafte Sachbehandlung, die zu nicht realisierbaren Rückforderungsansprüchen führte, ist unverzüglich abzustellen.

Der nicht zu rechtfertigenden Bewilligungspraxis entsprechen auch die Stellungnahmen des RP Chemnitz im Prüfungsverfahren. So besteht für Selbstständige kein gesetzlicher Anspruch auf Erziehungsurlaub. Mit Ausnahme der Äußerungen zu den nicht realisierbaren Rückforderungsansprüchen zeigte sich das RP Chemnitz uneinsichtig, verteidigte auch im Nachhinein seine Förderentscheidungen und hielt es nicht für notwendig, die Förderfälle nochmals einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und ggf. zuwendungsrechtliche Konsequenzen zu ergreifen.

Der SRH erwartet nunmehr eine den zuwendungsrechtlichen Vorschriften entsprechende Sachbearbeitung durch das RP Chemnitz.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMUL hat in seiner Stellungnahme „die Zuarbeit des RP Chemnitz eingebunden“ und damit offensichtlich die grob fehlerhafte Sachbehandlung des RP gebilligt.

Zu Pkt. 2.1.1 führt das RP Chemnitz aus, dass das Durchführen von rd. 90 Konzerten im Jahr nicht von vornherein unmöglich erscheine, wenn pro Wochenende 2 Konzerte angesetzt würden. Nicht voraussehbar sei gewesen, dass die Zuwendungsempfängerin unmittelbar nach Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit schwanger wurde und in den Erziehungsurlaub ging. Einen Widerrufsgrund sieht das RP Chemnitz nicht.

Das RP Chemnitz sei zu Pkt. 2.1.2 der Auffassung, es sei das bestmögliche Ergebnis erreicht worden, da nach Auskunft der Zuwendungsempfängerin seit Mai 2004 wegen zusätzlicher Einstellungen nun alle Büroräume genutzt würden.

Es sei in besonderem Maß geprüft worden, ob die Maßnahmen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zweckmäßig und tragbar gewesen seien. Über komplizierte Fördermaßnahmen habe sogar eine Bewilligungskommission aus Vertretern des SMUL, der SK - Leitstelle für Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann - und des RP Chemnitz entschieden. Deshalb sei die Aussage des SRH, die Förderanträge seien nicht einer näheren Prüfung unterzogen worden, nicht nachvollziehbar. Ein Widerruf der Zuwendungsbescheide komme nicht in Betracht. Die Einhaltung der Zweckbindung werde überwacht.

Die einheitliche Anwendung des Fördersatzes von 50 % resultiere daraus, dass „alle Antragstellerinnen ... vergleichbare Sachverhalte“ darstellten. Man habe sehr wohl jeweils eine Einzelfallentscheidung getroffen.

Hinsichtlich der nicht realisierbaren Rückforderungsansprüche sei die vom SRH avisierte Vorgehensweise nicht mehr durchführbar, werde aber bei künftigen Maßnahmen entsprechend umgesetzt.

Im Übrigen sei für die Förderung von Frauen im ländlichen Raum nunmehr die SK - Leitstelle für Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann - zuständig.

5 Schlussbemerkung

Die vom RP Chemnitz praktizierte zuwendungsrechtliche Fehlbehandlung und insbesondere die hierzu vom SMUL vertretene Auffassung bedürfen keiner weiteren fachlichen Erörterung. Die erforderlichen zuwendungsrechtlichen Konsequenzen sind noch zu ziehen. Die SK wird dafür zu sorgen haben, dass solche Missstände vermieden werden.

Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen durch die Tierzuchtverbände und den Landeskontrollverband

Die sächsischen Tierzuchtverbände und der Landeskontrollverband wurden für die Durchführung von Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen mit jährlich rd. 3,3 Mio. € bezuschusst.

Diese Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen sind rechtsunwirksam.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die den anerkannten Tierzuchtorganisationen gewährten Zuwendungen zur Förderung der Tierzucht geprüft und sich dabei auch mit der Durchführung von Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen befasst. Im Zeitraum 1998 bis 2000 wurden hierfür insgesamt rd. 9,9 Mio. € (rd. 19,3 Mio. DM) Fördermittel bewilligt (einschließlich Zuchtbuchführung).

2 Prüfungsergebnis und Folgerung

2.1 Das frühere SML hat mit dem Erlass über Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen in der Tierzucht vom 13.01.1994 neben der Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) auch sächsische Tierzuchtverbände und den Landeskontrollverband zur Durchführung von Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen herangezogen. Diese Aufgabenzuweisung erfolgte auf der Grundlage des § 4 Abs. 2 Tierzuchtgesetz.

2.2 Die sächsischen Tierzuchtverbände und der Landeskontrollverband führen Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen durch, ohne für diese hoheitlichen Aufgaben beliehen und beauftragt worden zu sein.

Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 Tierzuchtgesetz sind Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen grundsätzlich von der zuständigen Behörde durchzuführen. Sie wird dabei hoheitlich tätig.

Daneben eröffnet § 4 Abs. 2 Satz 2 Tierzuchtgesetz der zuständigen Behörde die Möglichkeit, eine andere Stelle mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben zu beauftragen. In diesem Fall führt die andere Stelle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung aus (§ 1 Abs. 4 VwVfG). Die andere Stelle wird dann ebenfalls hoheitlich tätig. Sie ist berechtigt, wie eine Behörde verbindliche Entscheidungen, etwa dem Tierhalter gegenüber, zu treffen. Grundlage für dieses Handeln muss jedoch ein öffentlich-rechtliches Auftragsverhältnis zwischen der zuständigen Behörde und der anderen Stelle sein, das nur durch eine Beleihung dieser anderen Stelle mit den erforderlichen Hoheitsbefugnissen sichergestellt werden kann.

Die LfL teilt diese Rechtsauffassung.

2.3 Die bundesrechtliche Regelung nach § 4 Abs. 2 Satz 2 Tierzuchtgesetz bringt lediglich die Möglichkeit der Aufgabenübertragung an eine andere Stelle zum Ausdruck. Beim Vollzug dieser Bestimmung sind Art. 83 und 84 Abs. 1 GG zu beachten, wonach

die Länder Bundesgesetze generell als eigene Angelegenheit ausführen. Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist nämlich grundsätzlich Sache der Länder (Art. 30 GG). Der SRH ist daher der Auffassung, dass § 4 Abs. 2 Satz 2 Tierzuchtgesetz keine Rechtsgrundlage für eine Beleihung sächsischer Tierzuchtverbände und des Landeskontrollverbandes darstellt. Sollen andere Stellen beim Vollzug des Tierzuchtgesetzes mit hoheitlichen Aufgaben beliehen werden, bedarf es hierzu vielmehr einer landesrechtlichen Ermächtigung.

Eine landesrechtliche Ermächtigung zur Beleihung anderer Stellen mit hoheitlichen Aufgaben beim Vollzug des Tierzuchtgesetzes liegt nicht vor.

2.4 Der Erlass vom 13.01.1994 kann schon deshalb nicht als Beleihungsakt bewertet werden, weil er kein öffentlich-rechtliches Auftragsverhältnis begründet. Die Tierzuchtverbände und der Landeskontrollverband sind somit nicht mit der Durchführung von Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen beliehen worden.

Der Erlass vom 13.01.1994 ist als Verwaltungsvorschrift einzustufen.

Mit Verwaltungsvorschriften werden binnenrechtliche Regelungen getroffen, die nicht in die Rechtskreise Außenstehender eingreifen können. Der Erlass vom 13.01.1994 hat zwar gegenüber der LfL regelnde Wirkung, nicht aber gegenüber den Tierzuchtverbänden und dem Landeskontrollverband, sodass diese Verbände über die fehlende Beleihung hinaus nicht rechtswirksam mit der Durchführung der in Rede stehenden Aufgaben beauftragt worden sind.

Die Durchführung von Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen durch sächsische Tierzuchtverbände und dem Landeskontrollverband in der bisher praktizierten Form ist rechtswidrig. Dem wäre durch die Schaffung einer landesgesetzlichen Ermächtigungsnorm zur Beleihung und darauf begründete Beleihungsakte abzuhelpfen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMUL könne die Auffassung des SRH, der Erlass vom 13.01.1994 habe keine regelnde Wirkung gegenüber den Tierzuchtverbänden und dem Landeskontrollverband, nicht teilen.

Die Durchführung von Leistungsprüfungen sei keine hoheitliche Aufgabe, sondern vielmehr eine ausschließlich vorbereitende Maßnahme im Rahmen der Zuchtwertfeststellung. Die Tierzuchtorganisationen würden lediglich als Verwaltungshelfer tätig. Eine Beleihung sei nicht erforderlich.

Hinsichtlich der Zuchtwertfeststellung teile das SMUL uneingeschränkt die Auffassung des SRH, dass eine hoheitliche Tätigkeit vorliege. Aufgrund einer noch vorzunehmenden Änderung der Tierzuchtdurchführungsverordnung werde allein die LfL künftig die Zuchtwertfeststellungen durchführen.

4 Schlussbemerkungen

Der SRH hält daran fest, dass die von den Tierzuchtverbänden und dem Landeskontrollverband durchgeführten Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen rechtsunwirksam sind. Es fehlt nämlich bereits an einer rechtswirksamen Beauftragung der Tierzuchtorganisationen, da der Erlass von 1994 als Verwaltungsvorschrift nur gegenüber

der LfL eine Regelungswirkung hatte. Darüber hinaus legt § 4 Abs. 2 Tierzuchtgesetz eindeutig fest, dass die Durchführung von Leistungsprüfungen und die Zuchtwertfeststellungen staatliche Aufgaben sind. Die Übertragung dieser hoheitlichen Aufgaben auf andere Stellen ist daher nur im Wege der Beleihung möglich. Dies gilt entgegen der Auffassung des SMUL nicht nur für die Zuchtwertfeststellung, sondern auch für die Leistungsprüfungen, mit denen Tierzuchtwerte - als integrierte Bestandteile eines öffentlich-rechtlichen Vorgangs - festgestellt werden, sodass die Einschaltung von Verwaltungshelfern nicht ausreicht.

Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Neustrukturierung der staatlichen Museen und Kultureinrichtungen

27

1 Gegenstand

Seit Beginn der neunziger Jahre werden in den Bundesländern und Kommunen verstärkt Ideen bzw. Formen zu strukturellen Veränderungen in der Museenlandschaft diskutiert.

Der SRH hat in Form einer Querschnittsprüfung vorhandene Aufgaben, Verantwortungen, Strukturen und Organisationsformen der sächsischen Landesmuseen und einzelner kultureller Einrichtungen des Freistaates, aber auch anderer Träger, für die ein inhaltlicher bzw. organisatorischer Bezug zu den Landesmuseen hergestellt werden kann, untersucht. In deren Ergebnis unterbreitet er Vorschläge für eine effizientere Gestaltung der Verwaltungs- und Museumsarbeit und gibt Empfehlungen für geeignete Strukturen sowie mögliche Rechtsformen, die zu einer flexibleren Haushalts- und Wirtschaftsführung in Verbindung mit verwaltungstechnischen und finanziellen Synergieeffekten zu einer Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Museumsarbeit beitragen können.

Die Ergebnisse der Prüfung der Personalausgaben und der Eingruppierungen der Mitarbeiter der Landesmuseen werden in einem gesonderten Beitrag (s. Beitrag Nr. 29) dargestellt.

2 Wirtschaftliche Situation

2.1 Die Einnahmesituation der sächsischen Museen und Sammlungen ist unbefriedigend, der tendenzielle Rückgang der Einnahmen bei vier von sieben Einrichtungen nicht hinnehmbar. Die Regelungen zu Höhe und Struktur der Eintrittspreise sind zu umfangreich, zu unübersichtlich und wirtschaftlich nicht akzeptabel.

Preispolitik der Museen und Steigerung der Besucherzahlen sind wesentliche Größen für eine Verbesserung der Eigenfinanzierung. Die Attraktivität der Ausstellungen, Veranstaltungen und sonstigen Programme kann und muss gesteigert werden. Unverzichtbar sind dabei die angemessene Ausstattung mit Ausstellungsflächen und die optimale, publikumswirksame Nutzung der Potenziale der Sammlungsbestände. Die Landesmuseen müssen durch professionelle Marketingmaßnahmen, u. a. verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, eine Erhöhung der Besucherzahlen anstreben, ohne dabei die Bemühungen um private Geldgeber außer Acht zu lassen.

Hierin ist ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung der wirtschaftlichen Position der Museen zu sehen, weshalb der Umsetzung dieser Aufgaben künftig in den Museen eine zentrale Bedeutung beizumessen ist.

2.2 Die Entwicklung der Ausgaben insgesamt ist maßgeblich vom Personalbestand und den damit verbundenen Personalausgaben abhängig. Die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Museen ist - neben der positiven Einnahmeentwicklung - auch über die Reduzierung des Personalbestandes und der daraus resultierenden Per-

sonalausgaben zu erreichen, die gegenwärtig einen Anteil von 86 % der Ausgaben darstellen.

Dies kann u. a. durch eine Neugestaltung der Verwaltungs- und Geschäftsprozesse, die Verbesserung der Organisation und Aufgabenkonzentration erreicht werden. Dazu hat der SRH konkrete Möglichkeiten aufgezeigt.

2.3 Das für die Bewirtschaftung der Landesmuseen derzeit angewandte kameralistische Buchführungssystem ist ausschließlich inputorientiert. Die Notwendigkeit einer verstärkten Marktorientierung erfordert ein betriebswirtschaftliches Steuerungssystem, das den Museumsleitungen ein flexibleres Handeln ermöglicht, erweiterte Kompetenzen gewährleistet und eine bessere Kontrolle der finanziellen Ressourcen und der damit bewirkten Ergebnisse erlaubt.

Nach Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und der Kosten- und Leistungsrechnung in den Museen können innerbetriebliches Management und Wirtschaftlichkeitskontrolle effizienter wahrgenommen werden.

2.4 Die informations- und kommunikationstechnische Ausstattung bedarf im gesamten Museumsbereich einer wesentlichen Verbesserung. Neben der Ausstattung mit leistungsfähiger Hardware sollte auch Wert gelegt werden auf den Einsatz einer einheitlichen Kassen-Technik und -Software sowie einer Software für die inventarmäßige und wissenschaftliche Erfassung des Sammlungsgutes und der Bibliotheksbestände.

Der SRH empfiehlt, die Landesmuseen künftig zentral durch die IT-Leitstelle des Museumsverbundes informations- und kommunikationstechnisch zu koordinieren und zu betreuen.

3 Empfehlungen zur Neustrukturierung und Organisationsoptimierung

3.1 Für die Museen des Freistaates Sachsen gibt es keine Vorgaben, die entsprechend dem Kodex des International Council of Museums (ICOM) genaue Aufgaben, Ziele, Inhalt, Umfang und Struktur der Museen festschreiben.

Im Hinblick auf die bevorstehenden Strukturveränderungen müssen im ersten Schritt die Museumsprofile konkretisiert sowie Aufgaben und Leitziele für die staatliche Museumspolitik insgesamt und für jedes einzelne Landesmuseum fixiert werden, die eine entsprechende Basis für Entwicklung, Steuerung und Kontrolle der Museumsarbeit bilden sollen. Die Ziele (insbesondere die Eckpunkte der für Sachsen, seine Geschichte und Gegenwart essentiellen Bereiche) müssen des Weiteren in die Richtlinien für die Förderung der nichtstaatlichen Museen Eingang finden.

3.2 Die gegenwärtig für die sächsischen Landesmuseen existierende Rechtsform lässt im Wesentlichen nur eine Einzelfallsteuerung und eine inputorientierte Kontrolle zu. Ein wirtschaftlicher Anreiz, die Einnahmestrukturen zu verbessern, besteht für die Museen derzeit nicht.

3.3 Das Staatliche Museum für Völkerkunde Dresden und das Museum für Völkerkunde zu Leipzig wurden mit Wirkung zum 01.01.2004 zusammengeführt zu den „Staatlichen Ethnographischen Sammlungen Sachsen“ unter der Fach- und Dienstaufsicht des SMWK.

Damit wurden erstmalig die Aufgaben der Sammlungen schriftlich fixiert und die Prinzipien des ICOM anerkannt. Diese Entwicklung stellt einen ersten bedeutsamen Schritt zur Durchführung der Strukturreform im musealen Bereich dar.

3.4 Durch Museumsverbände lassen sich Aufgaben und Dienstleistungen bündeln, die Verwaltung effizienter gestalten und die Museumsarbeit inhaltlich enger abstimmen. Für die in einem Verbund integrierten Museen können zentrale Fach- und Verwaltungsabteilungen gebildet werden. Hierbei ist eine Reduzierung der Personalstellen um rd. 10 % - bei teilweiser Auslagerung von Aufgaben auf private Dienstleister sogar um rd. 35 % - und damit ein deutliches Einsparpotenzial an Personalkosten möglich.

3.5 Die von den Landesmuseen wahrzunehmenden Aufgaben bedürfen einer konsequenten Marketingstrategie samt professioneller Öffentlichkeitsarbeit, die durch die Konzentration der Zuständigkeiten und der damit verbundenen höheren Verantwortung für das Gesamtergebnis des Museums gefördert werden könnte. So sollte beispielsweise ein gemeinsames Marketingcenter alle Museen des Verbundes im Zusammenhang mit der Tourismuskonzeption des Freistaates Sachsen in der Öffentlichkeit qualifiziert präsentieren und vermarkten.

3.6 Der SRH schlägt vor, im Rahmen der komplexen Strukturreform innerhalb der sächsischen Museenlandschaft die Landesmuseen und die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden zu einem Staatsbetrieb unter einer gemeinsamen wirtschaftlichen Betriebsführung zusammenzuschließen. Damit verbunden sind einerseits eine Optimierung der internen Abläufe, andererseits deutlich erweiterte Entscheidungs- und Handlungsspielräume und damit eine höhere Selbstverantwortung für die Museumsleitungen.

Der Staatsbetrieb - als rechtlich unselbstständiger, aber wirtschaftlich selbstständiger Betrieb auf Basis des öffentlichen Eigentums - hat die Möglichkeit, die Grundsätze der modernen Betriebsführung, die Schaffung eigenverantwortlicher Betriebseinheiten, das Zusammenführen inhaltlicher und wirtschaftlicher Verantwortung in einem Führungsgremium, freie Gestaltungsmöglichkeiten im Finanzbereich u. a. in die Tat umzusetzen. Als Voraussetzung zum wirtschaftlichen Handeln muss der Staatsbetrieb jedoch einen eigenen Entscheidungs- und Handlungsspielraum haben.

3.7 Mit der Neuorientierung der Organisationsstrukturen der Landesmuseen ist ein Aufgabenzuwachs für die Museumsleitungen verbunden, der vor allem hohe Managementqualitäten erfordert.

Management und Marketing sind in den Museen - als Nonprofit-Organisationen - wichtige Handlungsbereiche zur Optimierung der wirtschaftlichen Betriebsführung. Dabei müssen die Managementkonzepte von der Definition konkreter Ziele ausgehen, die mittels Planung, Organisation, Personalmanagement, Controlling und Marketing erreicht werden sollten.

Marketing muss die organisatorischen Teileinheiten mit strategischen Maßnahmen bei der Zielerreichung unterstützen. Dabei sollte sich das Marketingkonzept nicht ausschließlich auf die Maximierung der Besucherzahlen und die Gewinnung finanzieller Mittel beschränken, sondern auch zielstrebig versuchen, eine Identifikation bestimmter Interessengruppen, wie z. B. Besucher, potenzielle Förderer, Politiker etc. mit den Museumszielen zu erreichen.

3.8 Bei der Strukturreform im sächsischen Museumswesen sollte also das Hauptaugenmerk darauf gerichtet sein, die Eigenverantwortung zu stärken, die Kompetenzen zu erhöhen, die bürokratischen Verwaltungsabläufe zu reduzieren, mehr Transparenz zu

schaffen, die Leistungen qualitativ zu verbessern, die Wirtschaftlichkeit insgesamt zu erhöhen und eine stärkere Identifikation der Mitarbeiter zu erreichen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK sieht in der Beratenden Äußerung des SRH einen wichtigen Beitrag in der Diskussion um notwendige Strukturveränderungen - nicht nur - der sächsischen Museen. In vielen Punkten vertrete das Ministerium die gleiche Auffassung wie der SRH. Zudem seien wichtige neue Anregungen enthalten.

Einige Vorschläge könnten jedoch aus fachlichen Gründen nicht umgesetzt werden. So könne das Ministerium dem Vorschlag eines gemeinsamen Marketingcenters für alle Museen nicht folgen, da hierbei regionale, fachliche und zielgruppenspezifische Besonderheiten nicht entsprechend berücksichtigt würden.

Auch dem Vorschlag des SRH zur Zusammenfassung der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden und der übrigen Landesmuseen zu einem Museumsverbund könne es nicht folgen. Unter fachlichen Gesichtspunkten sehe das SMWK vielmehr drei Museumsverbünde vor, unter deren Struktur die besten Möglichkeiten für die Museen gesehen werden, ihre Attraktivität und Effizienz zu steigern. Das Landesmuseum für Vorgeschichte bleibe an das Landesamt für Archäologie angebunden. Das Verkehrsmuseum Dresden werde spätestens zum 31.12.2004 auf eine private Trägerschaft übertragen.

Die Umsetzung der Forderungen des SRH, ein betriebswirtschaftliches Steuerungssystem einzusetzen und erweiterte Entscheidungs- und Handlungsspielräume sowie eine höhere Selbstverantwortung für die Landesmuseen zu schaffen, werde mit der Überführung der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden und der Staatlichen Ethnografischen Sammlungen Sachsen in Staatsbetriebe nach § 26 SÄHO und der Einführung des Neuen Steuerungsmodells angestrebt.

Eine Bündelung von Aufgaben und Strukturen, wie sie der SRH zur Optimierung der Geschäftsprozesse vorsieht, habe das SMWK sowohl mit der Fusion der beiden Völkerkundemuseen zu den Staatlichen Ethnografischen Sammlungen Sachsen als auch mit der Zusammenfassung der Teilbibliotheken der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden in der Kunstbibliothek und deren Anbindung an den Südwestdeutschen Bibliotheksverbund bereits eingeleitet.

Durch die vom SMWK geplanten Strukturänderungen würden die Museumsprofile konkreter gefasst und Zielvereinbarungen geschlossen. Damit sei es möglich, im Bereich der Museen bis 2008 etwa 30 % der Personalkosten einzusparen.

5 Schlussbemerkungen

Die Vorschläge des SRH, die staatlichen Museen zum Zwecke einer effizienten und wirtschaftlichen Betriebsführung in einem Staatsbetrieb zusammenzufassen, berühren nicht den Charakter und das spezifische Profil der einzelnen Museen. Sie zielen ausschließlich auf eine Steigerung der Effektivität innerer Abläufe und Strukturen sowie die Bündelung fachlich ähnlicher Aufgaben bzw. Bereiche.

Die vom SMWK dargestellten Lösungen bedeuten eine wesentliche Verbesserung gegenüber der bisherigen Situation. Wichtig bleibt die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes, in dem alle Teilaspekte und -lösungen konzeptionell zusammengeführt werden, um

eine optimale Gesamtlösung zu erreichen. Darin können die angesprochenen Teilverbünde verwirklicht werden. Ein Gesamtverbund mit Bündelung aller administrativen Aufgaben und der Öffentlichkeitsarbeit in einer Organisation wäre allerdings die wirtschaftlichste und effektivste Lösung.

Dass derzeit in Einzelfällen verschiedene Rechtsträger bestehen, sollte kein Hindernis sein. Hier wären Gespräche und ggf. Verhandlungen zwischen diesen Trägern mit dem Ziel einer optimalen Kooperation in einer Verbundlösung zu führen.

Bei einer weiteren rückläufigen Entwicklung der Finanzierung durch Kommunen und Freistaat Sachsen stehen der Bestand des Zweckverbandes „Sächsisches Industriemuseum“ sowie der Museen im Zweckverband in Frage.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Verwendung der Umlagen des Freistaates Sachsen an den Zweckverband „Sächsisches Industriemuseum“ (Zweckverband) sowie dessen Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 1999 bis 2002 geprüft.

Gemeinsam mit dem Freistaat Sachsen errichteten die Städte Chemnitz, Crimmitschau, Ehrenfriedersdorf, Hoyerswerda und Lengefeld im Jahr 1998 den Zweckverband als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Chemnitz. Die Mitgliedschaft des Freistaates Sachsen ist satzungsgemäß begrenzt bis zum 31.12.2004. Die Aufgaben des Zweckverbandes reichen von der Sammlung und Bewahrung von gegenständlichem Kulturgut über die Erhaltung und Nutzung bedeutender Industriedenkmäler bis hin zur Erforschung und Darstellung wesentlicher Bereiche der sächsischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte.

Die kommunalen Mitglieder brachten folgende Museen in den Zweckverband ein:

- | | |
|---------------------------|--|
| - Stadt Chemnitz | Industriemuseum Chemnitz |
| - Stadt Crimmitschau | Westsächsisches Textilmuseum Crimmitschau |
| - Stadt Ehrenfriedersdorf | Zinngrube/Besucherbergwerk Ehrenfriedersdorf (teilweise) |
| - Stadt Hoyerswerda | Lausitzer Bergbaumuseum Knappenrode |
| - Stadt Lengefeld | Technisches Denkmal Kalkwerk Lengefeld. |

Ausgaben für die laufende Verwaltung, die nicht durch Entgelte abgedeckt sind, sowie Ausgaben für Investitionen werden über Umlagen finanziert, hälftig durch den Freistaat und die anderen Mitglieder des Zweckverbandes. Ausgaben für die Erledigung der Aufgaben der Geschäftsstelle werden zur einen Hälfte durch die kommunalen Mitglieder entsprechend dem prozentualen Anteil ihrer Einrichtung an den Ausgaben aller Einrichtungen und zur anderen Hälfte durch den Freistaat getragen.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Die Museen

Das *Industriemuseum Chemnitz* birgt eine Ausstellung zur sächsischen Industrie und Wirtschaft. Sammlungsgebiete des Museums sind die regionale Industriegeschichte, die wirtschaftliche Entwicklung und der Wandel der Lebensformen seit dem Ende des 18. Jahrhunderts. Die Sammlung besteht aus annähernd 10.000 Exponaten, die u. a. die Industriezweige Textilmaschinenbau und -industrie, Werkzeug- und Büromaschinenbau, Fahrzeugbau und Chemieindustrie widerspiegeln und den Industrialisierungsprozess von den Anfängen bis zur Gegenwart darstellen.

Das *Westsächsische Textilmuseum Crimmitschau* ist eine originalgetreu erhaltene historische Tuchfabrik und soll die Geschichte der westsächsischen Textilindustrie repräsentieren. Sie ermöglicht die museale Darstellung der Produktion von Streichgarngeweben in allen Phasen. Neben der Entwicklung der Tuchherstellung werden auch die Arbeitsverhältnisse der Zeit von 1870 bis 1920 veranschaulicht.

In *Ehrenfriedersdorf* wurde 1990 ein *Besucherbergwerk* eingerichtet, das an Originalschauplätzen den erzgebirgischen Gangerzbergbau verschiedener Epochen und Arbeitsmethoden vom Mittelalter bis zum späten 20. Jahrhundert repräsentiert. Zur Einrichtung gehören außerdem:

- eine Ausstellung von über 1.000 Mineralstufen in der Lagerstättensammlung,
- ein Heilstollen zur Behandlung von Krankheiten der oberen Atemwege und
- eine Edelsteinschleiferei.

Im *Lausitzer Bergbaumuseum Knappenrode* befindet sich eine Darstellung zu zahlreichen Aspekten des Braunkohletagebaus von der Auffindung über die Entwässerung und Förderung bis zur Veredelung und Verstromung. Auf dem Gelände des Museums sind u. a. folgende Ausstellungen zu sehen:

- Historische Ofen- und Feuerstättenausstellung,
- Brikettfabrik & Kraftzentrale,
- Schätze der Erde - Minerale der Lausitz,
- Bagger, Grubenloks & Modellbahnen.

Das *Technische Denkmal Kalkwerk Lengefeld* ist ein Beispiel für die alte Bindemittelindustrie in Europa. Es können komplett erhaltene Brennöfen, Kalkmühle, Kaue und Förderschachtgebäude sowie Bergbaugeräte und Bergbaumaschinen besichtigt werden. Es gibt Ausstellungen zur Geschichte des Kalkabbaus, der Branntkalkindustrie, zu Leben und Arbeit der Kalkwerker und der Weberinnung, zu Flora, Fauna und Geologie der Umgebung sowie zur Geschichte der Einlagerung Dresdner Kunstschatze 1945 im Untertagebereich.

2.2 Mitgliedschaft des Freistaates Sachsen im Zweckverband

Die Verbandsmitglieder regelten in § 19 Abs. 1 Satz 5 ihrer Satzung, dass sich der Freistaat Sachsen bis Ende 2003 erklären muss, in welcher Form er über den 31.12.2004 hinaus den Zweckverband weiter unterstützt. Diese Erklärung liegt aktuell nicht vor.

2.3 Wirtschaftliche Lage des Zweckverbandes

Seit Mitte des Jahres 2001 widmeten sich die Verbandsmitglieder in nahezu jeder Versammlung der Zukunft ihres Verbandes. Dabei stellten sie fest, dass die Kommunen allein nicht in der Lage sein werden, ohne die Unterstützung des Freistaates Sachsen die jetzigen Verbandsmuseen zu tragen. Bei einer rückläufigen Bezuschussung durch den Freistaat sei der Bestand der Museen gefährdet.

Entsprechend einer Regelung in der Verbandssatzung haben sich die Umlagen nach dem Entwicklungsaufwand des jeweiligen Museums zu richten. Dabei sind die Bestandserhaltung jedes einzelnen Museums sowie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Haushalte der Mitgliedskommunen und des Staatshaushaltes zu berücksichtigen. In den Rechenschaftsberichten zu den Jahresrechnungen ab dem Hj. 2000 stellte der Geschäftsführer des Zweckverbandes dar, dass trotz Rücklagenentnahmen

in den Hj. 2001 (37.324,31 €) und 2002 (250.855 €) die Einnahmen aus der Verbandsumlage für den Verwaltungshaushalt nicht in vollem Umfang dem zur Entwicklung der Einrichtungen notwendigen Ansatz folgten. Aufgrund der finanziellen Lage der Verbandsmitglieder hätten einige Personalstellen verzögert oder gar nicht besetzt werden können. Die sächlichen Ausgaben des Verwaltungshaushaltes habe der Zweckverband teilweise weit unter dem für die Weiterentwicklung der Museen notwendigen Bedarf halten müssen.

2.4 Erlass der Haushaltssatzungen

Die Haushaltssatzungen der einzelnen Haushaltsjahre beschloss die Verbandsversammlung wie folgt:

Haushaltsjahr	beschlossen am	in Kraft getreten am
1999	15.04.1999	04.08.1999
2000	24.05.2000	12.07.2000
2001	02.05.2001	28.06.2001
2002	12.12.2001	09.05.2002
2003	08.05.2003	16.07.2003

2.5 Organisation

Sowohl in seiner Geschäftsstelle als auch in den Museen Crimmitschau, Knappenrode und Lengefeld beschäftigt der Zweckverband je eine Verwaltungsangestellte, die teilweise¹⁾ haushaltstechnische Aufgaben wahrnehmen (z. B.: Bewirtschaften der Haushaltsstellen des Museums, Führen der Haushaltsüberwachungslisten, Bearbeitung und Kontrolle der Belege zur Finanzbuchhaltung auf sachlich/rechnerische Richtigkeit). Die Verwaltungsangestellte in der Geschäftsstelle des Zweckverbandes übernimmt zusätzlich das Anleiten der Verwaltungskräfte in den einzelnen Museen, indem sie u. a. alle Änderungen im Haushaltsrecht, Steuerrecht, Besoldung usw. für die Haushaltsverantwortlichen der Museen aufbereitet und weitergibt.

Der Zweckverband lässt seit 1999 seine Finanzbuchhaltung von einem Dritten erledigen und zahlt dafür seit Februar 2001 monatlich 1.467,92 €, jährlich 17.615,04 €.

2.6 Vergütung des Geschäftsführers

Mit der Gründung des Zweckverbandes im September 1998 wurde der Direktor des Industriemuseums Chemnitz zum Geschäftsführer des Zweckverbandes bestellt. Die Verbandsversammlung beschloss, ihm für die entstehende Mehrarbeit zu seiner bisherigen Vergütung (Verg.Gr. I a BAT-O) einen Zuschlag in Höhe der Differenz zwischen den Verg.Gr. I a und I BAT-O und zusätzlich eine monatliche Zulage als steuerfreie Aufwandsentschädigung zu zahlen. Diese erhöhte Vergütung einschließlich der Zulage zahlte der Zweckverband bereits ab September 1998. Der Arbeitsvertrag wurde erst mit Wirkung zum 01.01.1999 geändert.

Nachdem der Zweckverband seine lohnrechnende Einrichtung (Stadt Chemnitz) darauf hinwies, dass der vereinbarte Nettowert der Zulage durch eine mögliche Steuerprogression nicht vermindert werden solle, ermittelte diese für die Zulage monatlich einen Brut-

¹⁾ Laut Tätigkeitsbeschreibungen beträgt der Umfang dieser Aufgaben 35 bis 65 % der Gesamttätigkeit.

tobetrag, der nach Abzug sämtlicher Steuern dem geforderten Nettowert annähernd entsprach.

2.7 Eingruppierung der Museumsleiter

Neben dem Direktor des Industriemuseums Chemnitz beschäftigt der Zweckverband drei weitere Museumsdirektoren in den Museen Crimmitschau, Knappenrode und Lengfeld. Die in den jeweiligen Tätigkeitsbeschreibungen dargestellten Arbeitsaufgaben der drei Museumsleiter sind identisch. Dennoch gruppierte der Zweckverband die Museumsleiter unterschiedlich ein.

2.8 Stellenbeschreibungen der Angestellten

Der Zweckverband erstellte für den überwiegenden Teil seiner Angestellten Stellenbeschreibungen. Diese enthalten jeweils eine Beschreibung der Aufgaben des Stelleninhabers und weisen deren Zeitanteil aus. Tätigkeitsdarstellungen, gegliedert in Arbeitsvorgänge, deren Bewertung sowie Subsumtion unter die tariflichen Tätigkeitsmerkmale fehlten jedoch.

2.9 Inventarisierung

Der Bestand an Sammlungsobjekten war in den verschiedenen Museen in unterschiedlichem Maße erfasst. So erfolgte in einem Museum zum Zeitpunkt der Prüfung die Erst-erfassung, in drei anderen Museen war der Sammlungsbestand nicht vollständig inventarisiert. Gleiches trifft auf den Bücherbestand in den Bibliotheken der Museen (außer im Museum Ehrenfriedersdorf) zu. Die Defizite bei der Erfassung der Sammlungsobjekte begründete der Zweckverband mit mangelnder personeller Ausstattung.

3 Folgerungen

3.1 Mitgliedschaft des Freistaates Sachsen im Zweckverband

Mit seiner (befristeten) Mitgliedschaft im Zweckverband und der damit verbundenen hälftigen Finanzierung trug der Freistaat Sachsen wesentlich zur Sicherung, Erhaltung und Nutzung der in den Zweckverband eingebrachten Denkmale sächsischer Industriegeschichte bei. Dennoch versäumte er es, sich rechtzeitig über seine weitere finanzielle Unterstützung zu äußern, zumal die Befristung der Mitgliedschaft seit Gründung des Zweckverbandes bekannt war. Als Mitbegründer und Verbandsmitglied trägt der Freistaat Sachsen eine Verantwortung gegenüber dem Zweckverband und dessen Beschäftigten. Eine rechtzeitige Positionierung hätte dem Zweckverband die notwendige Planungssicherheit gegeben.

3.2 Wirtschaftliche Lage des Zweckverbandes

Es ist zwingend für die Weiterführung der Museen im Zweckverband, dass sich neben den Kommunen auch der Freistaat Sachsen zur weiteren finanziellen Unterstützung des Zweckverbandes erklärt. Der SRH ist in seiner Prüfung zu der Erkenntnis gelangt, dass bei den Einrichtungen im Zweckverband außer den nachfolgenden keine wesentlichen Einsparmöglichkeiten vorhanden sind und dass bei einer weiteren Senkung der Umlagen und der Reduzierung der staatlichen Beteiligung an der Finanzierung die Existenz der Museen im Zweckverband gefährdet wird.

3.3 Erlass der Haushaltssatzungen

Der Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit verpflichtet den Zweckverband, seine Haushaltssatzung so rechtzeitig zu erlassen, dass er bereits zu Beginn des Haushaltsjahres seine Haushaltswirtschaft nach dem geltenden (neuen) Haushaltsplan ausführen kann. Im Prüfungszeitraum hatte der Zweckverband jedoch in keinem Haushaltsjahr bereits zu Beginn eine in Kraft getretene Haushaltssatzung. Es bestand somit in allen Jahren bis zum Erlass der Haushaltssatzung eine haushaltslose Zeit, in der der Zweckverband die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung (§ 78 SächsGemO) mit seinen Einschränkungen zu beachten hatte. Schon um dies zu vermeiden, muss der Zweckverband verstärkt auf die zügige Durchführung des Verfahrens zum Erlass der Haushaltssatzung hinwirken.

3.4 Organisation

Eine zentrale Übernahme haushaltstechnischer Aufgaben durch einen Mitarbeiter der Geschäftsstelle würde zu einer Straffung der Organisation führen. Die betreffenden Verwaltungskräfte der Museen müssten auch nicht mehr durch die Mitarbeiterin der Geschäftsstelle angeleitet werden. Der bei ihr frei werdende Zeitanteil kann zur eigenen Erledigung der Finanzbuchhaltung verwendet werden, womit fast 18.000 € jährlich eingespart werden können. Die anderen Stellenanteile sind abzubauen. Soweit noch dringende Aufgaben (Inventarisierung usw.) zu erledigen sind, die bisher mit der Begründung unerledigt blieben, dass Personalmangel bestehe, können sie hierfür zeitweise bzw. dauerhaft eingesetzt werden.

3.5 Vergütung des Geschäftsführers

Die Gewährung einer steuerfreien Zulage als Aufwandsentschädigung war nicht zulässig. § 33 Abs. 1 a) BAT-O sieht für Angestellte eine Zulage als steuerfreie Aufwandsentschädigung vor, wenn die Tätigkeiten eines Angestellten mit Mehraufwendungen verbunden sind, die weder durch Reisekostenvergütung noch durch die Vergütung abgegolten sind. Der Zweckverband beschloss, die Vergütung des Geschäftsführers aufgrund der ihm entstehenden Mehrarbeit von Verg.Gr. I a auf Verg.Gr. I BAT-O anzuheben, d. h. ihn höher zu gruppieren. Damit sind die ihm als Geschäftsführer des Zweckverbandes entstandenen Mehraufwendungen bereits durch die Vergütung beglichen. Die Aufwandsentschädigung stellt somit eine zusätzliche Vergütung dar, die von den tariflichen Bestimmungen nicht gedeckt ist. Dem Zweckverband entstand dadurch im Zeitraum September 1998 bis Dezember 2003 ein finanzieller Mehraufwand in Höhe von insgesamt 37,3 T€.

Der Zweckverband hat unter Beachtung der Ausschlussfrist des § 70 BAT-O zu prüfen, ob die gezahlten Zulagen zurückzufordern sind. Darüber hinaus muss er den Arbeitsvertrag des Geschäftsführers hinsichtlich der Zulage ändern.

3.6 Eingruppierung der Museumsleiter

Maßgebend für die Eingruppierung eines Angestellten ist die von ihm nicht nur vorübergehend ausgeübte Tätigkeit. Aus ihr erwächst unmittelbar der Anspruch auf Vergütung nach einer bestimmten Vergütungsgruppe. Die Verfahrensweise bei den Museumsleitern widerspricht dem im BAT-O verankerten Grundsatz der Tarifautomatik und ist rechtswidrig.

Der Zweckverband hat die Stellenbeschreibungen der Museumsleiter zu überarbeiten und die Stellen tarifgerecht zu bewerten.

3.7 Stellenbeschreibungen der Angestellten

Nach § 22 Abs. 2 BAT-O ist der Angestellte in der Vergütungsgruppe eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmale die gesamte von ihm nicht nur vorübergehend auszuübende Tätigkeit entspricht. Erforderlich ist somit, die dem Angestellten insgesamt übertragene Tätigkeit zunächst zu beschreiben und anschließend zu bewerten.

Dementsprechend hat der Zweckverband die Stellenbeschreibungen seiner Angestellten zu überarbeiten und die Stellen tarifgerecht zu bewerten.

3.8 Inventarisierung

Seit dem Jahr 2001 gelten für die Museen und die Geschäftsstelle des Zweckverbandes eine Inventar- sowie eine Inventurordnung jeweils für das bewegliche Vermögen und für die Kunst- und Sammlungsgegenstände. Nach diesen Anweisungen sollen Inventuren beim beweglichen Vermögen im Regelfall alle zwei Jahre, bei den Kunst- und Sammlungsgegenständen entsprechend den vom Zweckverband selbst festgelegten Wertklassen alle drei bis fünf Jahre durchgeführt werden.

Der Zweckverband muss sicherstellen (vgl. Pkt. 3.4), dass in allen Museen seine verbandsinternen Regelungen zur Durchführung von (Teil-)Inventuren umgesetzt werden und eine ordnungsgemäße und vollständige Inventarisierung des beweglichen Vermögens und der Sammlungsgegenstände erfolgt.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Ohne die weitere finanzielle Unterstützung durch den Freistaat Sachsen sei der Bestand des Zweckverbandes sicher infrage gestellt, die Existenz der Museen des Zweckverbandes z. T. ebenfalls.

Voraussetzung für die Erklärungen des Freistaates Sachsen, in welcher Form er über den 31.12.2004 hinaus den Zweckverband weiter unterstütze, sei, dass sich die Mitgliedskommunen eindeutig zu einer Fortführung des Verbundes einschließlich ihres finanziellen Anteils bekennen sowie einen Beschluss über die Organisations- und Betriebsform mit dem Ziel der Erhöhung der Wirtschaftlichkeit fassten. Dieser Beschluss sei erst in der Verbandsversammlung am 22.04.2004 gefasst worden. Nach dessen Prüfung werde sich der Freistaat Sachsen zur Form der weiteren Unterstützung äußern.

4.2 Zweckverband „Sächsisches Industriemuseum“

Der Vorsitzende des Zweckverbandes „Sächsisches Industriemuseum“ ist der Meinung, „dass der Bericht kein negatives Bild auf den Zweckverband wirft und auf die Festlegungen bei der weiteren Arbeit. Jedoch sind auch in der Gesamtheit der Zweckverbandsversammlung kritisierte Passagen in der Arbeit zu diskutieren, sodass ein konzeptfähiges Fazit entsteht.“

Der Zweckverband ergänzt, dass er durch die Besetzung der Stelle des Geschäftsführers mit dem Direktor des Industriemuseums Chemnitz Personalkosten eingespart habe. Die zusätzliche monatliche Pauschale sei dem Geschäftsführer für die Doppelfunktion und die damit verbundene zusätzliche Verantwortung gezahlt worden.

Dem Grundsatz der Sparsamkeit folgend müsse eine außertarifliche Lösung zur Abgeltung der Mehrarbeit durch die Besetzung der Geschäftsführerstelle und die des Museumsdirektors in einer Person gefunden werden.

Die zu hohe Eingruppierung von Angestellten bzw. Einreihung der Arbeiter und die nicht tarifgerechte Beschäftigung von Angestellten in den Museen haben seit mehreren Jahren vermeidbare Personalausgaben von jährlich mindestens 200 T€ zur Folge.

Vergütungen in Höhe von mindestens 3,5 Mio. € sind derzeit tarifrechtlich nicht belegt.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat im Ressort des SMWK die Personalausgaben von sechs Landesmuseen und des Kunstfonds des Freistaates Sachsen geprüft.

Von 132 Beschäftigten wurde das Vorliegen der Voraussetzungen für die tarifgerechte Eingruppierung/Einreihung und die Ordnungsmäßigkeit der Zahlung der Vergütung überprüft. Das entspricht rd. 62 % der Angestellten und Arbeiter der Museen und des Kunstfonds.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuständigkeiten

Die Personalverwaltung und -bewirtschaftung ist den Museen übertragen. Davon abweichend ist das SMWK personalverwaltende Stelle für die Direktoren der Museen.

Die personalverwaltende Stelle hat die korrekte Anwendung und Umsetzung der geltenden Tarifvorschriften zu gewährleisten, ihr obliegt es, die sich aus den Tarifverträgen ergebenden Ansprüche, wie z. B. die Höhe der Vergütung für die Beschäftigten, festzustellen und deren Umsetzung zu kontrollieren.

2.2 Eingruppierung

2.2.1 Nicht begründete Eingruppierungen/Vergütungszahlungen

Von den geprüften 132 Tätigkeitsdarstellungen/-bewertungen (TDB) begründen 73 TDB nicht die derzeitige Eingruppierung bzw. Vergütungszahlung. Personalausgaben für die betreffenden Angestellten in Höhe von mindestens 3,5 Mio. € sind derzeit tarifrechtlich nicht belegt. Die 1991 - oft mit wenig Detailkenntnissen - festgestellten Eingruppierungsansprüche wurden z. T. bis heute nicht überprüft bzw. die vom SMF veröffentlichten Hinweise zur Tätigkeitsbewertung nicht berücksichtigt. Darin steckt ein Potenzial zur Senkung der Personalausgaben. Der finanzielle Gesamtschaden für den Staatshaushalt kann abschließend noch nicht beziffert werden.

Die Eingruppierung der Angestellten erfolgt nach den geltenden Tarifvorschriften der §§ 22 bis 24 BAT-O i. V. m. der Vergütungsordnung. Voraussetzung für die Feststellung der tarifgerechten Eingruppierung der Angestellten ist eine TDB. In den TDB müssen

die von den Angestellten zu erledigenden Aufgaben/Tätigkeiten mit ihrem zeitlichen Anteil an der Gesamttätigkeit und den zu erfüllenden Anforderungen zutreffend, vollständig und verständlich dargestellt und bewertet sein. Erst eine derartige Darstellung genügt den haushaltrechtlichen Erfordernissen.

Die beanstandeten TDB enthielten nicht alle für eine objektive Bewertung notwendigen Angaben. Sie eröffnen einen weiten Interpretationsspielraum hinsichtlich des tatsächlichen Tätigkeitsinhaltes, des Schwierigkeitsgrades und der Auswirkung der Tätigkeit.

Bei der Begründung der tariflichen Anforderungen wurde nur der Tarifwortlaut zitiert. Eine eingehende und nachvollziehbare Begründung, wodurch tarifliche Anforderungen einschließlich der Heraushebungsmerkmale aus den einzelnen Tätigkeitsmerkmalen erfüllt sein sollen, fehlt.

Mehrfach wurden Arbeitsvorgänge bezüglich der Erfüllung der Anforderungen eines oder mehrerer Tätigkeitsmerkmale nicht einzeln bewertet, sondern entgegen dem Tarifrecht zeitlich aufgespalten.

In zwei Museen wurden für Angestellte Eingruppierungsansprüche, ohne vorherige Beschreibung und Bewertung ihrer Tätigkeiten, festgestellt. Für zwölf Angestellte lagen für die derzeit übertragenen Tätigkeiten keine TDB vor.

2.2.3 Überzahlungen durch zu hohe Eingruppierungen

Bei 28 Beschäftigten war aufgrund nicht tarif- und sachgerechter Bewertung der Arbeitsvorgänge die Eingruppierung fehlerhaft zu hoch. Diese Angestellten werden seit mehreren Jahren, derzeit jährlich insgesamt mit mindestens 180 T€, überzahlt. Die tarifgemäße Stellenbewertung würde, infolge der damit verbundenen Stellensenkung, zu einer dauerhaften Personalkostenreduzierung führen.

Die zu hohe Eingruppierung der Angestellten war durch die nicht hinreichende Beachtung der tariflichen Eingruppierungsmerkmale verursacht. So hatten die Personalverwaltungen der Museen höherwertige Tätigkeitsmerkmale als erfüllt angesehen, obwohl die Tätigkeit der Betroffenen dem nicht entsprach.

Die Höhe der Eingruppierung z. B. der Angestellten, die mit Restaurierungs-, Präparierungs- bzw. Konservierungsarbeiten betraut sind, richtet sich nach dem Maß der Verantwortung, den selbstständigen Leistungen, den benötigten Fachkenntnissen und dem Schwierigkeitsgrad der Tätigkeit. Obwohl im BAT die Anforderungen für die jeweilige Vergütungsgruppe an einer Vielzahl von Tätigkeitsbeispielen erläutert sind, waren sechs der Präparatoren bis zu zwei Vergütungsgruppen zu hoch eingruppiert.

Da in der Vergütungsordnung zum BAT für Vorzimmerkräfte bzw. Direktionssekretärinnen keine konkreten Tätigkeitsmerkmale vereinbart sind, hatte das SMF 1996 zur Eingruppierung der Direktionsassistenten in Museen festgestellt, dass die typischen Vorzimmer Tätigkeiten den Anforderungen der Verg.Gr. VII Fg. 1 b entsprechen.

In den folgenden Jahren haben die Museen die Stellen der Direktionssekretärinnen neu beschrieben und deutlich höher bewertet. Die Direktionssekretärinnen, die zuvor in Verg.Gr. VI b oder VII eingruppiert waren, sind in den Vorzimmern der Museumsdirektionen nunmehr als Direktionsassistenten, persönliche Referenten/innen usw. in Verg.Gr. IV a tätig. Der Aufgabenzuschnitt wurde in der Regel nur unwesentlich geändert bzw. ergänzt. Überwiegend sind die Angestellten auch weiterhin mit typischen Aufgaben einer Direktionssekretärin, wie dem Fertigen von Teilkorrespondenzen, Schreib-

und Vervielfältigungsarbeiten, organisatorischen Aufgaben, der Vorbereitung von Konferenzen und der Protokollführung betraut.

Nach der Systematik der Vergütungsordnung muss die Tätigkeit von Angestellten, sofern sie in besonderen Tätigkeitsmerkmalen aufgeführt ist, auch nach diesen besonderen Merkmalen bewertet werden. Dies betrifft z. B. Angestellte in der Datenverarbeitung, für die in der Vergütungsordnung berufsspezifische, zusätzliche Tätigkeitsmerkmale vereinbart sind.

Von den geprüften drei IT-Verantwortlichen/Mitarbeitern bzw. Netzwerkadministratoren haben zwei Museen ihre Mitarbeiter nicht nach den besonderen Tätigkeitsmerkmalen für Angestellte in der Datenverarbeitung, sondern tarifwidrig nach den Tätigkeitsmerkmalen für den allgemeinen Verwaltungsdienst in Verg.Gr. II a eingruppiert. Unter Berücksichtigung der einschlägigen Tätigkeitsmerkmale könnten beide Angestellte höchstens in Verg.Gr. IV a eingruppiert sein.

Für die Eingruppierung einiger Berufsgruppen gilt nach BAT eine bestimmte Vorbildung oder Ausbildung. Sofern Angestellte über diese Ausbildung nicht verfügen und das Tätigkeitsmerkmal den sog. sonstigen Angestellten nicht miterfasst, gilt die jeweils niedrigere Vergütungsgruppe.

Entgegen dieser Eingruppierungsnorm wurde z. B. in einem Museum die Leiterin der wissenschaftlichen Bibliothek in die Verg.Gr. IV b eingruppiert. Da die Angestellte die dafür zwingend erforderliche Ausbildung als Diplombibliothekarin nicht besitzt, hätte die Eingruppierung in die nächstniedrigere Vergütungsgruppe, Verg.Gr. V b, erfolgen müssen.

2.2.4 Überzahlungen durch nicht tarifgerechte Beschäftigungsverhältnisse

In drei Museen sind bei sieben der geprüften Beschäftigten die Voraussetzungen für die derzeitige Beschäftigung als Angestellte nicht gegeben. Die Betroffenen üben keine angestelltenversicherungspflichtige Tätigkeit im Sinne des § 133 SGB IV aus. Die korrekte Beschäftigung und Entlohnung nach den Tarifverträgen für Arbeiter würde die Personalkosten der Museen auf Dauer jährlich mindestens um 25 T€ entlasten.

Da die Aufgabengebiete überwiegend handwerklich geprägt sind, werden die Beschäftigten nicht von den Tarifverträgen für Angestellte, sondern für Arbeiter, dem MTArb-O erfasst. Die Bewertung der Stellen und die Höhe der Lohnzahlung bestimmen sich deshalb auch nicht nach der Vergütungsordnung, sondern nach dem für die Arbeiter geltenden Lohngruppenverzeichnis des Manteltarifvertrages für Arbeiter der Länder.

3 Folgerungen

In Anbetracht der hohen Beanstandungsquote bei den Landesmuseen hat das SMWK dafür Sorge zu tragen, dass die Eingruppierung aller Beschäftigten mit dem Tarifrecht in Übereinstimmung gebracht wird.

Die arbeits- bzw. tarif- und haushaltrechtlichen Voraussetzungen für korrekte Beschäftigungsverhältnisse sind zu schaffen. Die derzeitigen sieben Stellen für Angestellte sind in Stellen für Arbeiter umzuwandeln.

Angesichts der knappen Kassen haben die Personalstellen die korrekte Bezahlung der Beschäftigten sicherzustellen. Fehlzahlungen zum Nachteil des Staatshaushaltes können nicht hingenommen werden.

Der SRH macht darauf aufmerksam, dass die Personalverwaltungen, die Vergütungen fehlerhaft festsetzen, Schadenersatzforderungen befürchten müssen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium stimmt darin überein, dass die Eingruppierung aller Beschäftigten der Landesmuseen und des Kunstfonds mit dem Tarifrecht in Einklang gebracht werden müsse. Aber aufgrund des erheblichen Zeitaufwandes und der personellen Situation im SMWK könne eine Überprüfung sämtlicher TDB nur mittelfristig erfolgen.

5 Schlussbemerkung

Die angekündigte mittelfristige Überprüfung der TDB bedeutet, dass berechtigte Rückforderungen des Freistaates verjähren werden und die Schadenshöhe weiter anwächst.

Die Kulturstiftung beteiligte sich ohne gesetzliche Ermächtigung und ohne Beteiligungsmanagement an zwei Gesellschaften.

Fördergrundsätze und Haushaltsführung waren unzureichend.

1 Prüfungsgegenstand

Die Kulturstiftung wurde vom Freistaat Sachsen mit Gesetz vom 17.05.1993 als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Dresden errichtet. Ihr Zweck ist die Förderung der Kultur und Kunst im Freistaat Sachsen. Organe der Kulturstiftung sind das Kuratorium und der Stiftungsvorstand. Bis zum Aufbau ihres Stiftungsvermögens erhält die Kulturstiftung eine jährliche Zuwendung für ihren Verwaltungsaufwand und ihre Projektförderungen vom SMWK, das gleichzeitig Rechtsaufsicht ausübt. Die Kulturstiftung beschäftigt neben dem Stiftungsdirektor fünf Mitarbeiter.

Der SRH hat die Verwendung der Zuwendungen sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen geprüft. In die stichprobenartige Prüfung wurden die Beteiligungen der Kulturstiftung einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Beteiligungen der Kulturstiftung

Die Kulturstiftung beteiligte sich als Gesellschafter an der EUROPERA GmbH und der Festspielhaus Hellerau GmbH, obwohl dies nicht vom Errichtungsgesetz gedeckt war. Der SRH wurde von den Beteiligungen nicht unterrichtet.

Die Stiftung gewährte den Gesellschaften außerdem Zuwendungen.

2.1.1 EUROPERA GmbH

Im Jahr 1991 wurde ein eingetragener Verein gegründet, der grenzüberschreitende Konzerte und andere Projekte verschiedener Einrichtungen unter dem Namen EUROPERA koordinierte. Sowohl der Verein selbst als auch die Einrichtungen, die die Veranstaltungen durchführten, finanzierten sich überwiegend aus öffentlichen Zuwendungen.

Um die Kontrolle über die Verwendung der Landesfördermittel sowie eine gewisse Aufsicht über die Projekte der EUROPERA zu sichern, beriet der Vorstand der Kulturstiftung im Februar 1995 über eine Mitgliedschaft im Trägerverein, die jedoch aus Satzungsgründen abgelehnt wurde. Als sich die Struktur des Trägervereins als zu schwach erwies, wurde im Oktober 1996 im Stiftungsvorstand die Gründung einer GmbH unter eigener Beteiligung diskutiert und befürwortet.

Im Februar 1997 errichteten die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen, die Stiftung Internationales Begegnungszentrum St. Marienthal in Ostritz/Neiße und die Stiftung Kreisau für Europäische Verständigung in Krzyzowa/Swidnica die EUROPERA GmbH in Ostritz-St. Marienthal. Gesellschaftszweck war die Förderung internationaler Gesinnung, des Dialoges der Generationen und der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur und des Völkerverständigungsgedankens.

Im Oktober 1997 beantragte die Gesellschaft beim RP Dresden eine Zuwendung zur anteiligen Finanzierung ihrer Projekte im Jahr 1998. Deren Bewilligung erfolgte erst im April 1998, da der eingereichte Kosten- und Finanzierungsplan wegen Unprüfbarkeit mehrmals überarbeitet werden musste.

Zum 30.06.1998 stellte die Gesellschaft ihre Tätigkeit wegen Zahlungsunfähigkeit ein. Am 15.03.2001 beschlossen die Gesellschafter der EUROPERA GmbH deren Liquidation, die am 11.06.2003 vollzogen war. Die bis dahin anfallenden Ausgaben der GmbH, wie z. B. für die Begleichung offener Rechnungen, die Rückforderung aus dem Zuwendungsverfahren einschließlich Zinsen und die Kosten des Liquidationsverfahrens übernahm die Kulturstiftung aus ihrem Haushalt (insgesamt rd. 200 T€).

2.1.2 Festspielhaus Hellerau GmbH

Das Festspielgelände Hellerau ist als ehemalige WGT-Liegenschaft im Rahmen des Verwaltungsabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Freistaat Sachsen vom 11.08.1993 in das Eigentum des Freistaates Sachsen übergegangen. Die Gebäude befanden sich zu diesem Zeitpunkt in einem ruinenähnlichen Zustand.

Anfang 1997 wurde zwischen dem SMWK als Träger der kulturellen Aktivitäten und dem SMF als Vertreter des Eigentümers der Liegenschaft vereinbart, dass das SMWK eine Betreibergesellschaft ohne Beteiligung des Freistaates gründet und das SMF der Gesellschaft das Eigentum am Festspielhaus zu einem symbolischen Preis überträgt. Die Gesellschaft sollte einen noch zu verhandelnden Betrag für Sofortmaßnahmen und Altlastenbeseitigung aus dem Sondervermögen WGT-Liegenschaften erhalten.

Der Gesellschaftsvertrag der Festspielhaus Hellerau gGmbH vom 03.11.1997 nennt drei Gesellschafter, die Europäische Werkstatt für Kunst und Kultur Hellerau e. V., die Heinrich-Tessenow-Stiftung und die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen.

Das SMWK erhielt bereits 1998 vom SMF einen ersten Kaufvertragsentwurf zur Übertragung des Festspielgeländes. Die Vertragsverhandlungen zogen sich wegen unterschiedlicher Standpunkte der Vertragspartner u. a. zum Umfang der zu übertragenen Grundstücke und zu Finanzierungszusagen hin. Hinzu kam die Forderung einer Stiftung, die die auf dem Festspielgelände befindlichen Pavillonhäuser saniert hatte, die Grundstücke in öffentlicher Trägerschaft zu belassen. Eine Möglichkeit, eine öffentliche Dominanz in Hellerau herzustellen, wurde in der Beteiligung der Stadt Dresden an der Betreibergesellschaft gesehen. Bis heute wurde keine einvernehmliche Lösung zwischen den Beteiligten gefunden. Eine Übertragung ist bislang nicht erfolgt.

Das SMF hat für den Freistaat Sachsen als Eigentümer des Festspielgeländes von 1997 bis 2002 rd. 2,8 Mio. € für die Sanierung des Festspielhauses und den westlichen Kasernenflügel ausgegeben. Für den westlichen Kasernenflügel sind nochmals 280 T€ als Komplementärfinanzierung geplant.

Für die Sanierung der Pavillonhäuser durch die Stiftung hat das SMF rd. 353 T€ (66,5 T€ in 1997 und 286,3 T€ in 2002) aus dem Sondervermögen WGT-Liegenschaften bzw. aus dem Sondervermögen Grundstock bereitgestellt.

Mit zusätzlich zugesicherten 179 T€ Erschließungskosten im Fall des Verkaufes hat das SMF dann insgesamt rd. 3,6 Mio. € in das Festspielgelände investiert.

Im September 2002 wurde Einvernehmen zwischen SMWK und SMF erzielt, dass - auch bei Kofinanzierungsangeboten durch den Bund - gegenwärtig keine Mittel des Freistaates in den Ausbau fließen mit Ausnahme von 540 T€ für den Abschluss der Arbeiten im Seitenflügel.

2.2 Aufgabenabgrenzung

Sowohl das SMWK als auch die Kulturstiftung fördern Vorhaben aus den Bereichen bildende Kunst, darstellende Kunst, Musik, Film und Literatur sowie den künstlerischen Nachwuchs. Ihre Förderrichtlinien enthalten keinen gegenseitigen Förderausschluss.

2.3 Eigenanteil/Eigenleistungen

Die Kulturstiftung förderte auch Maßnahmen, die unter 10 % bzw. gar nicht durch die Zuwendungsempfänger selbst finanziert wurden. Außerdem erkannte sie Eigenleistungen (z. B. Arbeitsstunden) als Eigenanteil an. Antragsprüfvermerke wurden nicht gefertigt.

2.4 Buchführung

Das Errichtungsgesetz verpflichtet die Kulturstiftung einerseits zur Aufstellung eines Wirtschaftsplanes als Grundlage ihrer Einnahmen und Ausgaben, andererseits zur Erstellung und Prüfung eines Jahresabschlusses. Die Ausgaben für die Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses betragen jährlich etwa 4,7 T€.

Ihre Buchführung wickelte die Kulturstiftung über ein - nicht als Buchführungsprogramm modifiziertes - Tabellenkalkulationsprogramm ab. Nachträgliche Änderungen der Buchungen waren uneingeschränkt möglich und Stornobuchungen nicht erforderlich. Die Nutzung des Programms wurde vom SMWK und vom SMF nicht genehmigt, der SRH wurde nicht beteiligt.

3 Folgerungen

3.1 Beteiligungen der Kulturstiftung

Der Freistaat Sachsen darf Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen nur unter bestimmten Voraussetzungen eingehen (§ 65 SÄHO). Diese Voraussetzungen gelten auch für die von ihm errichtete Stiftung des öffentlichen Rechts. Demzufolge braucht die Kulturstiftung zum Eingehen von Beteiligungen eine explizite Ermächtigung in ihrem Errichtungsgesetz mit Hinweis auf die in § 65 SÄHO geltenden Bestimmungen, eine solche Ermächtigung findet sich jedoch darin nicht. Werden unmittelbare Beteiligungen des Staates oder mittelbare Beteiligungen im Sinne des § 65 Abs. 2 SÄHO an Unternehmen begründet, wesentlich geändert oder aufgegeben, ist außerdem der Rechnungshof zu unterrichten (§ 102 Abs. 1 Nr. 3 SÄHO).

Die personelle Ausstattung der Kulturstiftung bietet zudem nicht die Voraussetzungen für die Beteiligung an privatrechtlichen Gesellschaften. Hierfür ist ein Beteiligungsmanagement erforderlich, das in der Kulturstiftung nicht vorhanden ist. Bei Personalunion von Gesellschafter und Zuwendungsgeber ist besondere Vorsorge gegen Interessenkollision zu treffen.

Die Kulturstiftung darf sich künftig nicht an Unternehmen beteiligen, solange sie dazu im Errichtungsgesetz nicht ausdrücklich ermächtigt ist.

3.1.1 EUROPERA GmbH

Die Kulturstiftung hätte die Beteiligung mangels ausdrücklicher Ermächtigung nicht eingehen dürfen. Die weitere Förderung der nicht nur vorübergehend zahlungsunfähigen Gesellschaft mit insgesamt rd. 200 T€ verstieß auch gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 SÄHO), der für die Stiftung als Zuwendungsempfänger institutioneller Förderung gilt. Sie bewirkte nur eine Verschleierung der Illiquidität auf Kosten der eigentlichen Stiftungszwecke, ohne dass dadurch das absehbare Ende der EUROPERA GmbH verhindert worden wäre.

3.1.2 Festspielhaus Hellerau GmbH

Auch für diese Beteiligung fehlte der Kulturstiftung die Ermächtigung (vgl. Pkt. 3.1). Sollte die Beteiligung jedoch aus besonderen Gründen beibehalten werden, müssen die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Ansonsten ist die Beteiligung zu beenden.

Gibt es für landeseigene Grundstücke und Gebäude keinen Staatsbedarf, so ist der Freistaat grundsätzlich gehalten, sich von diesen zu trennen. Keinesfalls darf „ins Blaue hinein“ in entbehrliche Liegenschaften investiert werden (Sicherungsmaßnahmen ausgenommen). Dennoch wurden dafür 3,6 Mio. € ausgegeben.

Soweit es sich dabei um die Notkonservierung des im Landeseigentum befindlichen denkmalgeschützten Festspielhauses handelt, lässt sich das finanzielle Engagement nachvollziehen. Dies kann jedoch nicht für den Ausbau des westlichen Kasernenflügels zu einem Verwaltungsgebäude und Hotelbetrieb gelten. Die Investitionen erfolgten in den Jahren 1997 bis 2002. Zu dieser Zeit war weder klar, wer für die Entwicklung des Festspielhauses verantwortlich zeichnet, noch existierte ein tragfähiges Konzept zur langfristigen Nutzung der Liegenschaft.

Der SRH empfiehlt, dass das SMF sein Engagement mit der Einbringung der Liegenschaft und der Übernahme der zugesagten 50 % der Erschließungskosten beendet. Die weitere bauliche Instandsetzung sollte in finanzieller Verantwortung der Stadt erfolgen. Das Festspielgelände und die Gartenstadt Hellerau bilden ein städtebauliches Ensemble und können nicht isoliert betrachtet werden. Eine Weiterentwicklung des Festspielplatzes trägt wesentlich zur kulturellen Entwicklung der Stadt bei und ist nach unserer Auffassung eine kommunale Aufgabe.

3.2 Aufgabenabgrenzung

Eine Aufgabenabgrenzung ist nicht fixiert, obwohl die Fördergegenstände von SMWK und Kulturstiftung überwiegend identisch sind. Dadurch entsteht ein erhöhter Abstimmungsbedarf im Zuwendungsverfahren. Für Antragsteller fehlt die nötige Transparenz. Deshalb sollten SMWK und Kulturstiftung ihre Aufgaben voneinander abgrenzen und dies in ihren Förderrichtlinien darstellen.

3.3 Eigenanteil/Eigenleistungen

Die Kulturstiftung verstieß gegen ihre eigene Förderrichtlinie und zuwendungsrechtliche Vorschriften. Bei der Bemessung der Höhe einer Zuwendung ist nach Vorl. VwV Nr. 2.4 zu § 44 SäHO auch das Eigeninteresse und die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers (Eigenmittel) angemessen zu berücksichtigen. Die Kulturstiftung konkretisierte den Umfang der vom Zuwendungsempfänger aufzubringenden Eigenmittel in ihrer Förderrichtlinie auf 10 %.

Eigenarbeitsleistungen des Zuwendungsempfängers sind keine Eigenmittel, da für diese keine Ausgaben anfallen. Weil sie jedoch die zuwendungsfähigen Ausgaben des Antragstellers mindern, kann in Förderrichtlinien zugelassen werden, dass Eigenarbeitsleistungen bei der Bemessung der Zuwendung berücksichtigt werden können (Vorl. VwV Nr. 15.2 Satz 5 zu § 44 SäHO). Die Förderrichtlinie der Kulturstiftung enthält eine solche Regelung nicht.

Künftig darf die Kulturstiftung grundsätzlich nur Vorhaben fördern, für die Eigenmittel in der nach der Richtlinie geforderten Höhe erbracht werden. Will sie auch künftig Eigenarbeitsleistungen der Zuwendungsempfänger entsprechend honorieren, ist eine Änderung der Förderrichtlinie nötig.

3.4 Buchführung

Im Errichtungsgesetz sind kameralistische und kaufmännische Buchführungsbegriffe vermischt. Daraus ergibt sich nicht eindeutig, welche Art der Buchführung die Stiftung anwenden soll. Die Verpflichtung zur Erstellung eines geprüften Jahresabschlusses verursacht bei kameralistischer Buchführung unnötige Ausgaben.

Der SRH empfiehlt der Stiftung aufgrund ihres nicht unerheblichen Finanzvolumens, zum System der kaufmännischen Buchführung überzugehen. Dies würde ihr auch ein Controlling erleichtern.

Der Jahresabschluss auf der Basis kaufmännischer Buchführung würde zudem die Abrechnung der institutionellen Förderung der Stiftung gegenüber dem SMWK einfacher machen, zumal diese seit 1999 im Wege der Festbetragsfinanzierung erfolgt. Der Zuwendungsgeber kann anhand des Jahresabschlusses nicht nur die Prüfung der Verwendung vornehmen, sondern auch die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kulturstiftung feststellen.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Die Rechtsauffassung des SRH, dass eine Beteiligung der Kulturstiftung vom Gesetz nicht gedeckt sei, teile das SMWK nicht.

Die Beteiligung an der Festspielhaus Hellerau GmbH sei mit Wirkung zum 31.12.2004 beendet worden. Im Stadt-Land-Vertrag, der am 30.03.2004 unterzeichnet wurde, sei vereinbart worden, dass die Liegenschaft von der Landeshauptstadt übernommen wird.

Die Kulturstiftung habe die Geschäftsführung der EUROPERA GmbH und einen Teil der Schulden aus eigenem Haushalt übernommen, um das Projekt nicht zu gefährden.

Die Tatsache, dass die Bemühungen der Kulturstiftung nicht erfolgreich sein würden, sei zum damaligen Zeitpunkt nicht bekannt gewesen.

4.2 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Die Beteiligungen der Kulturstiftung seien mittlerweile beendet worden. Auch beabsichtige die Stiftung, künftig keine Beteiligungen mehr einzugehen.

Dem Votum des SRH, das Festspielgelände an die Landeshauptstadt Dresden zu übertragen, sei im Rahmen des Vertrages mit der Landeshauptstadt über die gemeinsame Finanzierung von in Dresden ansässiger staatlicher Kultureinrichtungen (Stadt-Land-Vertrag) vom 30.03.2004 entsprochen worden.

Mit dem Vollzug des Doppelhaushaltes 2005/2006 stehe eine Neuordnung der Förderzuständigkeiten bevor. Die Vorschläge zur Neuabgrenzung der Aufgaben von SMWK und Stiftung seien mit Kabinettsbeschluss vom 01.07.2003 gebilligt worden. Gegenwärtig lägen die Entwürfe dem SMF zur Prüfung vor.

Das SMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass für die Einführung der kaufmännischen Buchführung bei der Stiftung haushaltsseitig keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden könnten.

4.3 Kulturstiftung des Freistaates Sachsen

Die Kulturstiftung habe die Anregungen und die Kritik des SRH aufgenommen und soweit möglich bereits umgesetzt.

Die Kulturstiftung werde künftig keine Beteiligungen eingehen. Eine Änderung des Errichtungsgesetzes werde nicht angestrebt.

Die Gründung der EUROPERA GmbH hätte auf dem politischen Willen basiert, in der Grenzregion eine trinationale Gesellschaft zur Realisierung von polnisch-tschechisch-deutschen Musikprojekten zu installieren. Der Gedanke der grenzüberschreitenden Kooperation im kulturellen Bereich, der von politischen Entscheidungsträgern in allen Ländern, insbesondere dem damaligen Staatsminister für Wissenschaft und Kunst, mitgetragen wurde, sei hierbei maßgeblich gewesen.

Aufgrund ihrer Erfahrungen habe die Stiftung am 19.12.2002 ihre Beteiligung an der Festspielhaus Hellerau GmbH mit Wirkung zum 31.12.2003 gekündigt.

Mit der Übertragung von Förderkompetenzen auf Basis des Kabinettsbeschlusses vom 01.07.2003 aus dem Geschäftsbereich des SMWK komme es zu einer deutlicheren Profilbildung der Kulturstiftung sowie zu einer Entflechtung und Konzentration der Landesförderung im Bereich Kunst und Kultur.

Die Anerkennung von Eigenmitteln sowie von freien unentgeltlichen Leistungen werde in der neuen Fassung der Förderrichtlinie geregelt. Antragsprüfvermerke würden gefertigt werden.

Seit Beginn des Jahres 2003 werde ein neues Buchhaltungsprogramm genutzt. Das SMWK habe der Nutzung zugestimmt. Der SRH erteilte formell seine Zustimmung.

Der Empfehlung des SRH, die kaufmännische Buchführung anzuwenden, stehe die Stiftung aufgeschlossen gegenüber.

5 Schlussbemerkungen

Da seitens der Stiftung keine Beteiligungen mehr bestehen und auch künftig keine eingegangen werden sollen, ist auch dieser Forderung und damit allen wesentlichen Hinweisen des SRH entsprochen worden.

Der SRH bleibt allerdings bei seiner Auffassung, dass das Eingehen von Beteiligungen der Stiftung nicht vom Errichtungsgesetz gedeckt ist.

Zuwendungen an die Domowina - Bund Lausitzer Sorben e. V.

Der Stiftungsrat hat vor Gründung des WITAJ-Sprachzentrums die zuwendungs-, steuer-, arbeits- und urheberrechtlichen Auswirkungen ungenügend analysiert. Die sog. Wirtschaftlichkeitsanalyse war dafür untauglich. Nicht zuwendungsfähige Ausgaben wurden gefördert.

Bei der Vergütung ihrer Angestellten verstieß die Domowina - zumindest zeitweise mit Wissen von Zuwendungsgeber und Rechtsaufsicht - gegen das Besserstellungsverbot.

Ein Teil der Einnahmen und Ausgaben wurde nicht gebucht. Haushaltsplan und Verwendungsnachweis sind unvollständig.

1 Prüfungsgegenstand

Gemeinsam mit dem Rechnungshof Brandenburg prüfte der SRH federführend die bestimmungsgemäße Verwendung der Zuwendungen der Stiftung für das sorbische Volk an die Domowina sowie deren Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich des WITAJ-Sprachzentrums), überwiegend der Jahre 1999 bis 2001.

Die Domowina ist ein politisch unabhängiger und selbstständiger Bund der Sorben/Wenden, Dachverband sorbischer Vereine und Vereinigungen der Ober- und Niederlausitz und Interessenvertreterin des sorbischen Volkes. Die Förderung des sorbischen Volkes einschließlich seines Dachverbandes ist die Förderung einer in Deutschland beheimateten autochthonen nationalen Minderheit, die keinen außerhalb der Grenzen Deutschlands liegenden Heimatstaat hat, der sie materiell, aber auch sprachlich, kulturell und identitätsstiftend unterstützt. Mitglied des gemeinnützigen e. V. können satzungsgemäß natürliche und juristische Personen sowie rechtsfähige und nicht rechtsfähige sorbische Vereinigungen sein, die die Satzung der Domowina anerkennen. Im März 2003 gehörten ihr 17 Mitgliedsvereine mit 7.338 Mitgliedern an.

Der Sitz des Dachverbandes befindet sich in Bautzen mit einer Außenstelle in Cottbus. Darüber hinaus gibt es Nebengeschäftsstellen für sechs Regionalsprecher.

Die Domowina wird jährlich institutionell von der Stiftung für das sorbische Volk in Höhe von rd. 1 Mio. € gefördert. Daneben finanziert sie sich satzungsgemäß aus Mitgliedsbeiträgen, Einnahmen aus Veranstaltungen, Sammlungen und sonstigen Einkünften sowie aus Spenden.

Die Domowina ist Rechtsträger des im Jahr 2001 errichteten WITAJ-Sprachzentrums, dessen Gegenstand Erhalt, Vermittlung, Pflege und Förderung sowie Entwicklung der obersorbischen und niedersorbischen/wendischen Sprache ist.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die Domowina verfügte im Jahr 2003 - ohne das WITAJ-Sprachzentrum - über insgesamt 16 Stellen für Angestellte folgender Struktur, ihre Personalausgaben beanspruchten im Jahr 2002 rd. 76 % der Gesamtausgaben. Die Vergütung erfolgte nach BAT-O.

Domowina e. V.

Verg.Gr.	I a	I b	II	III (BA)	IV a	V c	VI b	VII	Summe
Stellen	1	1	3	1	6	1	2	1	16
Prozent	6,25	6,25	18,75	6,25	37,5	6,25	12,5	6,25	100,00

BA: Bewährungsaufstieg

Das WITAJ-Sprachzentrum verfügte im Jahr 2003 über insgesamt 28,5 Stellen für Angestellte (davon sieben Erzieherstellen), deren Personalausgaben im Jahr 2002 rd. 73 % der Gesamtausgaben beanspruchte.

Etwa ein Drittel der Beschäftigten der Domowina und des Sprachzentrums wurden vergleichbar den Beamten des höheren Dienstes vergütet. 44 % der Beschäftigten in der Domowina und über die Hälfte der im Sprachzentrum Beschäftigten wurden vergleichbar den Beamten des gehobenen Dienstes vergütet. Dabei wurden die Stellen der Erzieher im Sprachzentrum unberücksichtigt gelassen.

Die Rechtmäßigkeit der Eingruppierungen innerhalb der Domowina konnte vom SRH nicht geprüft werden. Es fehlten die dazu notwendigen Tätigkeitsbewertungen. Heraushebungsmerkmale waren weder speziell ausgewiesen noch begründet und die Erfüllung tarifrechtlich geforderter persönlicher Voraussetzungen nicht vermerkt.

Die Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen innerhalb des Sprachzentrums wiesen - ohne den Leiter, einen Beschäftigten mit Festgehalt und sieben Erziehern - zu 68 % tarifrechtliche Heraushebungsmerkmale aus. Als besonders verantwortungsvolle Tätigkeit sind beispielsweise gewertet worden die Erstellung des Haushalts- und Stellenplanes, die Bewirtschaftung und Überwachung der Haushaltsmittel und die Aufstellung der Verwendungsnachweise.

2.2 Sowohl die direkt in der Domowina als auch die im WITAJ-Sprachzentrum Beschäftigten wurden aufgrund arbeitsvertraglicher Vereinbarungen nach dem Tarifvertrag der Vereinigung kommunaler Arbeitgeber (VKA) vergütet. Die Grundvergütung nach diesem Tarifvertrag ist in der Regel höher als die Grundvergütung nach dem Tarifvertrag der deutschen Länder (TdL).

Bereits im Dezember 2002 teilte der SRH dem SMWK als Zuwendungsgeber und Rechtsaufsicht der Stiftung für das sorbische Volk mit, dass die Domowina den falschen Vergütungstarifvertrag anwendet, dadurch gegen das Besserstellungsverbot verstößt und so nicht zuwendungsfähige Ausgaben entstanden sind und laufend entstehen.

Das SMWK wies daraufhin die Stiftung an, gegenüber der Domowina (einschließlich Sprachzentrum) bis zur endgültigen Klärung der Vorwürfe keinen Zuwendungsbescheid für 2003 zu erlassen. Neue Arbeitsverträge bzw. Änderungsverträge hatten eine Umstellung auf BAT-O (TdL) zu ermöglichen. Den Mitarbeitern der Domowina war mitzutei-

len, dass eine Umstellung auf BAT-O (TdL) erfolgen und überzahlte Bezüge zurückgefordert werden könnten.

Zum 01.01.2004 wurde in der Domowina ein Vergütungssystem in Anlehnung an BAT-O (TdL) eingeführt und die Arbeitsverträge der Angestellten - bis auf einen - einvernehmlich geändert.

2.3 WITAJ-Sprachzentrum

2.3.1 Der Stiftungsrat der Stiftung für das sorbische Volk beschloss im Jahr 2000 Strukturveränderungen in von der Stiftung geförderten sorbischen Einrichtungen. Die daraus resultierenden zusätzlichen Personal- und Sachausgaben wurden in einer „Wirtschaftlichkeitsanalyse“ (vom 14.11.2001, aktualisiert am 19.06.2002) vom Stiftungsdirektor untersucht.

Als ein Ergebnis der Strukturreform wurde am 01.01.2001 das WITAJ-Sprachzentrums als „Eigenbetrieb der Domowina - Bund Lausitzer Sorben e. V.“ gegründet, in dem alle Arbeitskräfte konzentriert wurden, die bisher in unterschiedlichen sorbischen Einrichtungen auf dem Gebiet der Spracherhaltung, Sprachvermittlung und Sprachförderung tätig waren. Seine personelle Ausstattung (23 Stellen) erfolgte auf Beschluss des Stiftungsrates durch Umsetzung von Personalstellen aus der Stiftung für das sorbische Volk (3 Stellen), dem Domowina e. V. (1 Stelle), dem Sorbischen Schulverein e. V. (5 Stellen), dem Sorbischen Institut e. V. (2 Stellen) und der Domowina-Verlag GmbH (12 Stellen).

Das Sprachzentrum wird von der Stiftung für das sorbische Volk - über die Domowina - institutionell gefördert und verfügt über einen eigenen Haushalt. Für die dadurch anfallenden Verwaltungstätigkeiten beschäftigt das Sprachzentrum zwei Haushaltssachbearbeiterinnen.

2.3.2 Die Mitarbeiter/-innen des Sprachzentrums sollten auf Beschluss des Stiftungsrates einheitlich nach BAT-O vergütet werden, auch die aus dem Domowina-Verlag übernommenen Lektoren und Redakteure, die dort nach dem Tarifvertrag für den herstellenden und verarbeitenden Buchhandel vergütet wurden. Ihre monatliche Bruttovergütung ist durch den Tarifwechsel gestiegen.

Mit der Mehrheit der Beschäftigten sind nach dem Betriebsübergang neue Arbeitsverträge geschlossen worden. Trotzdem wurde die Übernahme der Beschäftigten in das Sprachzentrum weiter als Betriebsübergang nach § 613 a BGB behandelt, die bisher geleisteten Tätigkeitsjahre sollten „im Zusammenhang mit der künftigen Eingruppierung der Beschäftigten des Sprachzentrums als zurückgelegt“ gelten. Dadurch wurden die Beschäftigten einer höheren Lebensaltersstufe zugeordnet. Deren Korrektur erfolgte bereits während der örtlichen Erhebungen zum 01.12.2003.

2.3.3 Das Sprachzentrum übernahm mit dem Personal des Schulvereins auch dessen bisherige Aufgaben und stellte die Dienstleistung dem Schulverein unentgeltlich zur Verfügung. Die institutionelle Zuwendung, die dem Schulverein bis zum Jahre 2000 gewährt wurde, erhielt ab dem Jahre 2001 das Sprachzentrum. Zum 31.12.2002 wurde der Dienstleistungsvertrag wieder gekündigt.

Mit der Übernahme des Personals „Lektorat Schulbuch“ des Domowina-Verlages wurden auch dessen Aufgaben und der entsprechende Finanzierungsanteil dem Sprachzentrum zugeordnet. Das Verlegen der Schulbücher ist zwar weiter dem Verlag übertragen, die Manuskripte liefert aber kostenlos das Sprachzentrum. Wie das SMWK mit-

teilte, wurden in den Jahren 2001 und 2002 insgesamt 16 Buchtitel ohne schriftliche Verträge verlegt und vertrieben. Für das Jahr 2003 wurden vorläufige schriftliche Vereinbarungen getroffen. Ein endgültiger Vertrag zwischen Domowina e. V. und Domowina-Verlag GmbH, der Urheberrechte und Kosten regelt, existiert erst seit 01.01.2004.

2.3.4 Die Domowina mit Sitz im Haus der Sorben mietete zur Unterbringung des Sprachzentrums im April 2001 rd. 500 m² (18 Büroräume und 4 Nutzräume) für monatlich 3.565,24 €. Jedem Beschäftigten der Domowina standen vor der Anmietung durchschnittlich 26 m² und danach durchschnittlich 28 m² zur Verfügung.

In der „Wirtschaftlichkeitsanalyse“ vom 14.11.2001 wurde der Raumbedarf bei Gründung von WITAJ-Sprachzentrum und einem Sorbischen Medienzentrum ermittelt. Der Stiftungsrat beschloss jedoch, das Sorbische Medienzentrum nicht zu gründen.

2.4 Domowina und Sprachzentrum buchen nach den Regeln der Kameralistik, Wirtschaftsplan und Verwendungsnachweis werden in Form eines Haushaltsplanes geführt. Gemäß ihrer Finanzordnung stellt die Domowina ihren Haushaltsplan nach den sächsischen Haushaltsrichtlinien auf.

2.5 Ein satzungsgemäßes Ziel der Domowina ist es, „Sorben und sorbische Vereine in ihrer nationalen Arbeit zu vereinigen und zu unterstützen“. Sie ist daher per Bescheid zur Weitergabe ihrer Zuwendungen ermächtigt. Dafür gelten die ANBest-I, die Bewirtschaftungsgrundsätze der Stiftung und deren Vorschriften für die Vergabe von Zuschüssen. Letztere sehen einen festen Zuschuss an Ortsgruppen und Mitgliedsvereine mit herausragenden Vorhaben und allgemeiner zweckgebundener bzw. kontinuierlicher Vereinsarbeit zu deren jährlichen zuwendungsfähigen Ausgaben vor. Im Jahr 2002 verwendete die Domowina rd. 6 % ihrer Gesamtausgaben für die Pauschalförderung der Ortsgruppen und Vereine.

Die Ortsgruppen und Vereine beantragen die Zuwendung über die Regionalverbände bei der Domowina. Diese überweist den pauschalen Förderbetrag direkt an die Ortsgruppen und Vereine der nicht rechtsfähigen Regionalverbände bzw. an den rechtsfähigen Regionalverband selbst, der wiederum seinen Ortsgruppen und Vereinen die Mittel überweist.

Abgerechnet wird die Pauschalförderung ebenfalls bei den Regionalverbänden. Dazu werden die Einnahmen und Ausgaben summarisch ausgewiesen und durchgeführte Veranstaltungen aufgelistet. Eine Belegeinsicht erfolgte bisher nicht.

Im Haushalt der Domowina werden die Einnahmen und Ausgaben der Ortsgruppen nicht verbucht.

2.5.1 Der SRH nahm stichprobenweise Einsicht in die Förderunterlagen der Domowina und der Regionalverbände sowie in die Kassenbücher und Belege einzelner Ortsgruppen.

Durch die pauschale Förderung pro Mitglied werden alle Ausgaben der Ortsgruppen und Vereine für zuwendungsfähige Veranstaltungen anteilig gefördert, auch Geburtstagsgeschenke und Präsente für eigene Mitglieder, Mahngebühren, Trinkgelder (in Höhe von bis zu 25,56 €) sowie diverse Restaurantbesuche.

In den Ortsgruppen entstanden teilweise hohe Restbestände - z. B. fast 5 T€ bei einer Ortsgruppe mit 30 Mitgliedern -, die auf die Förderung im folgenden Jahr keinen Einfluss hatten.

Die Ortsgruppen erstatten ihren Mitgliedern anteilig bzw. vollständig die Kosten für Eintrittskarten zu sorbischen Veranstaltungen, z. B. für Vogelhochzeit-Vorstellungen des Sorbischen National-Ensembles und des Deutsch-Sorbischen Volkstheaters.

Den von den Ortsgruppen zur Jahreshauptversammlung der Domowina Delegierten, die dort für Essen und Trinken Eintritt bezahlen müssen, wird dieses Eintrittsgeld von der Ortsgruppe erstattet.

24 Mitglieder einer Ortsgruppe nahmen im Jahr 2002 an einer Tagesfahrt eines privaten Busreiseveranstalters nach Berlin zur Revue im Friedrichstadtpalast teil. Die Kosten (58 € pro Person) übernahm vollständig die Ortsgruppe.

2.5.2 Ein eingetragener Anglerverein, der dem rechtsfähigen Regionalverband zugehört, vereinnahmte im Jahr 2001 lt. Kassenbuch aus dem Verkauf von Angelkarten, aus Beiträgen (4.090,34 €) und Pachtrückzahlung insgesamt 16.920,44 €. Die Pauschalförderung der Domowina betrug 484,70 €. Er gab insgesamt 17.160,58 € aus.

Im Verwendungsnachweis 2001 des Vereins sind Einnahmen von insgesamt 3.392,93 € ausgewiesen, davon 2.908,23 € aus Beiträgen und 484,70 € Pauschalförderung und Ausgaben in gleicher Höhe.

Der Verein zahlte allein für seine Jahreshauptversammlung 2000 für Speisen und Getränke insgesamt 1.036,96 € und im Jahr 2001 insgesamt 1.041,76 €. Eine weitere Ausgabe für Verzehr in Höhe von 383,47 € ist begründet mit „Sitzungsgeld 2000“ für 14 Personen á 27,39 € - quittiert wurde nur von zehn Personen. 2001 wurden 470,92 € für Verwaltung, 1.406,69 € für den Vorstand und 390,63 € für Ehrungen ausgegeben. Dem Vorsitzenden wurde für Dienstreisen Kilometergeld in unterschiedlicher Höhe erstattet (Januar 2001: 0,38 DM, November 2001: 0,58 DM; April 2002: 0,40 €; Oktober 2002: 0,30 €).

3 Folgerungen

3.1 Die Domowina nimmt Aufgaben für 40.000 bis 60.000 Sorben/Wenden wahr. Nicht ohne weiteres lassen sich Vergleichswerte für die Prüfung der Angemessenheit der Personalausstattung finden.

Die nicht gerade geringe Stellenausstattung ist jedenfalls nicht nachvollziehbar begründet. Die Notwendigkeit des Personalbestandes müsste durch die spezifischen Aufgaben gerechtfertigt sein, welche die Domowina wahrnimmt. Dazu muss eine analytische Stellenbemessung erfolgen.

Entsprechendes gilt auch für die Personalausstattung des Sprachzentrums.

Berücksichtigt man in einer Gesamtbetrachtung auch die (30) Mitarbeiter der Stiftung für das sorbische Volk (Zuwendungsgeber), die ebenfalls Förderaufgaben wahrnehmen, ergibt sich sogar eine mehrfache Personalstärke.

Auch als „Mitgliederverwaltung“ ist die Domowina überbesetzt. So betreuen sechs sog. Regionalsprecher rd. 7.300 Mitglieder - ein nicht vertretbarer personeller Aufwand, selbst wenn man berücksichtigt, dass für die verstreut über die Ober- und Niederlausitz angesiedelten Ortsgruppen und Vereine zusätzlicher personeller Aufwand unvermeidlich ist. Bei strenger Aufgabenkritik in beiden Einrichtungen und einer Organisation, die

Doppelaufgaben vermeidet, wären viele Stellen bei Stiftung und Domowina einzusparen. Die dafür aufgewendeten Mittel könnten für die Projektarbeit eingesetzt werden.

Angesichts der Personalstruktur der Domowina und des Sprachzentrums erscheinen die Eingruppierungen insgesamt zu hoch.

Die Eingruppierungsunterlagen der Beschäftigten in der Domowina entsprechen zudem nicht den tarifrechtlichen Bestimmungen. Entscheidend für die Eingruppierung eines Angestellten nach § 22 BAT-O ist die Bewertung der einzelnen Arbeitsvorgänge. Eine solche Bewertung fehlte jedoch. Außerdem sind tarifrechtliche Heraushebungsmerkmale und geforderte persönliche Voraussetzungen nach der Vergütungsordnung zu erläutern. Im Sprachzentrum waren Tätigkeiten mit Heraushebungsmerkmalen überproportional häufig ausgewiesen.

Angesichts der prozentualen Gewichtung der Personalausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Vereins und den festgestellten Mängeln müssen die Eingruppierungen der Beschäftigten in der Domowina und im Sprachzentrum überprüft werden. Dabei sollte auch geprüft werden, wie Stellen zusammengefasst und Personal eingespart werden kann.

3.2 Personalausgaben der Domowina waren und sind nur in der Höhe zuwendungsfähig, die ein Angestellter erhält, der tarifgerecht in BAT-O (TdL) eingruppiert ist. Der die Grundvergütung nach TdL übersteigende Betrag war regelmäßig nicht zuwendungsfähig.

Obwohl der SRH dem SMWK den Verstoß gegen das - für die Bundesmittel sogar gesetzlich normierte - Besserstellungsverbot des Zuwendungsrechts schon im Dezember 2002 mitteilte, berücksichtigten dies weder das SMWK noch die Stiftung bei der Bemessung der Höhe der Zuwendung. Die Rückforderung der nicht zuwendungsfähigen Personalausgaben ist zu prüfen. Darüber hinaus ist der Regress zu prüfen.

3.3 WITAJ-Sprachzentrum

3.3.1 Die Zuwendungsempfänger der Stiftung wurden von dieser bei der Gründung des Sprachzentrums behandelt wie nachgeordnete Einrichtungen. Die Zuwendungsempfänger besitzen jedoch als eingetragene Vereine oder als GmbH eigene Rechtspersönlichkeit und sind nicht Teil der Stiftung. Die Kompetenz zur Entscheidung über Personalausgliederungen aus diesen Institutionen liegt bei deren Vorständen (Vereine) bzw. Geschäftsführung (GmbH) selbst.

Die Stiftung ist sowohl Zuwendungsempfänger als auch Zuwendungsgeber und in dieser Funktion auch Prüfungsinstanz. Der Stiftungsratsbeschluss verdeutlicht das Selbstverständnis der Stiftung als eine Art Holding, die von ihr ausgereichte Zuwendungen als Mittelverteilung in eigener Sache und die von ihr geförderten Einrichtungen als „Tochterfirmen“ versteht.

Das kommunale Eigenbetriebsrecht ist auf einen e. V. nicht anzuwenden.

Eine nach § 7 SäHO notwendige Kosten-Nutzen-Analyse, die die wesentlichen monetären und sonstigen Auswirkungen aufzeigt und mit Alternativen vergleicht, wurde nicht vorgenommen. Dadurch wurden die finanziellen Folgen der Gründung unterschätzt bzw. vernachlässigt. Die vorgelegte Analyse entsprach nicht den Anforderungen und war als Grundlage für den Stiftungsratsbeschluss jedenfalls ungeeignet.

Die Aufstellung, Bewilligung und der Vollzug von zwei getrennten Haushaltsplänen ist vor dem Hintergrund der rechtlichen Unselbstständigkeit des Sprachzentrums unnötig. Um das Zuwendungsverfahren zu straffen und zu vereinfachen, muss die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Domowina zusammengeführt werden. Dadurch könnten auch die Stellen der Haushaltssachbearbeiterinnen gestrichen und insgesamt rd. 75,8 T€ jährlich eingespart werden.

3.3.2 Die zusätzlichen Personalkosten, die aus dem Tarifwechsel resultieren, waren unnötig und damit auch nicht zuwendungsfähig.

Das Vorliegen eines Betriebsübergangs nach § 613 a BGB ist zweifelhaft. Selbst wenn dieser vorlag, haben Stiftung und Domowina daraus falsche Konsequenzen gezogen. Eine wesentliche Auswirkung des Betriebsübergangs nach § 613 a BGB ist das zeitlich beschränkte Kündigungsverbot. Der Erwerber des Betriebes oder Betriebsteiles tritt in die Rechte und Pflichten des Veräußerers ein. Damit tritt er auch in die bestehenden Arbeitsverhältnisse ein, die deshalb fortgelten. Die Domowina schloss jedoch überwiegend neue Arbeitsverträge mit den Beschäftigten des Sprachzentrums ab. Damit sind alle Ansprüche der Beschäftigten aus einem evtl. Betriebsübergang verloren.

Die Berechnung der Lebensaltersstufen der Beschäftigten ist teilweise fehlerhaft. Dafür ist von Bedeutung, ob der Angestellte vor seiner Einstellung bei einem Arbeitgeber beschäftigt war, der den BAT-O anwendet (im Bereich VKA) bzw. im öffentlichen Dienst tätig war (im Bereich TdL). Dies kann zumindest für die von der Domowina-Verlag GmbH „umgesetzten“ Beschäftigten ausgeschlossen werden, da die (privatrechtliche) Gesellschaft den Tarifvertrag für den herstellenden und verarbeitenden Buchhandel anwendet. Trotzdem wurde bei den Mitarbeiter/-innen des Sprachzentrums so getan, als hätte der Domowina-Verlag den BAT-O angewandt.

Die Rückforderung der nicht zuwendungsfähigen Personalausgaben und evtl. Regressforderungen sind durch die Zuwendungsgeber zu prüfen.

3.3.3 Maßnahmen, die vor der Gründung beim Sorbischen Schulverein direkt durchgeführt wurden, stellte zwischenzeitlich das Sprachzentrum dem Verein kostenlos zur Verfügung. Durch den Dienstleistungscharakter ist eine Umsatzsteuerpflicht entstanden, deren Höhe noch nicht beziffert werden kann, da die steuerrechtliche Prüfung des FA Bautzen noch nicht beendet ist. Die Kosten dafür waren nicht notwendig - zumal der Dienstleistungsvertrag nach etwa zwei Jahren wieder gekündigt wurde - und wären durch eine korrekte Wirtschaftlichkeitsanalyse erkennbar und vermeidbar gewesen.

Für die Dienstleistungen des Sprachzentrums an den Domowina-Verlag besteht eine Umsatzsteuerpflicht. Die endgültige rechtliche Regelung der Urheberrechte und Kosten erst nach dreijähriger Praxis ist zudem bedenklich.

3.3.4 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde hinsichtlich der Mietkosten nachträglich erstellt und ging von falschen Voraussetzungen aus. Sie war somit für die Beurteilung des Raumbedarfs ungeeignet.

Außerdem war die Anmietung zusätzlicher Büroflächen bei durchschnittlich 26 m² pro Mitarbeiter nicht notwendig. Die Möglichkeit, zwei Mitarbeiter in einem Büro unterzubringen, wurde gar nicht untersucht. Dabei stehen nach RL Bau einem staatlichen Sachbearbeiter im Einzelzimmer z. B. 12 m² zur Verfügung, zwei Sachbearbeitern in einem Zimmer stehen insgesamt 18 m² zu. Die Zuwendungsfähigkeit der Mietkosten ist zu prüfen.

3.4 Der SRH empfiehlt der Domowina die Umstellung auf kaufmännische doppelte Buchführung, um künftige Ausgaben/Kosten präziser zuordnen zu können (z. B. einzelnen Regionalverbänden oder Projekten). Diese Art der Buchführung würde zudem ein Controlling erleichtern. Als Verwendungsnachweis kann der Stiftung der dann zu erstellende Jahresabschluss dienen, der ihr sowohl eine Prüfung der Verwendung der Zuwendung als auch einen Überblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Domowina ermöglicht. Eine Prüfung des Jahresabschlusses durch einen Wirtschaftsprüfer ist für die Domowina nicht nötig. Ihr Revisionsausschuss könnte die Aufgabe des Rechnungsprüfers übernehmen.

3.5 Da die in den nicht rechtsfähigen Ortsgruppen vereinigten natürlichen Personen Mitglieder der Domowina sind, sind die Einnahmen und Ausgaben der nicht rechtsfähigen Ortsgruppen eigene Einnahmen und Ausgaben der Domowina und keine Zuwendung. Da diese jedoch von der Domowina nicht gebucht werden, spiegelt der Haushalt der Domowina nicht ihr gesamtes Finanzgebaren wider. Außerdem gelangen die von den Mitgliedern gezahlten Beiträge, aus denen sich die Domowina lt. Satzung mitfinanziert, nicht in den Haushalt der Domowina.

Nur die Förderung des rechtsfähigen Regionalverbandes stellte Zuwendungen im haushaltsrechtlichen Sinne dar. Diese zahlte die Domowina jedoch ohne verbindliche zuwendungsrechtliche Auflagen und Bedingungen und verstieß damit gegen die Auflagen und Bedingungen, unter denen ihr die Stiftung für das sorbische Volk Zuwendungen gewährte.

Die Einnahmen und Ausgaben der nicht rechtsfähigen Ortsgruppen innerhalb des rechtsfähigen Regionalverbandes sind dessen eigene Einnahmen und Ausgaben und damit künftig dort zu verbuchen. Die Weitergabe der Mittel an seine eingetragenen Vereine sind Zuwendungen, die künftig unter den Auflagen und Bedingungen wie die der Domowina gestellten weitergegeben werden müssen.

Das Förderverfahren war zudem nicht geeignet, die Verwendung der Mittel sachgerecht nachzuweisen, da die Vorhaben nicht durch Einzelausgaben untersetzt sind und eine Belegeinsicht nicht erfolgte. Durch die Pauschalförderung ist zwar die Ausreichung der Mittel an die Basis prozentual gestiegen, die Auswirkungen auf die Verwendungskontrolle waren jedoch nachteilig.

3.5.1 Als Empfänger institutioneller staatlicher Zuwendungen darf die Domowina nur notwendige Ausgaben tätigen und muss wirtschaftlich und sparsam haushalten (Nr. 7.5 ANBest-I). Die beispielhaft genannten Ausgaben der Ortsgruppen, die rechtlich Einnahmen und Ausgaben der Domowina sind, waren nicht notwendig und demnach nicht zuwendungsfähig.

Die Notwendigkeit der Förderung von Ortsgruppen, die hohe Restbestände des Vorjahres ausweisen, ist fraglich. Im Fall der genannten Ortsgruppe betrug der Übertrag ins Folgejahr das 3,5fache der Pauschalförderung dieses Jahres.

Die anteilige oder vollständige Bezahlung von Theater- und Konzertbesuchen ist ebenfalls nicht zuwendungsfähig, da nicht notwendig. Nach der Förderrichtlinie der Stiftung, die Bestandteil des Zuwendungsbescheides an die Domowina ist, sind nur Ausgaben für die Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen zuwendungsfähig, nicht für den Besuch von „Fremdveranstaltungen“.

Bei Bezahlung der Eintrittskarten ist außerdem festzustellen, dass Einrichtungen wie Deutsch-Sorbisches Volkstheater und Sorbisches National-Ensemble bereits durch die

Stiftung für das sorbische Volk institutionell gefördert werden, um günstige Eintrittspreise zu ermöglichen.

Ausgaben für Speisen und Getränke anlässlich der Hauptversammlung der Domowina sind nicht zuwendungsfähig. Die finanzielle Beteiligung der Mitglieder an den Kosten für Speisen und Getränke durch Erhebung von Eintrittsgeldern wird diesen von der Domowina über die Ortsgruppen unzulässigerweise wieder erstattet.

Der Besuch einer Revue im Friedrichstadtpalast in Berlin ist keine sorbische Veranstaltung und demnach ebenfalls nicht zuwendungsfähig.

Die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben der Domowina, die die Ortsgruppen tätigten, ist von der Stiftung für das sorbische Volk als Zuwendungsgeber zu überprüfen. Die nicht zuwendungsfähigen Ausgaben sind zurückzufordern.

3.5.2 Der Verein finanziert sich größtenteils aus Betriebseinnahmen und Mitgliedsbeiträgen, die Pauschalförderung scheint hier unnötig und auch von ihrer Höhe her (2,8 %) unsinnig.

Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz (§ 23 SäHO) ist der Zuwendungsbedarf der Vereine genauer zu prüfen.

Dem Verein wurden die pauschalen Fördermittel nicht in der mit dem Zuwendungsbescheid an die Domowina vorgeschriebenen Auflagen zu deren Weiterleitung ausgereicht. Damit wurden ihm auch keine verbindlichen Auflagen zur Haushaltsführung erteilt. So können die nicht zuwendungsfähigen Gaststättenrechnungen, Sitzungsgelder und überhöhten Kilometergeldzahlungen vermutlich auch nicht zurückgefordert werden, soweit sie den Betrag der Pauschalförderung übersteigen.

Die auszugsweisen Angaben im Zuwendungsantrag und im Verwendungsnachweis spiegeln nicht vollständig das Finanzgebaren des Vereins wider, da der Zweckbetrieb nicht ausgewiesen wurde. Deshalb waren der Zuwendungsantrag zur Beurteilung des eigentlichen Finanzbedarfs und der Verwendungsnachweis zur Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben auch nicht geeignet.

4 **Stellungnahmen**

4.1 Das SMWK verweist u. a. auf die Art. 2, 5 und 6 der Verfassung des Freistaates Sachsen.

Die Stiftung für das sorbische Volk teilte in ihrer Stellungnahme mit, sie sei ein Instrument des Staates zur Umsetzung einer nach internationalen Maßstäben beurteilten staatlichen Verpflichtung. Das Gleiche gelte für die Legitimität einer eigenständigen Minderheitenorganisation. Bisher seien Aufgaben und Ziele der Domowina weder in staatlichen Verlautbarungen noch in politischen Gremien in Frage gestellt worden.

Die Stiftung teilte weiter mit, dass eine Überprüfung der Tätigkeitsdarstellungen und Eingruppierungen aller Mitarbeiter/-innen der Stiftungsverwaltung, der Verwaltung der Domowina und des WITAJ-Sprachzentrums in Vorbereitung sei, die eine externe Einrichtung vornehmen werde. Die Überprüfung solle auch dazu dienen, ggf. vorhandene Aufgabenüberschneidungen einzelner Mitarbeiter aufzudecken und abzustellen.

Die Domowina führte aus, auf der Grundlage der Tätigkeitsdarstellungen seien 1995 die gegenwärtigen Eingruppierungen und dazugehörigen Tätigkeitsbewertungen der Domowina-Verwaltung erarbeitet und durch eine Prüfgruppe des BMI im Auftrag der staatlichen Zuwendungsgeber der Stiftung für das sorbische Volk geprüft und bestätigt worden. Der daraufhin aufgestellte Stellenplan sei quantitativ und qualitativ durch alle Zuwendungsgeber im Stiftungsrat der Stiftung für das sorbische Volk anerkannt und bestätigt worden.

Die von ihr nicht nachvollziehbaren Folgerungen des SRH seien für die Domowina Anlass, dass 2004, vorbehaltlich vorhandener Haushaltsmittel, eine erneute Überprüfung durch eine externe Prüfgruppe vorgenommen werden solle.

4.2 Das SMWK bezeichnete es als zutreffend, dass die Vergütungen im Jahr 2003 weiter ausbezahlt worden seien. Dies sei jedoch keinesfalls zu beanstanden, sondern sollte als respektable Leistung aller Betroffenen eher anerkannt werden. Angesichts der zu bewältigenden Aufgabe, nämlich der kompletten Tarifumstellung einer gesamten Einrichtung mit etlichen Mitarbeitern, sei der Zeitraum von einem Jahr eher knapp bemessen. Die Prüfung, inwieweit die im Einzelfall entstandenen nicht zuwendungsfähigen Mehrausgaben zurückgefordert werden müssten oder sollten, sei im Gange. Nach bisherigem Sachstand werde über das Prüfergebnis und dessen mögliche Schlussfolgerungen abschließend im Stiftungsrat zu entscheiden sein.

Die Stiftung für das sorbische Volk teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie sofort nach Kenntnisnahme der Beanstandungen gemeinsam mit der Verwaltung der Domowina entsprechende Maßnahmen zur Klärung des Problems eingeleitet habe. Letztlich hätten die bestehenden Arbeitsverträge, die mit zuwendungsrechtlichen Vorschriften nicht vereinbar seien, nur durch eine Änderungskündigung im Einzelfall beseitigt werden können. Das Kündigungsschutzgesetz lasse jedoch den Kündigungsgrund einer zu hohen Vergütung nicht zu.

Die Stiftung hätte zwar das Recht, die Zuwendung an die Domowina entsprechend zu kürzen, hätte dabei jedoch zu bedenken gehabt, dass durch die bestehenden vertraglichen Bindungen die Domowina letztlich finanziell in ihrem Bestand gefährdet wäre. Demzufolge hätten sich alle Bemühungen auf einvernehmliche Änderungen der Arbeitsverträge konzentriert.

4.3 WITAJ-Sprachzentrum

4.3.1 Das SMWK führte aus, dass die Stiftung und damit auch der Stiftungsrat unter großem Handlungsdruck gestanden hätten, der insbesondere in Kürzungsabsichten des Bundes gründete. Den Stiftungsratsprotokollen sei zu entnehmen, dass dieser unter Beachtung der rechtlichen Eigenständigkeit der Zuwendungsempfänger der Stiftung zu Strukturveränderungen sehr differenzierte Beschlüsse gefasst habe.

Die Stiftung führte dazu aus, dass die Behauptung des SRH, sie behandle ihre Zuwendungsempfänger wie nachgeordnete Einrichtungen, jeder Grundlage entbehre und eine polemische Einschätzung des SRH sei. Die finanziellen Folgen der Gründung des Sprachzentrums seien nicht unterschätzt bzw. vernachlässigt worden. Die inhaltlichen Vorteile aus der Gründung spielten bei einer Strukturveränderung eine mindestens gleichwertige Rolle und würden in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Stiftung überwiegen.

Dass zwei Stellen der Haushaltssachbearbeiterinnen eingespart werden könnten, sei eine unbegründete Behauptung. Die Stiftungsverwaltung erarbeite jedoch derzeit im

Rahmen der Erwirtschaftung der bevorstehenden Kürzungen der Bundeszuwendung ein Konzept zur Konzentration weiterer Verwaltungsaufgaben sorbischer Einrichtungen.

Die Domowina führte an, dass die Annahme des SRH, eine Zusammenlegung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung der Domowina führe zur Reduzierung von Stellen, für sie weder realistisch noch nachvollziehbar sei.

4.3.2 Die Stiftung teilte mit, dass die Lebensaltersstufen - im Einvernehmen von Stiftung und Sprachzentrum - korrigiert und weitergehende Forderungen geprüft bzw. erhoben worden seien.

4.3.3 Das SMWK ist der Auffassung, dass für die Übertragung von Verlagsrechten mangels besonderer, gesetzlich geregelter Formerfordernisse auch mündliche und sogar stillschweigende Vereinbarungen ausreichend seien, wenngleich aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit in der Praxis die Schriftform weitgehend üblich sei.

Die Stiftung hält die Behauptungen des SRH bezüglich der Umsatzsteuerpflicht für hochgradig bedenklich. Der SRH fordere die Domowina auf, das zuständige FA um eindeutige Klärung zu bitten und sollte bis dahin von der Veröffentlichung seiner „Vermutungen“ absehen. Eine Umsatzsteuerpflicht werde wohl letztlich zu verneinen sein.

Die Domowina teilte mit, dass mit Schreiben vom 16.04.2004 das FA um schnelle Klärung der Umsatzsteuerpflicht des Sprachzentrums gebeten wurde, eine Antwort aber noch ausstehe.

4.4 Aus Sicht des SMWK sei die Einführung der kaufmännischen doppelten Buchführung bei der Domowina nicht erforderlich. Die präzise Zuordnung künftiger Ausgaben sei auch durch eine Qualifizierung der Systematik des Haushaltsplanes des Vereins gewährleistet. Außerdem gehe das SMWK davon aus, dass die Stiftung vor Vergabe der Fördermittel die Entscheidung über die Finanzierungsart nach Abwägung gem. Vorl. VwV Nr. 2.1 zu § 44 SÄHO getroffen hat.

Die Stiftung stimmte den Folgerungen des SRH zu, verwies jedoch darauf, dass durch den Gesetzgeber im Rahmen der Vorl. VwV-SÄHO in den ANBest-I, Nr. 1.8 Rücklagenbildungen nur sehr begrenzt zugelassen seien.

4.5 Das SMWK habe die Förderung der Basisarbeit der Ortsgruppen der Domowina (Pauschalförderung) ebenfalls hinterfragt hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und ihre Umsetzung mit Blick auf die zuwendungsrechtlichen Vorschriften. Im Ergebnis sei die Stiftung im März 2004 aufgefordert worden, ihre Vergabevorschriften für Zuschüsse in Inhalt und Form grundsätzlich zu hinterfragen und ggf. eine Überarbeitung zu veranlassen.

Die Domowina führte aus, dass die Pauschalförderung 1994 durch die Zuwendungsgeber zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes beschlossen worden sei. Das Förderverfahren werde im Einvernehmen mit dem Zuwendungsgeber vor allem hinsichtlich des sachgerechten Nachweises der Mittel überarbeitet. Ab 2004 würden Ausgaben zur Pauschalförderung im Haushaltsplan der Domowina in HGr. 5 als Projektmittel für Dritte veranschlagt werden.

4.5.1 Das SMWK führte aus, dass die anteilige oder vollständige Bezahlung von Theater- und Konzertbesuchen ihrer Mitglieder durch die Domowina möglich sei, sofern die Vergabevorschriften der Stiftung dies als Zweck zuließen. Dies würde auch bei dem Besuch der durch die Stiftung geförderten Einrichtungen gelten, da hier zwei

unterschiedliche Zuwendungsempfänger mit unterschiedlichem Zweck gefördert würden.

Die Domowina führt hierzu aus, dass nur zuwendungsfähige Ausgaben für zuwendungsfähige Veranstaltungen anteilig gefördert würden. Ausgaben für Geburtstagsgeschenke und Präsente für eigene Mitglieder, Mahngebühren, Trinkgelder und Restaurantbesuche der Ortsgruppen und Vereine seien nicht Gegenstand der Pauschalförderung. Außerdem seien die beispielhaft genannten Ausgaben weder de facto noch de jure Einnahmen und Ausgaben der Domowina.

Theater- und Konzertbesuche seien Teil einer Veranstaltung der Pflege sorbischsprachiger Gemeinschaft und damit lt. Richtlinie zuwendungsfähig. Der anlässlich der Jahreshauptversammlung der Domowina von den Delegierten gezahlte Beitrag sei kein Eintritt, sondern ein Eigenbeitrag für Verpflegung. Es sei den Ortsgruppen freigestellt, ihren Delegierten aus eigenen Mitteln die Auslagen zu erstatten.

5 Schlussbemerkung

Dem SRH ist die Sonderstellung der Domowina als Interessenvertreterin des sorbischen Volkes durchaus bewusst, doch auch sie muss sich an zuwendungsrechtlichen Vorschriften messen lassen. Inwieweit sie Sonderaufgaben erfüllt, müsste sich nachvollziehbar in den Tätigkeitsdarstellungen widerspiegeln. In die zugesagte Organisationsuntersuchung innerhalb der Domowina und der Stiftung, die auch Aufgabenüberschneidungen aufzeigen soll, sollte deshalb eine Aufgabenkritik einfließen.

Das Wesen des Besserstellungsverbot wurde offensichtlich verkannt. Die Domowina als eingetragener Verein ist nicht tarifgebunden. Da sie jedoch institutionell gefördert wird, darf sie ihre Beschäftigten nicht besser stellen als die des Freistaates Sachsen. Demzufolge sind Personalausgaben nur in dieser Höhe zuwendungsfähig. Sobald SMWK und Stiftung Kenntnis von der Besserstellung erlangten, hätten sie die Zuwendung nicht mehr in bisheriger, sondern nur noch in zulässiger Höhe ausreichen dürfen. Dass die Domowina sich arbeitsvertraglich an den BAT-O (VKA) gebunden hat, ändert daran nichts. Das - zeitweise - so entstandene Defizit muss aus anderen Mitteln, z. B. Spenden, ausgeglichen werden.

Dass die Stiftung ihre Zuwendungsempfänger behandelt wie nachgeordnete Einrichtungen, wurde durch die Stellungnahme der Stiftung erneut deutlich.

Hochschullehrer haben in erheblichem Umfang Nebentätigkeiten ausgeübt.

Die Hochschule hat nicht geprüft, ob sich diese im zulässigen Rahmen hielten, ob die Lehrverpflichtungen eingehalten wurden und Ablieferungspflichten bestanden

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat an der Hochschule für Musik und Theater „Felix Mendelssohn Bartholdy“ Leipzig (HMT) die Einhaltung der Sächsischen Nebentätigkeitsverordnung (SächsNTVO) und der Sächsischen Hochschulnebtätigkeitsverordnung (SächsHNTV) geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die SächsHNTV ist nach Änderung des Sächsischen Hochschulgesetzes nicht neu erlassen worden.

2.2 Hauptamt und Nebentätigkeit

Angehörige der HMT üben unterschiedliche Nebentätigkeiten aus, darunter sind Konzerte, Theaterinszenierungen, CD-Produktionen und Rundfunkaufzeichnungen, aber auch Moderatorentätigkeiten. Hochschulangehörige leiten Chöre und sind als Juroren tätig. Wissenschaftliches und künstlerisches Personal der Musikhochschule hat Lehraufträge an anderen Hochschulen (u. a. Gastprofessuren im Ausland) übernommen.

Die HMT hat entgeltlich ausgeübte Tätigkeiten regelmäßig als künstlerische Nebentätigkeiten anerkannt. Hochschullehrer haben der eigenen Weiterbildung dienende wissenschaftliche Fachtagungen und Hospitationen als Nebentätigkeit beantragt und abgerechnet. Für die Mitwirkung an Veranstaltungen der HMT (z. B. die Internationale Sommer-Musik-Akademie) wurden Nebentätigkeitsgenehmigungen erteilt.

2.3 Anzeige und Beantragung von Nebentätigkeiten

An der HMT gingen im Jahr 2001 77 Hochschulangehörige in 640 Fällen einer Nebentätigkeit nach. Davon wurden 240 Tätigkeiten nicht angezeigt oder beantragt. In 91 Fällen erfolgte die Anzeige/Beantragung zu spät. Die Antragsteller sind ihrer Auskunftspflicht nur unvollständig nachgekommen. Die HMT konnte deshalb nicht zwischen entgeltlicher und unentgeltlicher Nebentätigkeit unterscheiden. Wie viele Nebentätigkeiten an der HMT tatsächlich ausgeübt wurden und welche davon anzeigepflichtig/genehmigungspflichtig gewesen wären, ließ sich infolge fehlender Anzeige bzw. unvollständiger Angaben nicht ermitteln. Die HMT hat auf die Erhebung der fehlenden Informationen verzichtet und dies damit begründet, dass nur künstlerische - und damit nicht genehmigungspflichtige - Tätigkeiten vorlägen.

2.4 Umfang der Nebentätigkeiten

Die HMT hat umfangreiche Lehraufträge von Hochschullehrern (bis zu 9 Semesterwochenstunden - SWS) und Konzerttourneen genehmigt. Diese und andere zeitaufwändige Nebentätigkeiten fanden in der Vorlesungs- und Prüfungszeit statt. Hochschullehrer kamen infolge mehrwöchiger, nebensächlich bedingter Abwesenheiten ihrer Präsenzpflicht an der Hochschule nicht nach. Ein Professor absolvierte u. a. von Oktober bis Dezember 2001 Konzerte mit einem Sinfonieorchester, darunter eine mehrwöchige Tournee durch Deutschland und Südamerika. Die Hochschule genehmigte die Konzertreisen ohne Nachweis der Erfüllung des Lehrdeputates und verzichtete auf eine detaillierte Abrechnung der zeitlichen Beanspruchung. Vorbereitungszeiten von Lehrveranstaltungen, Proben und Reisezeiten hat die HMT in vielen Fällen nicht der Nebentätigkeit, sondern dem Hauptamt zugeordnet. Für Nebentätigkeiten während der Arbeitszeit lagen keine oder keine ausreichenden Genehmigungen vor, die vorgeschriebene aktenkundige Begründung des dienstlichen Interesses fehlte regelmäßig.

2.5 Erklärungen über ausgeübte Nebentätigkeiten

An der HMT ging keine der Erklärungen über in 2001 ausgeübte Nebentätigkeiten fristgemäß zum 31.01.2002 ein. Zwischen Anzeigen und Erklärungen wurde nicht unterschieden. Die Hälfte der Nebentätigen (34) reichte Anzeigen/Erklärungen erst anlässlich der Prüfung des SRH Ende 2002 nach. Zu einem Drittel der angezeigten Tätigkeiten erfolgten keine Erklärungen, da die Auffassung vorherrschte, mit einer Anzeige bzw. einem Antrag den Auskunftspflichten bereits nachgekommen zu sein. Andererseits wurden Erklärungen über ausgeübte Nebentätigkeiten abgegeben, zu denen noch keine Anzeige vorlag.

Die Hochschulangehörigen haben die mit den Erklärungen zu erteilenden Auskünfte nicht abgegeben. Dies ist im Wesentlichen auf die unzureichenden Vorgaben der Hochschule zurückzuführen. Die eingereichten Erklärungen ermöglichten der HMT keine ausreichende Prüfung. Insbesondere war nicht ersichtlich, ob die Tätigkeiten im öffentlichen Dienst geleistet wurden.

2.6 Ablieferungspflichten

Der Verwaltung der HMT ist nicht bekannt, ob eine Inanspruchnahme von Personal und Einrichtungen der Hochschule (z. B. Räumlichkeiten) vorlag. Die Hochschule hat generell darauf verzichtet, Angaben zur Vergütung zu verlangen. Ob Ablieferungspflichten entstanden, hat die HMT nicht geprüft.

2.7 Genehmigungspraxis und Kontrolle

Die Hochschule hat nicht zwischen Anzeige- und Genehmigungspflicht unterschieden. Vielfach wurden Nebenbeschäftigungen schon vor Erteilung der Genehmigung begonnen. Andererseits hat die HMT Tätigkeiten, die lediglich anzeigepflichtig waren, einem Genehmigungsverfahren unterzogen. Ein Abgleich zwischen Anzeigen bzw. Genehmigungen und eingegangenen Erklärungen fand nicht statt. Bei Vorliegen umfangreicher Nebentätigkeiten wurde die Einhaltung der Lehrverpflichtungen nicht kontrolliert. Abgesehen von wenigen Ausnahmen hat die HMT auf Bearbeitungs- und Prüfvermerke verzichtet.

Die HMT hat die nicht fristgemäß eingereichten Erklärungen nicht nachdrücklich angefordert. Sie hat in keinem Fall die Nebentätigkeit untersagt. Mit der Begründung, dass

es sich um ein „Massendelikt“ handle, hat sie auf disziplinarische Konsequenzen verzichtet.

Für die HMT waren Mehrfachverstöße gegen das Nebentätigkeitsrecht typisch. Beispielsweise hat ein wissenschaftlicher Mitarbeiter 2001 während der Schulzeit wöchentlich Proben mit einem Schulchor in einem anderen Bundesland durchgeführt. Die regelmäßig während der Arbeitszeit stattfindende Nebentätigkeit wurde erst im November 2002 angezeigt und ohne Vermerk nachträglich genehmigt. Den Zeitaufwand hat der Mitarbeiter mit 2,5 Stunden pro Woche angegeben, Reisezeiten blieben dabei unberücksichtigt.

Eine Professorin zeigte ihre umfangreichen und teilweise genehmigungspflichtigen Nebentätigkeiten wiederholt erst nach deren Ausübung an. Die in Vorlesungs- und Prüfungszeiten an Wochentagen durchgeführten, z. T. ganztägigen Tätigkeiten, überstiegen in mehreren Monaten deutlich ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit, wobei Vorbereitungszeiten nicht inbegriffen waren. Mehrfache Ermahnungen und die Aufforderung, die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtungen (22 SWS) nachzuweisen, blieben erfolglos. Konsequenzen hieraus wurden nicht gezogen. Die Jahresmeldung und Angaben zur Vergütung fehlten.

3 Folgerungen

3.1 Die SächsHNTV ist unwirksam. Sie muss neu erlassen werden.

3.2 Hauptamt und Nebentätigkeit

Gemäß der SächsNTVO ist Nebentätigkeit die Ausübung eines Nebenamtes oder einer Nebenbeschäftigung. Letztere ist jede sonstige, nicht zum Hauptamt gehörende Tätigkeit innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes.

Die HMT hat nicht immer sachgerecht zwischen Hauptamt und Nebentätigkeit unterschieden. Die Mitwirkung von Professoren an künstlerischen Veranstaltungen der Hochschule, die Teilnahme an - der eigenen Weiterbildung dienenden - wissenschaftlichen Fachtagungen und Fortbildungsaufenthalte an anderen Musikhochschulen zählen zu den Dienstaufgaben.

Die Abgrenzung von Haupt- und Nebenamt an Kunsthochschulen bedarf besonderer Sorgfalt. Einerseits gehört zu den dienstlichen Aufgaben von Professoren an Kunsthochschulen, in ihrem Fach mit künstlerischen Leistungen auch außerhalb der Hochschule wirksam zu werden. Andererseits sind nach dem § 83 Abs. 1 Nr. 3 SächsBG schriftstellerische, wissenschaftliche, künstlerische und Vortragstätigkeiten nicht genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten. Aus der Tatsache einer entgeltlich ausgeübten künstlerischen Tätigkeit allein kann nicht auf eine Nebentätigkeit geschlossen werden. Die Zuordnung ist vielmehr im Einzelfall vom inhaltlichen Bezug zum Berufungsgebiet abhängig zu machen. So sind z. B. CD-Produktionen in künstlerischen Fächern keine Nebentätigkeiten, sondern künstlerische Veröffentlichungen.

Der SRH hat empfohlen, die Abgrenzung von Haupt- und Nebenamt künftig bereits im Ergebnis der Berufungsverhandlungen vorzunehmen. Hochschul- und Beamtenrecht enthalten hierzu geeignete Regelungen.

3.3 Anzeige und Beantragung von Nebentätigkeiten

Jede Nebentätigkeit ist entsprechend der SächsNTVO vor ihrer Aufnahme schriftlich anzuzeigen. Dies trifft auch für nicht genehmigungspflichtige oder allgemein genehmigte Nebentätigkeiten zu, soweit sie entgeltlich ausgeübt werden. Bei Beantragung von Nebentätigkeiten sind vorab Informationen zu Art, zeitlichem Umfang, Auftraggeber und die zu erwartenden Entgelte mitzuteilen.

Die Begründung der HMT, wonach nur künstlerische - und damit nicht genehmigungspflichtige - Tätigkeiten vorlägen, hat der SRH anhand von Beispielen widerlegt.

Die Hochschule hat ihre Festlegungen zur Anzeige und Beantragung von Nebentätigkeiten zu konkretisieren sowie fehlende Angaben einzuholen. Die Ausübung einer Nebentätigkeit ohne Genehmigung bzw. Anzeige ist eine Dienstpflichtverletzung und kann entsprechend geahndet werden. Die HMT hat in diesen Fällen disziplinarrechtliche Maßnahmen einzuleiten.

3.4 Umfang der Nebentätigkeiten

Die HMT hat Nebentätigkeiten genehmigt, obwohl bereits aus dem Antrag ersichtlich war, dass sie ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit - z. T. wesentlich - überschritten. Auf erkennbare dienstliche Beeinträchtigungen reagierte die Hochschule nicht angemessen.

Die Hochschule hat fehlerhafte Nachweise der zeitlichen Inanspruchnahme vieler Nebentätigkeiten hingenommen. Vorbereitungs- und Reisezeiten sind dem gesamten zeitlichen Aufwand zuzurechnen. Bei Lehraufträgen fällt für die Vorbereitung nochmals der gleiche Zeitaufwand an. Proben sind der Nebentätigkeit zuzuordnen.

Nach § 82 Abs. 3 SächsBG darf Nebentätigkeit nur außerhalb der Arbeitszeit ausgeübt werden. Ausnahmen dürfen nur in besonders begründeten Fällen, insbesondere im öffentlichen Interesse, zugelassen werden, wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstehen und die versäumte Arbeitszeit nachgeholt wird.

3.5 Erklärungen über ausgeübte Nebentätigkeiten

Die HMT hat die termingemäße und vollständige Abgabe der Erklärungen durch rechtzeitige Information der Mitarbeiter zu gewährleisten. Nach § 9 SächsNTVO muss eine Erklärung über ausgeübte Nebentätigkeiten wenigstens Informationen zu Art, zeitlicher Inanspruchnahme und Dauer der Tätigkeit enthalten.

3.6 Ablieferungspflichten

Die HMT ist bisher zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Nebentätigkeiten ihres Lehrpersonals keiner Ablieferungspflicht unterliegen und hat damit auf mögliche Einnahmen verzichtet und gegen Haushalts- und Nebentätigkeitsrecht verstoßen.

3.7 Genehmigungspraxis und Kontrolle

Die HMT sprach Genehmigungen aus, die allein wegen des Zeitumfanges nicht hätten erteilt werden dürfen. Auf erkennbare Verfehlungen reagierte die Hochschule nicht oder nicht angemessen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Seitens des SMWK bestehen keine Einwendungen gegen die Sachdarstellung. Von der Hochschule werde erwartet, dass sie in Kenntnis der näheren Umstände einer konkreten Tätigkeit sachgerecht über die Zuordnung zu Haupt- oder Nebenamt entscheide. Wenn durch die Nebentätigkeit die Beeinträchtigung der dienstlichen Interessen zu befürchten sei, habe die Hochschulleitung die Nebentätigkeitsgenehmigung zu versagen bzw. die Ausübung der Nebentätigkeit zu untersagen. Dies sei insbesondere der Fall, wenn die für die Nebentätigkeiten wöchentlich aufgewendete Zeit insgesamt 8 Stunden überschreite (Fünftelvermutung). Allerdings sei auch denkbar, dass dienstliche Interessen nicht beeinträchtigt werden, obwohl das Fünftel überschritten sei.

Das SMWK halte die pauschale Einbeziehung von Reisezeiten in den zeitlichen Aufwand für die Nebentätigkeit für problematisch. Die Prüfung müsse im Einzelfall durch die Hochschule erfolgen.

Künstlerische Mitarbeiter seien in der Gestaltung ihrer Arbeitszeit nicht frei (§§ 15 ff. BAT-O).

Das SMWK werde im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht darauf hinwirken, dass die HMT die Regelungen zum Nebentätigkeitsrecht korrekt umsetzt, die bestehenden Mängel abstellt und erforderlichenfalls dienst-/arbeitsrechtliche Maßnahmen einleitet.

Die Nebentätigkeit des Institutsdirektors ging über das zulässige Maß hinaus und hätte in diesem Umfang nicht genehmigt werden dürfen.

Durch Umstellung von Fehlbedarfs- auf Festbetragsfinanzierung können Haushaltsmittel eingespart und Anreize zur wirtschaftlicheren und sparsameren Verwendung der Zuwendungen gegeben werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat bei zwei Forschungsinstituten geprüft, die vom Freistaat Sachsen institutionell gefördert werden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Evaluation durch den wissenschaftlichen Beirat

Gemäß den Satzungen haben die wissenschaftlichen Beiräte die Forschungsleistungen und Arbeitspläne der Institute periodisch - in der Regel im Abstand von drei bzw. vier Jahren - zu bewerten. Evaluationen haben bei einem Institut bisher gar nicht, beim anderen erst zehn Jahre nach dessen Gründung stattgefunden.

2.2 Arbeitszeit der wissenschaftlichen Mitarbeiter

Die Arbeitsordnungen der Forschungseinrichtungen regeln Arbeitszeiten nur für die nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter. Sie ermöglichen den wissenschaftlichen Mitarbeitern, Arbeitszeit und Arbeitsort zu wählen.

2.3 Arbeitsaufenthalte ausländischer Gastprofessoren

In den Wirtschaftsplänen eines Instituts waren Mittel für Arbeitsaufenthalte von Gastprofessoren aus Ostmitteleuropa veranschlagt. Die 1999, 2000 und 2001 vom Institut finanzierten Professoren hielten eine Vorlesung bzw. ein Seminar an einer Universität.

2.4 Nebentätigkeit

Der Direktor eines Instituts übte von 1999 bis 2002 Nebentätigkeiten an verschiedenen ausländischen Universitäten aus. Nach dem Anstellungsvertrag sind Nebentätigkeiten im Rahmen des rechtlich Zulässigen möglich.

2.5 Reisekostenabrechnungen

Nach den Zuwendungsbescheiden sind das SächsRKG und die VwV zum SächsRKG in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden.

In den Hj. 2000 und 2001 erstatteten beide Forschungseinrichtungen Drittmittelbeschäftigten Reisekosten aus dem Titel für Dienstreisen der Angestellten. In einigen Fällen ersetzten die Institute Taxi-, Telefon- und Getränkekosten.

Der Direktor eines Instituts ließ sich Flugkosten erstatten, für die keine dienstliche Veranlassung zu erkennen ist.

2.6 Finanzierung

Die Institute erhalten Zuwendungen im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung.

3 Folgerungen

3.1 Evaluation durch den wissenschaftlichen Beirat

Die wissenschaftlichen Beiräte haben die Forschungsleistungen und Arbeitspläne der Institute periodisch zu bewerten.

3.2 Arbeitszeit der wissenschaftlichen Mitarbeiter

Soweit bei einer institutionell geförderten Einrichtung der BAT, MTArb oder beamtenrechtliche Vorschriften angewendet werden, sind für die Beschäftigten der Einrichtung die Arbeitszeiten wie im öffentlichen Dienst zu vereinbaren. Abweichungen von den Regelungen des öffentlichen Dienstes würden eine nach Nr. 1.3 ANBest-I unzulässige Besserstellung gegenüber vergleichbaren Staatsbediensteten bedeuten. Die Institute wenden den BAT-O an. Spezielle Ausnahmen von Arbeitszeitregelungen für wissenschaftliche Mitarbeiter sind weder nach BAT-O noch anderen Vorschriften zulässig. Lediglich für Professoren an Hochschulen erklären § 54 Abs. 1 SächsHG und § 14 Sächsische Arbeitszeitverordnung die Vorschriften über die Arbeitszeit für unanwendbar.

Die Arbeitszeitordnungen der Forschungseinrichtungen verstoßen gegen das Besserstellungsverbot. Sie sind den Regelungen im öffentlichen Dienst anzupassen.

3.3 Arbeitsaufenthalte ausländischer Gastprofessoren

Zuwendungszweck sind die im Wirtschaftsplan festgelegten Aufgaben. Mit den veranschlagten Mitteln waren nach den Erläuterungen der Wirtschaftspläne Arbeitsaufenthalte und nicht eine Vorlesung oder ein Seminar an einer Hochschule zu finanzieren. Da keine oder nur geringfügige Tätigkeiten für die Forschungseinrichtung stattfanden, handelte es sich nicht um Arbeitsaufenthalte am Institut, sondern um Gastprofessuren an der Universität.

Die Vereinbarungen mit den Gastprofessoren zur Leistung von Lehre an der Universität verstoßen gegen den Zuwendungszweck. Die Vergütungen der Gastwissenschaftler waren von der Hochschule zu tragen.

3.4 Nebentätigkeit

Nach § 83 Abs. 2 SächsBG ist eine nicht genehmigungspflichtige Nebentätigkeit ganz oder teilweise zu untersagen, wenn der Beamte bei ihrer Ausübung dienstliche Pflichten verletzt. Eine Verletzung der Dienstpflichten aus dem Hauptamt ist anzunehmen, wenn die Nebentätigkeit hinsichtlich der zeitlichen Inanspruchnahme und ihrer Intensität ein Ausmaß erreicht, welches die Leistungsfähigkeit des Beamten bei Erfüllung seiner Dienstaufgaben nicht unerheblich beeinträchtigt. Die derzeitige Tätigkeit des Direktors für eine ausländische Universität umfasst eine halbe Stelle. Die Reisedauer zum Nebentätigkeitsort beträgt von Sachsen rd. 8 Stunden. Aufgrund des zeitlichen Umfangs der Nebentätigkeit und der Reisedauer ist eine Beeinträchtigung seiner Leistungsfähig-

keit bei Erfüllung der Dienstaufgaben unvermeidlich. Im Jahr 2000 war er 74 Tage, 2001 69 Tage und 2002 78 Tage im Institut anwesend. Die verbleibenden Arbeitstage nutzte er für Reisen und die Nebentätigkeit.

Die Nebentätigkeit an der ausländischen Hochschule ist zu beschränken.

3.5 Reisekostenabrechnungen

Das SächsRKG und die VwV zum SächsRKG wurden von den Instituten nur unzureichend beachtet.

Reisekosten von Drittmittelbeschäftigten dürfen nicht aus Zuwendungsmitteln finanziert werden.

Das SMWK hat hinsichtlich der Abrechnungen der Flugkosten des Direktors weitergehende Konsequenzen zu prüfen.

3.6 Finanzierung

Die im Rahmen der Prüfung festgestellten Sachverhalte zeugen von einer großzügigen Finanzausstattung der Institute. Sie lassen den Schluss zu, dass die Institute über ein hohes Einsparpotenzial verfügen. Auch ein An-Institut hat in Zeiten knapper Kassen einen Beitrag zur Senkung der Kosten im Wissenschaftsbereich zu leisten.

Wir empfehlen dem SMWK eine Umstellung von Fehlbedarfs- auf Festbetragsfinanzierung. Eine knapp kalkulierte Festbetragsfinanzierung setzt den Instituten einen größeren Anreiz zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Zuwendungen und zur Einwerbung von Drittmitteln.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK erklärt, die Wissenschaftlichen Beiräte würden die Arbeitspläne und Tätigkeitsberichte der Institute jährlich evaluieren. Ihre positive Bewertung sei Voraussetzung für die Genehmigung der Pläne und Berichte durch das Kuratorium.

In der Gründungsphase bzw. vor Beginn der Amtszeit der Direktoren sei eine Evaluation nicht zielführend gewesen, da die langfristige Umsetzung der Gründungskonzeption Aufgabe des berufenen Direktors sei und nicht Aufgabe der vor seiner Amtszeit agierenden Gründungs- und kommissarischen Direktoren. Die Gesamtevaluationen seien dann 2003 abgeschlossen worden.

Die Überarbeitung der Arbeitszeitordnung sei seitens der Institute eingeleitet worden.

Die Mittel für Gastwissenschaftler seien keinesfalls zweckwidrig verwendet worden. Die Gastwissenschaftler hätten während ihres Aufenthaltes intensive Gespräche am Institut geführt und Publikationen vorbereitet. Auch seien aus den Gastaufenthalten Gemeinschaftsprojekte mit tschechischen Gastwissenschaftlern und Gastaufenthalte an tschechischen Einrichtungen erwachsen. Der Direktor hätte die allgemeinen Aufgaben nicht mit in die Verträge aufgenommen. Die Verträge seien künftig genauer zu verfassen. Die Lehre an der Hochschule sei lediglich zusätzliche Aufgabe gewesen. Sie sei im Übrigen im Rahmen der Kooperationsvereinbarung des Instituts mit der Universität erfolgt.

Das SMWK lehnt eine teilweise Untersagung der Nebentätigkeit ab. Nur die Nebentätigkeit im bisherigen Umfang ermögliche die notwendige akademische Einbindung des

Wissenschaftlers, insbesondere in seiner Eigenschaft als Direktor des sächsischen Instituts, in die Wissenschaftsgemeinschaft des anderen Landes und deren umfangreiches Kooperationsnetz. Der Umfang der Nebentätigkeit liege somit im Interesse des Instituts, seiner Gremien und des Freistaates Sachsen. Der Erfolg des Instituts sei maßgeblich an die Person des Direktors, seine Aktivitäten und internationale wissenschaftliche Reputation gebunden. Die Darstellung des Rechnungshofs, dass der Direktor z. B. im Jahr 2002 nur 78 Tage am Institut anwesend gewesen sei, suggeriere, dass er nur an diesen Tagen für das Institut tätig gewesen sei. Dies sei unzutreffend. An einem international agierenden Institut sei für die Wahrnehmung der Dienstaufgaben keine Voraussetzung, dass der Direktor physisch am Dienort anwesend ist. Wenn der Direktor in dem anderen Land sei, bedeute dies nicht, dass er nur seiner Tätigkeit an der dortigen Universität nachgehe, jenseits der Interessen seines Instituts. Die Aufenthalte in dem anderen Land seien wesentlich bestimmt von unerlässlichen akademischen und wissenschaftsorganisatorischen Aufgaben für das Institut, die er nur dort erfüllen könne. Er bahne internationale Kooperationen an, betreue sächsische Wissenschaftler während ihres Aufenthaltes dort, bereite mit Kooperationspartnern Konferenzen und Publikationen vor, führe Gespräche mit künftigen Stipendiaten und Nachwuchswissenschaftlern etc. Von einer Vernachlässigung seines Hauptamtes könne keine Rede sein, ganz im Gegenteil habe der Direktor - und dies sei nachdrücklich vom Wissenschaftlichen Beirat bestätigt worden - weit über alle Erwartungen hinaus Aktivitäten entwickelt, sodass sich das Institut zu einem Spitzeninstitut entwickelt habe.

Das SMWK hält die Fehlbedarfsfinanzierung für die geeignete Finanzierungsform. Die Forschungsarbeit des Instituts oder gar die Existenz dürfe nicht ernsthaft gefährdet werden. Die Möglichkeiten für ein geisteswissenschaftliches Institut, Einnahmen zu erzielen, seien äußerst gering. Das SMWK weist darauf hin, dass Drittmittel nicht als Einnahmen erfasst, sondern gesondert geführt, abgerechnet und dem Zuwendungsgeber nachrichtlich mitgeteilt würden. Sie würden der Erarbeitung zusätzlicher Forschungsprojekte dienen und setzten eine angemessene Grundfinanzierung voraus.

5 Schlussbemerkung

Der SRH nimmt zur Kenntnis, dass die in den Satzungen der Institute festgelegte Bewertung der Forschungsleistungen und Arbeitspläne nunmehr nicht nur im Abstand von drei bzw. vier Jahren, sondern jährlich erfolgen soll.

Es ist belegt, dass zumindest ein Gastprofessor nur einmal wöchentlich im Institut anwesend war. An diesem Tag hielt er aber ein Seminar an der Universität. Die tatsächlichen Anwesenheitszeiten der Gastprofessoren im Institut sind nachzuweisen.

Die vom SMWK vorgetragene Argumente widerlegen nicht die zeitliche Inanspruchnahme des Direktors durch die Nebentätigkeit. Zwar kann allein aus der Anwesenheit am Arbeitsort nicht auf die Erfüllung der Dienstaufgaben geschlossen werden. Allerdings ist die festgestellte außerordentlich geringe Präsenz sehr wohl ein starkes Indiz für die nur eingeschränkte Ausübung des Hauptamtes.

Die Stellungnahme des SMWK zu einigen Flügen des Direktors legt nicht dar, inwieweit ein dienstlicher Zusammenhang besteht.

Der SRH hält an einer Umstellung auf Festbetragsfinanzierung fest. Es gibt andere vergleichbare festbetragsfinanzierte Forschungseinrichtungen.

Mangelhafte Gestaltung des Energielieferungsvertrages durch die Liegenschaftsverwaltung und nicht genutzte Chancen bei der Vertragsanpassung durch das Forschungszentrum führten zu vermeidbaren Ausgaben in Millionenhöhe.

Vergabevorschriften sind nicht eingehalten worden. Der Planansatz für Öffentlichkeitsarbeit wurde um rd. 115 T€ überzogen. In der Verwaltung wird zu viel Personal eingesetzt.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Zuwendungen an das Forschungszentrum Rossendorf e. V. (FZR) und dessen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Jahre 2000 und 2001 geprüft. Die Untersuchungen erstreckten sich auf die Verwaltung, nicht jedoch auf die wissenschaftliche Arbeit des Forschungszentrums.

Das Institut befasst sich mit anwendungsorientierter Grundlagenforschung auf den Gebieten Materialforschung, Biomedizin-Chemie, Umwelt, Sicherheitsforschung sowie Kern- und Strahlungsphysik und ist Mitglied der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL). Mit fast 420 Stellen und Zuwendungen in Höhe von rd. 45,5 Mio. € im Jahre 2001 ist das FZR das größte Institut des Verbundes. Die Finanzierung erfolgt im Wege der institutionellen Förderung und wird je zur Hälfte von Bund und Land erbracht.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Personal

Im FZR sind vier Kraftfahrer und ein Fuhrparkleiter angestellt. Mit der Vermittlung und Abrechnung von Telefongesprächen sind zwei Mitarbeiterinnen (1,6 VK) befasst. Die Arbeitsgruppe Investitionen, verantwortlich für die Koordinierung der Bautätigkeit am Standort, verfügt über 5 Stellen. Der technische Betriebsdienst weist 13 Stellen aus. Das FZR beschäftigt einen Fernmeldetechniker. Die insgesamt 12 Mitarbeiter der Abteilung Datenverarbeitung und Kommunikation sind Dienstleister für den wissenschaftlichen Bereich im Sinne eines klassischen Rechenzentrums. Spezifische Anwendersoftwarelösungen werden in der Zentralabteilung Forschungstechnik erstellt. Darüber hinaus betreuen 3,2 von 4 VK der Abteilung Betriebsorganisation Hard- und Software der Verwaltung. Fünf der sechs Abteilungen der Verwaltung beschäftigen 1 VK für Sekretariats- und kaufmännisch-administrative Aufgaben. Im wissenschaftlichen Bereich einschließlich Vorstand sind 17 VK mit diesen Aufgaben betraut.

Viele Tätigkeitsdarstellungen sind mangelhaft. Die Arbeitsvorgänge wurden oftmals unzureichend beschrieben und nicht im Einzelnen bewertet. Eingruppierungen erfolgten pauschaliert.

Insgesamt sieben Vorzimmerkräfte sind in der Verg.Gr. V c BAT-O, weitere zehn in der Verg.Gr. VI b eingruppiert. Die Tätigkeiten der kaufmännisch-administrativen Sachbearbeiterinnen im wissenschaftlichen Bereich sind mit den Verg.Gr. IV a, V c und VII sehr unterschiedlich bewertet. Eine Mitarbeiterin der Telefonzentrale wird nach Verg.Gr. VI b vergütet. Sieben der neun Abteilungsleiter des kaufmännisch-technischen Bereiches erhalten die Verg.Gr. II a bis I. Die Stelle des Bibliotheksleiters wurde mit der Verg.Gr. I a bewertet. Der Leiter Personalwirtschaft hat die Fachaufsicht über vier Mitarbeiter und ist verantwortlich für die Bezüge- und Reisekostenrechnung. Er ist in Verg.Gr. III eingruppiert.

Das FZR hat im Zeitraum 01.01.2000 bis Januar 2003 insgesamt 38 Mitarbeitern, davon 7 aus der Verwaltung, Zulagen nach § 24 BAT-O gezahlt. Insgesamt wurden dafür rd. 275.000 € ausgegeben. Beispielsweise hat ein in Verg.Gr. I a eingruppiertes Abteilungsleiter im Zeitraum 01.09.1999 bis 30.06.2002 eine Zulage in Höhe des Differenzbetrages zur Verg.Gr. I (durchschnittlich 490 € monatlich) erhalten. Begründet wurde dies mit der Übernahme höherwertiger Aufgaben als Leiter einer Projektgruppe zur Reorganisation des komplexen Abrechnungssystems des Instituts. Im technischen Bereich wurden die zusätzlichen Vergütungen u. a. mit vorhandener Qualifikation begründet. Einige Wissenschaftler - eingruppiert in die Verg.Gr. I b und I a - erhielten Zulagen für die Leitung von Drittmittelprojekten in Höhe des Differenzbetrages zur nächsthöheren Vergütungsgruppe (rd. 380 bis 560 € monatlich).

In den Hj. 2000 und 2001 wurden 1.624,5 Überstunden vergütet. Die Zahlungen beliefen sich auf insgesamt rd. 22.000 €. Sie erfolgten an nur wenige Mitarbeiter, darunter den Leiter Fahrbereitschaft, den Abteilungsleiter Einkauf und den Betriebshandwerker Energie.

Im selben Zeitraum erhielten die Kraftfahrer für 3.191 Dienststunden an Samstagen, Sonntagen, Feiertagen und in der Nacht sowie für 12.032 Stunden Rufbereitschaft rd. 21.000 €. Wochenend-, Feiertags- und Nachtdienst wurde u. a. für Postfahrten, Wagenpflege, Übergabe von Dienstfahrzeugen an Selbstfahrer sowie „diverse“ Arbeiten in Anspruch genommen.

2.2 Lieferungen und Leistungen

Der SRH hat zwölf Beschaffungen von Büro-, Computer- und Forschungstechnik mit Auftragswerten zwischen rd. 5.600 € und rd. 600.000 € geprüft. Nur zwei erfolgten im Wege Öffentlicher Ausschreibung. Zwei weitere wurden im Rahmen Beschränkter Ausschreibungen mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb realisiert. In drei Fällen, darunter beim Kauf von Laptops im Gesamtwert von rd. 15.000 €, wurde Zeitmangel als Argument für den Verzicht auf Ausschreibung angeführt. Beim Kauf einer Netzwerkintegration für Drucker (rd. 14.000 €) wurde auf die „bekanntesten günstigen Hauspreise“ verwiesen.

Das FZR hat Bewachung, Gebäudereinigung, Pflege der Außenanlagen, Winterdienst sowie das technische und infrastrukturelle Gebäudemanagement an Dritte vergeben. Nur dem Vertragsabschluss zur Gebäudereinigung mit Wirkung zum 01.01.2003 ging ein vorschriftsmäßiges und vollständig dokumentiertes Vergabeverfahren voraus. In den übrigen Fällen waren Gründe für den Verzicht auf eine Öffentliche Ausschreibung nicht aktenkundig. Die Wahl der Auftragnehmer war nicht oder nur unzureichend schriftlich begründet. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens (Angebotseröffnung, Feststellung und Begründung der Entscheidungen, getroffene Maßnahmen) war unvollständig.

Das FZR hat im Zeitraum 1999 bis 2002 eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) auf Basis des betriebswirtschaftlichen Softwaresystems SAP R/3 eingeführt. Hintergrund waren Beschlüsse der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), wonach die WGL ein umfassendes Qualitätsmanagement mit den Elementen Evaluierung, KLR und Programmbudgets auf der Basis eines kaufmännischen Rechnungswesens einzuführen hat. Die Einführung kostete insgesamt rd. 1,1 Mio. €.

Der Auftrag zur Bereitstellung der Software im Wert von mehr als 300.000 € wurde freihändig vergeben. Das FZR hat dies damit begründet, dass die SAP-Software als einzige die Integration von Haushalt- und Projektmanagement, Logistik, Finanz- und Anlagenbuchhaltung sowie KLR in Form der dualen Abbildung von kaufmännischem Rechnungswesen und kameralem Nachweis bei einmaliger Erfassung ermögliche. Diese Feststellung wurde nicht belegt.

Konzeption und Umsetzung der Maßnahme erfolgten mit Hilfe dreier Firmen. Mit rd. 470.000 € machten die Ausgaben für externe Beratung mehr als 40 % der Einführungskosten aus. Auch diese Leistungen wurden freihändig vergeben. Gründe für den Verzicht auf ein offenes Verfahren waren nicht aktenkundig. Über die o. g. BLK-Beschlüsse hinaus existierten keine weiteren Festlegungen. Deren Umsetzung wurde seitens des SMWK nicht verfolgt.

Das FZR hat 2002 ein Rechtsgutachten zum Energieversorgungsvertrag sowie eine Studie zur Optimierung von Struktur und Verfahrensabläufen in der Verwaltung zu Preisen von 29.000 bzw. 24.000 € in Auftrag gegeben. Im ersten Fall wurde die freihändige Vergabe mit besonderer Sachkunde, im zweiten Fall mit der fehlenden Möglichkeit, den Leistungsumfang eindeutig zu beschreiben sowie der günstigen Gelegenheit begründet.

2.3 Energieversorgung

Der Freistaat Sachsen (vertreten durch das Liegenschaftsamt Dresden) hat 1991 einen Vertrag mit einem privaten Betreiber zur Lieferung von Fernwärme abgeschlossen. Gleichzeitig wurde das Heizwerk einschließlich Inventar und Energiefortleitungen für 5.000 DM - jetzt 2.556 € - pro Monat an das Unternehmen verpachtet. Die Verpflichtung des Pächters, bis 1995 eine Kraft-Wärme-Kopplungsanlage (KWK) zu installieren, erforderte im Gegenzug zwingend die Abnahme von Elektroenergie.

1994 trat das FZR in den Vertrag ein. Nach Errichtung der KWK-Anlage schloss das Institut 1996 einen dementsprechend erweiterten Vertrag mit der nach altem Energierecht üblichen Vertragslaufzeit von 15 Jahren ab. Wesentliche Konditionen wurden beibehalten:

- Preisanpassungsverhandlungen sind im Liefervertrag nicht vorgesehen.
- Der Wärmebezug wird am Ausgang des Kraftwerkes, nicht an den Wärmeübergabestellen der Gebäude gemessen.
- Der Pachtvertrag sieht die Instandhaltung, nicht aber Modernisierung (Isolierung nach heutigem Standard) des Wärmeleitungsnetzes vor.

Das FZR zahlte 2001 für Fernwärme rd. 1,1 Mio. €. Nur z. T. ist dies einem forschungsbedingt erhöhten Verbrauch geschuldet. Die hohen Ausgaben sind auf Preise, die rd. 50 bis 100 % über denen anderer Anbieter lagen und die vom FZR getragenen Heiz-

trassenverluste von rd. 30 % zurückzuführen. Hinzu kommt ein erhöhter Wärmebedarf aufgrund noch vielfach fehlender Wärmeisolierung an den Gebäuden. Der neue Vorstand hat 2002 Verhandlungen mit dem Betreiber aufgenommen. Dabei ist es gelungen, eine Zusage zur Erneuerung der Isolierung von etwa 35 % der Trassenlänge zu erhalten.

2.4 Dienstfahrzeuge

Ein ehemaliger Direktor des FZR hatte einen Pkw de facto Personen gebunden beansprucht. 2000/2001 erfolgten an zwei Dritteln der Einsatztage ausschließlich Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle. An den übrigen Tagen wurden die Fahrten mit Dienstgängen, in wenigen Fällen mit Dienstreisen verbunden.

Das Institut verfügte 2002 über 14 Kraftfahrzeuge, darunter sieben Pkw, zwei Kleinbusse, drei Nutz- und zwei Messfahrzeuge. Der SRH hat erhebliche Reserven bei der zeitlichen Auslastung festgestellt. Beispielsweise waren im Oktober 2000 nur an einem Tag alle sechs Pkw im Einsatz. An vier Tagen war ein Fahrzeug, an den übrigen Tagen zwei bis vier Fahrzeuge frei. Im Folgemonat war die Auslastung ähnlich gering. In vielen Fällen hätten die von zwei und mehr Pkw durchgeführten Fahrten auf ein Fahrzeug konzentriert werden können. Über freie Kapazitäten verfügen auch die Kleinbusse. Beide Fahrzeugtypen wurden im Oktober 2000 an fünf bzw. sechs Tagen, im November an vier bzw. sieben Tagen benötigt.

Die Messfahrzeuge sind nur stundenweise im näheren Umkreis des Standortes im Einsatz. Der mit fest installierter Messtechnik versehene Kleintransporter war von Juni 1999 bis April 2001 an durchschnittlich 3,3 Tagen je Monat unterwegs. Der Pkw mit mobiler Messtechnik wurde täglich für ein bis vier Messungen von bis zu insgesamt drei Stunden in Anspruch genommen. Kapazitätsreserven in geringerem Umfang sind auch bei den drei Nutzfahrzeugen zu verzeichnen.

Die Führung der Fahrtenbücher war teilweise mangelhaft.

2.5 Verfügungsmittel

Das FZR hat die geplanten Verfügungsmittel im Jahr 2000 um rd. 1.400 € und 2001 um 3.000 € überschritten. Durch Umbuchung von Repräsentationsausgaben in die Titel Verbrauchsmittel, Öffentlichkeitsarbeit sowie Tagungen und Symposien war dies aus den Jahresabschlüssen nicht ersichtlich.

2.6 Öffentlichkeitsarbeit

Im Jahr 2000 hat das FZR den Planansatz für Öffentlichkeitsarbeit von rd. 43.500 € um 115.600 € überzogen. Aus diesem Titel wurden auch Ausgaben von rd. 4.600 € für die Bewirtung einer Kommission bestritten.

2.7 Sauna

Mitarbeiter des FZR nutzten bis zum 31.12.2002 die Sauna des ehemaligen Zentralinstituts für Kernforschung Rossendorf (ZfK). Dafür zahlten sie 0,50 € bzw. 1 DM/Sauna-besuch. Der Betriebsrat verwaltete diese Gelder außerhalb des Institutshaushalts. Die Ausgaben für Fernwärme, Strom, Wasser und Abwasser trug seit seiner Gründung im Dezember 1991 das FZR. Der SRH hat die Ausgaben hierfür auf jährlich 7.000 bis 10.000 € geschätzt.

2.8 Mobiltelefone

Das FZR betreibt 50 Mobiltelefone auf der Grundlage eines Rahmenvertrages des Freistaates Sachsen, ohne dass deren betriebliche Notwendigkeit belegt war. Die Ausgaben beliefen sich in 2001 auf rd. 15.000 €.

2.9 Vermögensnachweis

Das FZR hat erstmalig im Zeitraum 01.08.1997 bis 31.10.1998 eine Bestandsprüfung des Anlagevermögens durchgeführt. Im Ergebnis wurden 145 Positionen mit einem Anschaffungswert von rd. 700.000 € und einem Buchwert von rd. 33.000 € ausgebucht. 82 der nicht mehr auffindbaren Gegenstände waren vom FZR beschafft worden, die übrigen stammten aus dem Inventar des ZfK. Der Vorstand des FZR bestätigte die Ausbuchungen in seiner Sitzung vom 28.10.1998 mit der Feststellung, dass die Gegenstände trotz umfangreicher Nachforschungen nicht mehr nachweisbar sind. Weitere Festlegungen wurden nicht getroffen.

3 Folgerungen

3.1 Personal

In den genannten Bereichen sind Personaleinsparungen möglich. Die Kraftfahrer sind nicht ausgelastet. Bauleistungen und Arbeiten im technischen Betriebsdienst werden in der Regel an Dritte vergeben. Der Abschluss eines Vertrages zur Wartung der Telefonanlage, verbunden mit monatlichen Kosten in Höhe von 2.556 €, macht einen Fernmeldetechniker entbehrlich. Die zentrale Vermittlung von Telefongesprächen sollte vom bereits privatisierten Pfortendienst übernommen werden. Die Betreuung der Hard- und Software in der Verwaltung kann - bei Einsparung der Abteilungsleiterstelle - in die Abteilung Kommunikation und Datenverarbeitung integriert werden. Kleine Abteilungen der Verwaltung wie Einkauf oder Recht benötigen keine Vollzeitsekretärin. Das FZR sollte den Abschluss von Teilzeitarbeitsverhältnissen prüfen.

Das Aufgabenfeld der Vorzimmerkräfte weist fast ausschließlich Tätigkeiten der Verg.Gr. VII und VIII auf. Die unterschiedliche Einstufung der Stellen im kaufmännisch-administrativen Bereich ist anhand der vorliegenden Tätigkeitsdarstellungen nicht nachvollziehbar. Mit Ausnahme des Abteilungsleiters Recht ist der akademische Zugschnitt der Abteilungsleiterstellen nicht erkennbar. Eine Eingruppierung oberhalb der Verg.Gr. III ist deshalb nicht gerechtfertigt. Gravierend ist die um mindestens drei Vergütungsgruppen zu hohe Bewertung der Stelle des Bibliotheksleiters. An den Leiter Personalwirtschaft gestellte Anforderungen rechtfertigen nicht die bisherige Vergütung.

Die Tätigkeitsdarstellungen sind auf der Grundlage aussagefähiger Beschreibungen der Arbeitsvorgänge zu überarbeiten. Darauf aufbauend hat das FZR die Eingruppierungen zu überprüfen. Das SMWK sollte hierbei beratend mitwirken.

Im Falle eines Abteilungsleiters lagen die Voraussetzungen für eine persönliche Zulage angesichts der bereits hohen Grundvergütung und seiner eingeschränkten Entscheidungsbefugnisse nicht vor. Die Anforderungen an die Tätigkeit von technischen Mitarbeitern rechtfertigen ebenfalls nicht die gewährten Zulagen. Die vorhandene Qualifikation allein begründet keinen Zulagenanspruch. Die Leitung von Forschungsprojekten gehört zu den Arbeitsaufgaben des wissenschaftlichen Personals und ist deshalb nicht höher zu bewerten. Das SMWK sollte darauf hinwirken, dass die Gewährung von Zulagen geprüft und ungerechtfertigte Zahlungen eingestellt werden.

Nach § 17 Abs. 5 BAT-O und § 19 Abs. 4 MTArb-O sind Überstunden grundsätzlich durch entsprechende Arbeitsbefreiung auszugleichen. Arbeiten in zuschlagsfähigen Dienstzeiten sollten nur restriktiv angeordnet werden.

3.2 Lieferungen und Leistungen

Gemäß § 3 VOL/A hat der Vergabe von Aufträgen grundsätzlich eine Öffentliche Ausschreibung voranzugehen. Die vorgetragenen Argumente für den Verzicht auf ein offenes Verfahren konnten zumeist nicht überzeugen. Das Vergabeverfahren ist künftig entsprechend § 22 VOL/A (Öffnen der Angebote) und § 30 VOL/A (Vergabevermerk) vorschriftsmäßig zu dokumentieren.

Institutsübergreifende Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung - wie die Einführung der KLR - sollte das SMWK insbesondere in der konzeptionellen Phase koordinierend begleiten. Damit könnten bei insgesamt sieben WGL-Instituten in Sachsen Synergieeffekte erzielt werden.

Die Vergabe externer Beratungsleistungen und Gutachten ist auf Ausnahmen zu beschränken. Das FZR verfügte über ausreichend eigenen Sachverstand, um ein Energierechtsgutachten und eine Studie zur Verwaltungsorganisation zu erarbeiten.

3.3 Energieversorgung

1991 waren beim Abschluss des Energielieferungsvertrages die Interessen des Freistaates nur unzulänglich berücksichtigt worden. Mit dem Neuabschluss des Vertrages im Jahr 1996 hat das FZR die gegebenen Chancen nicht genutzt. Angemessene Preisadjustierungen wurden nicht durchgesetzt. Dies führte insgesamt zu überhöhten Ausgaben in Millionenhöhe.

Der SRH hat empfohlen, die Energieleitstelle der OFD einzubeziehen.

3.4 Dienstfahrzeuge

Personengebundene Fahrzeuge sind nur einem kleinen Nutzerkreis vorbehalten. Der Vorstand eines Forschungsinstitutes gehört nicht dazu. Die Benutzung des Dienstfahrzeuges für Privatfahrten ist künftig auszuschließen.

Der Fahrzeugpark kann erheblich verkleinert werden.

3.5 Verfügungsmittel

Die Verfügungsmittel dürfen nicht überschritten werden. Der Verstoß gegen dieses Verbot begründet den Anfangsverdacht der Untreue. Der SRH hat gefordert, die Einschaltung der Strafverfolgungsbehörde und die Geltendmachung von Regressansprüchen gegenüber dem Verantwortlichen, den Widerruf der Zuwendungsbescheide und die Rückforderung der zu viel gezahlten Zuwendungen zu prüfen.

3.6 Öffentlichkeitsarbeit

Das FZR hat künftig den Planansatz „Öffentlichkeitsarbeit“ einzuhalten und sparsam mit diesen Mitteln umzugehen. Eine Bewirtung von Gästen ist aus diesem Titel nicht zulässig.

3.7 Sauna

Der Betrieb einer Sauna ist keine Aufgabe des FZR. Das SMWK hat deshalb den teilweisen Widerruf der Zuwendungsbescheide und die Rückforderung der zu viel gezahlten Zuwendungen zu prüfen.

3.8 Mobiltelefone

Der Anteil der Mobiltelefone ist drastisch zu reduzieren.

3.9 Vermögensnachweis

Unverständlich ist, dass der Vorstand aus den 1998 festgestellten Verlusten keinerlei Konsequenzen bezogen hat. Das Institut hat unverzüglich die längst fällige Bestandsprüfung durchzuführen.

4 Stellungnahmen

Das SMWK stimmt den Ausführungen des SRH grundsätzlich zu. Es betont, dass der mittlerweile neu besetzte Vorstand sehr bemüht sei, die aufgezeigten Mängel abzustellen.

4.1 Das FZR teile die Auffassung des SRH zu möglichen Personaleinsparungen nur eingeschränkt. Insbesondere weise es auf die forschungsbedingt hohen und spezifischen Anforderungen an den DV-Bereich hin. Die Zentralabteilung Forschungstechnik bearbeite ausschließlich Fragen der Steuerung und der Auswertemesstechnik von Großgeräten. Das FZR habe zugesichert, den Personalbedarf in der Verwaltung einer ständigen kritischen Prüfung zu unterziehen. Im Ergebnis sei der Abbau oder die Übernahme von Kräften durch im Institut wirkende Dienstleister bereits realisiert oder geplant. Dies betreffe einen Kraftfahrer, eine Telefonistin, den Fernmeldetechniker, einen Mitarbeiter Betriebsdienst sowie den vorwiegend für DV-Administration in der Verwaltung zuständigen Abteilungsleiter Betriebsorganisation. Aufgabenüberschneidungen von Eigen- und Fremdpersonal seien teilweise der versäumten Korrektur von Tätigkeitsdarstellungen geschuldet. Mit Neuausschreibung des Betriebsdienstvertrages sei eine Aufgabenoptimierung erfolgt.

Das SMWK weist darauf hin, dass die Entwicklung des FZR einen Personalabbau nicht ermögliche. Der vom Wissenschaftsrat empfohlene Aufbau eines neuen Instituts (Hochfeldlabor Dresden/HLD) erfordere ab 2007 insgesamt 27 Stellen, die allein aus dem vorhandenen Personalbestand des FZR zu realisieren seien. Darüber hinaus bestehe für ausstehende Rekonstruktion und Sanierung des Gebäudebestandes ein noch Jahre andauernder erhöhter Personalbedarf im Bereich Technische Infrastruktur. Eine Stelle der Finanzabteilung solle für den Aufbau eines Controllings verwendet werden.

Das FZR habe zugesichert, die begonnene Überarbeitung der Tätigkeitsdarstellungen zügig fortzuführen. Das SMWK stehe dem Institut dabei sowie bei Fragen der Eingruppierung beratend zur Seite. Notwendige Rückgruppierungen seien veranlasst. Die Auffassung des SRH zum fehlenden wissenschaftlichen Zuschnitt der Abteilungsleiterstellen der Verwaltung und Technischen Infrastruktur werde in einigen Fällen nicht geteilt. Das FZR verstehe unsere Feststellung als Hinweis zur Verbesserung der Dokumentation. Die Stelle des Leiters der Bibliothek sei nach dessen Ausscheiden geringer bewertet worden.

Das SMWK habe eine Überprüfung und Rücknahme von Zulagen veranlasst. Das FZR mache geltend, dass durch die Übertragung der Projektleitung zur Reorganisation des Abrechnungswesens auf externe Beratungsleistungen verzichtet werden konnte. Es wären geschätzte Mehrkosten von 200.000 € entstanden. Grundsätzlich werde künftig bei der Gewährung von Zulagen restriktiv verfahren.

Die Überstundenvergütungen seien länger andauernder Überlastung einiger Mitarbeiter und Einsätzen bei technischen Havarien geschuldet. Der Grundsatz des Vorranges von Freizeitausgleich werde - außer bei Kraftfahrern und Mitarbeitern der Technischen Infrastruktur - beachtet. Diese Kräfte seien von der Gleitzeitregelung ausgenommen, ein Freizeitausgleich sei daher nicht vorgesehen. Die Rufbereitschaft der Fahrbereitschaft sei zwischenzeitlich abgeschafft worden.

4.2 Das FZR hat in seiner Stellungnahme Vergabeentscheidungen begründet. So seien dem Auftrag zur Einführung des neuen Abrechnungssystems und einer KLR umfangreiche Recherchen zu passenden IT-Systemen vorausgegangen. Aufgrund der inhaltlichen Anforderungen und der Qualitätsansprüche an die IT-Umgebung gäbe es keine Alternative zum Weltmarkt bestimmenden SAP-R/3-System. Der Preis der Softwarelizenzen habe - anders als dargestellt - nur 175.000 € betragen. Die Vergabe externer Gutachten sei wegen fehlenden hausinternen Sachverständs unabweislich gewesen. Das FZR habe gleichzeitig versichert, Vergabeverfahren künftig ordnungsgemäß durchzuführen und zu dokumentieren. Das SMWK werde in diesem Bereich seine Kontrollpflicht stärker wahrnehmen und zu entscheidenden Sitzungen wichtiger Vergabeverfahren einen Vertreter entsenden.

4.3 Das SMWK räumt ein, dass die Gestaltung der Verträge zur Energieversorgung nur bedingt eine Verbesserung der Konditionen zugunsten des FZR zulasse. Diese würden maximal ausgeschöpft und ließen in Verbindung mit Sparmaßnahmen und einem effektiven Energieeinsatz eine Senkung der Kosten erwarten. Mittlerweile seien durch Verhandlungen Kostensenkungen beim Arbeitspreis um 16 % sowie durch Reduzierung der Anschlussleistungen erfolgt. Der Kontakt mit der Energieleitstelle der OFD solle aufgenommen werden.

4.4 Die private Nutzung eines Dienstfahrzeuges sei eingestellt, ein Dienst-Pkw 2003 ausgemustert worden. Ein weiterer werde 2004 ausgesondert. Der Betrieb zweier Messfahrzeuge sei trotz großer Reserven aufgrund der Aufgabenspezifik am Standort notwendig. Die vorschriftsmäßige Führung der Fahrtenbücher werde zugesichert.

4.5 Die vom SRH richtigerweise festgestellten Verstöße gegen das Verbot von Haushaltsüberschreitungen habe das SMWK juristisch prüfen und bewerten lassen. Entsprechend dem Ergebnis seien weder strafrechtliche Verfolgungsmaßnahmen Erfolg versprechend noch könnten zivilrechtliche Ersatzansprüche geltend gemacht werden. Persönliche Bereicherungsabsichten und Vorteilsnahme seien nicht zu erkennen. Deswegen verzichte das SMWK auf die Möglichkeit des Widerrufs der Zuwendungsbescheide sowie die Rückförderung der zu viel gezahlten Zuwendungen. Der Vorstand sei ermahnt worden, künftig derartige Verfehlungen auszuschließen.

4.6 Die Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit müssten selbstverständlich haushaltskonform sein. In Haushaltshaltsverhandlungen solle erreicht werden, dass die Ausstattung der Titel für Öffentlichkeitsarbeit und des Verfügungsfonds den realen Anforderungen unter Beachtung des Sparsamkeitsgrundsatzes entspreche.

4.7 Zum Betrieb der Sauna vermutet das FZR, dass die vom SRH geschätzten Ausgaben für die Medienversorgung wesentlich geringer gewesen seien. Außerdem beste-

he nach der Arbeitsstättenverordnung die Verpflichtung, Wasch- und Duschgelegenheiten für Mitarbeiter im gewerblichen und Laborbereich in ausreichender Anzahl zur Verfügung zu halten. Insofern sei zu mindest der Wasser- und Abwasseranfall nicht von vornherein zuwendungsschädlich.

Das SMWK erklärte, dass es auf Widerruf und Rückforderung der Zuwendungen verzichte, weil die exakte Ermittlung der Ausgaben für Energie, Wasser und Abwasser mit vertretbarem Arbeitsaufwand nicht möglich sei.

4.8 Das FZR begründet den erhöhten Bedarf an Mobiltelefonen mit erhöhten Sicherheitsanforderungen, insbesondere mit der notwendigen Erreichbarkeit von Mitarbeitern in gefährdeten Bereichen.

4.9 Das FZR habe mitgeteilt, dass es eine Bestandsprüfung eingeleitet habe. Das SMWK behalte sich Einsichtnahme in die Ergebnisse vor. Die nach der Inventur in 1997/1998 ausgebuchten Gegenstände seien nur z. T. nicht auffindbar gewesen. Die Differenzen würden auch aus Verschrottungen, die ohne Meldung an die Vermögensbuchhaltung erfolgt seien, resultieren. Auch angesichts überhöhter Bewertung der Anschaffungskosten zum 01.07.1990 in DM seien die Verluste gering.

5 Schlussbemerkungen

Der SRH hält an den Empfehlungen zu Personaleinsatz, -vergütung und -stärke in der Verwaltung und der Technischen Infrastruktur grundsätzlich fest. Die vom FZR veranlassten Schritte und die Zusicherung, durch Organisationsmaßnahmen optimale Personalstrukturen zu entwickeln, werden begrüßt. Dies kann die geplante Personalaufstockung im wissenschaftlichen Bereich unterstützen.

Das FZR hat für Beratungs- und Auftragsleistungen im Rahmen der Einführung des neuen Abrechnungssystems mit KLR rd. 470.000 € ausgegeben. Unter Berücksichtigung dessen kann der SRH die angebliche Kostenersparnis für externe Beratung durch Übertragung der Projektleitung dieses Vorhabens auf einen Abteilungsleiter nicht nachvollziehen.

Auch die in die Gleitzeitregelung nicht einbezogenen Mitarbeiter können Freizeitausgleich für geleistete Überstunden nehmen.

Das FZR begründet erstmalig hinreichend und nachvollziehbar die Wahl von Vergabeverfahren und -entscheidungen. Dies kann die Kritik des SRH im Hinblick auf die mangelnde Dokumentation der Vorgänge jedoch nicht entkräften. Insbesondere kostenintensive Vorhaben wie die Einführung eines neuen Abrechnungssystems mit KLR erfordern einen sorgfältigen Nachweis der Verfahrensschritte gemäß VOL/A. Die Angabe zum Preis der Software beruht auf einer Zuarbeit der Finanzabteilung. Der SRH hält an der Auffassung zur Vermeidbarkeit in Anspruch genommener externer Berater fest.

Auch die Empfehlungen zum wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Sachmitteln hält der SRH aufrecht. Zur besseren Auslastung sollte der mit mobiler Messtechnik ausgestattete Wagen auch für Personen- und Materialtransporte einsetzbar sein. Der Auffassung, dass die Inventurdifferenzen nicht erheblich seien, folgt der SRH nicht. Aufgrund versäumter Bestandsprüfungen können Gegenstände bereits kurze Zeit nach ihrer Anschaffung abhanden gekommen sein. Vorschriftsmäßige Protokollierung von Aussonderungen und Einhaltung der Inventurintervalle hätten eine dahingehende Beurteilung erleichtert.

Noch immer fehlt eine Richtlinie des SMWK zum Umgang mit Drittmitteln. Dies begünstigt deren unsachgemäße Einwerbung, Verwaltung und Verwendung.

1 Prüfungsgegenstand

Die Universitäten und Fachhochschulen werben für die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt Mittel von der öffentlichen Hand oder Privaten ein. Das Drittmittel-aufkommen der sächsischen Hochschulen betrug im Jahr 2002 rd. 201 Mio. €.

Im Ergebnis von Prüfungen an Universitäten und Fachhochschulen haben sich der SRH und das StRPrA Leipzig in den vergangenen Jahren mehrfach kritisch zur Verwaltung und Verwendung von Drittmitteln geäußert.

2 Prüfungsfeststellungen

Das SMWK hat bisher keine Vorschrift zur Bewirtschaftung von Mitteln Dritter erlassen. Fast alle Hochschulen haben eigene Regelungen getroffen.

Die Bewirtschaftung der Einnahmen aus von Instituten und Laboratorien erbrachten Dienstleistungen erfolgt unterschiedlich. Während eine Universität festgelegt hat, die Einnahmen aus Untersuchungen, Messungen und Materialprüfungen wie die aus anderen Drittmitteln zu behandeln und bei diesen Verträgen kostendeckende Entgelte zu erheben, haben die anderen hierzu keine Festlegungen getroffen. In einer Universität verursachte der fehlende Abzug von Vorsteuerbeträgen bei Dienstleistungsverträgen Einnahmeausfälle.

Zumeist berechnen die Hochschulen bei Dienstleistungsaufträgen und Drittmittelprojekten der Wirtschaft ein pauschaliertes Entgelt zur Deckung der anfallenden Gemeinkosten (z. B. Sekretariatskosten, Abschreibungen für Ausrüstungen). Diese Verwaltungskostenpauschale ist unterschiedlich hoch. Einige Hochschulen berechnen zwischen 5 und 20 % des Vertragsumfangs, eine andere 20 % der Personalkosten des Projektes.

Einige Hochschulen haben die Entgelte aus den Verwaltungskostenpauschalen zentralisiert. Außer für Lehre und Forschung wurden diese Mittel für Schwerpunktaufgaben zur Verstärkung von Haushaltsmitteln, aber auch für aus dem Haushalt nicht finanzierbare Ausgaben eingesetzt. Verbleibende Reste aus Drittmittelprojekten wurden teilweise nicht für Lehre und Forschung verwendet. So haben vier Fachhochschulen 2001 zwischen 700 und 9.300 € für Speisen und Getränke, interne Feiern, Arbeitsessen, Geschenke an Bedienstete und anderes mehr ausgegeben. Eine Hochschule hat in einer „Richtlinie zur Bereitstellung zentralisierter Drittmittel der Verwaltung“ die finanzielle Unterstützung wichtiger Hochschulveranstaltungen und Maßnahmen mit Öffentlichkeitswirksamkeit geregelt. Nach Ansicht einer anderen Hochschule ist die Durchführung und Ausgestaltung repräsentativer Veranstaltungen mit Drittmitteln der Wirtschaft zulässig.

3 Folgerungen

Drittmittel umfassen nach § 98 Abs. 7 SächsHG Geldzuwendungen Dritter zur Förderung von Forschung und Lehre sowie Entgelte aus Aufträgen Dritter. Nach Auffassung des SRH sollte die Einwerbung, Verwaltung und Verwendung aller Drittmittel in einer Vorschrift geregelt werden. Zur Anwendung der steuerlichen Vorschriften bei Dienstleistungsverträgen hat der SRH dem SMWK empfohlen, den Hochschulen mittels eines Leitfadens einen einheitlichen Handlungsrahmen zu geben.

Mit dem von den Hochschulen erhobenen Gemeinkostenzuschlag sollen Kosten für die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Sachmitteln gedeckt werden. Dieser Zweck wird bei Verwendung der Mittel zur Förderung von Forschung und Lehre nicht erreicht. Die Gemeinkostenpauschale ist künftig ausschließlich zur Deckung o. g. Kosten zu verwenden. Die Pauschalierung setzt die Ermittlung des durchschnittlichen Aufwandes voraus.

Die Verwendung von Drittmitteln für Repräsentationsausgaben und Öffentlichkeitsarbeit ist auszuschließen, es sei denn, die Zweckbestimmung des Drittmittelgebers lässt dies ausdrücklich zu. Mittel ohne Zweckbindung sind ausschließlich für Lehre und Forschung einzusetzen. Gleiches sollte auch für verbleibende Reste aus Drittmittelprojekten gelten.

Ziel einer Drittmittelrichtlinie muss sein, einen einheitlichen Handlungsrahmen zu schaffen, der die unterschiedlichen, z. T. rechtlich bedenklichen Regelungen der Hochschulen ablöst. Auf ein Schreiben des SRH vom 05.09.1996 hatte das SMWK in seiner Antwort vom 09.12.1996 eine Drittmittelrichtlinie für das Jahr 1997 angekündigt. Tatsächlich wurde erst im Januar 2002 ein Referentenentwurf der „Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst zur Einwerbung, Verwaltung und Verwendung von Mitteln Dritter an Staatlichen Hochschulen im Freistaat Sachsen (VwV Drittmittel)“ vorgelegt. Zu diesem und dem überarbeiteten Entwurf vom August 2003 hat der SRH Empfehlungen gegeben.

Einerseits hat in Zeiten knapper Kassen die Einwerbung von Drittmitteln immer größere Bedeutung. Für die Hochschullehrer wird sie zunehmend zu einem Leistungsindikator. Hiervon hängen die Verteilung der staatlichen Mittel auf die Fachbereiche, verstärkt auch die persönliche Vergütung ab. Andererseits hat das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13.08.1997 eine wesentliche Erweiterung und Verschärfung der Straftatbestände Vorteilsannahme und Bestechlichkeit (§§ 331, 332 Strafgesetzbuch) mit sich gebracht. Danach werden Leistungen Dritter, die dem Hochschullehrer Vorteile verschaffen (seine wirtschaftliche, rechtliche oder persönliche Lage objektiv verbessern) ausdrücklich einbezogen. Die Kultusministerkonferenz hat deshalb bereits in ihrem Beschluss vom 17.09.1999 gefordert, zur Erhöhung der Rechtssicherheit bei den Hochschullehrern in den Drittmittelrichtlinien der Länder Hinweise zu den strafrechtlichen Tatbeständen zu geben.

Der SRH erwartet, dass das SMWK nunmehr kurzfristig eine Drittmittelrichtlinie erlässt.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK stimmt dem SRH im Wesentlichen zu.

Der Entwurf einer Verwaltungsvorschrift des SMWK zur Einwerbung, Verwaltung und Verwendung von Mitteln an staatlichen Hochschulen im Freistaat Sachsen (Drittmittel-

richtlinie) werde derzeit mit dem SMF abgestimmt.

Zweck dieser Verwaltungsvorschrift sei es in erster Linie, für die Hochschulen durch ein transparentes Verfahren Sicherheit bei der Einwerbung von Drittmitteln zu schaffen. Die Richtlinie solle zu keiner Überregulierung und Einschränkung der wissenschaftlichen Arbeit führen. Es werde ein Handlungsrahmen geschaffen, innerhalb dessen hochschulspezifische Besonderheiten berücksichtigt werden. Steuerliche Aussagen könnten sich nur auf Sachverhalte beziehen, die bei allen Hochschulen identisch seien.

Drittmittelinwerbung setze einerseits eine entsprechende Grundausstattung voraus, diene aber andererseits der Weiterentwicklung von Forschung und Lehre insgesamt. Für das SMWK sei daher kein Grund ersichtlich, warum der von den Hochschulen zu erhebende Gemeinkostenzuschlag nur für die Inanspruchnahme der Einrichtung, der Sachmittel und des Personals und nicht auch für die Kernaufgaben der Hochschule, d. h. für die Förderung von Forschung und Lehre, verwendet werden dürfe.

Die Hochschulen seien verpflichtet, Drittmittel abzulehnen, wenn das Vertrauen in die Sachlichkeit staatlicher Entscheidungen leide. Ausgaben für außergewöhnlichen Aufwand dürften nur in besonderen Fällen im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung von Forschungsvorhaben und auch nur aus privaten Drittmitteln finanziert werden.

5 Schlussbemerkung

Der SHR bleibt bei der Auffassung, dass der Gemeinkostenzuschlag die angefallenen Kosten für die Inanspruchnahme der Einrichtung, der Sachmittel und des Verwaltungspersonals decken soll.

Die angespannte Finanzlage zeigte sich in einem negativen Finanzierungssaldo für das Jahr 2003. Die Erhöhung der Ausgaben für Sachinvestitionen ist allein auf Maßnahmen zur Flutschadensbeseitigung zurückzuführen.

Bei den Ausgaben für soziale Leistungen wurde der seit 1995 höchste Zuwachs registriert.

Im Jahr 2002 konnten die Kommunen erstmals keine Nettoinvestitionsrate erwirtschaften.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte¹⁾ im Jahr 2003 basieren, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände²⁾. Die angegebenen Veränderungsraten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2002.³⁾ Andere Angaben basieren auf der Jahresrechnungsstatistik⁴⁾ der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie gesonderten Angaben des Statistischen Landesamtes und des Statistischen Bundesamtes.

Allen Werten liegen der Gebietsstand vom 01.01.2003 und die EW-Zahlen vom 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde.

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunalhaushalte sind um die besonderen Finanzierungsvorgänge⁵⁾, die haushaltstechnischen Verrechnungen⁶⁾ 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 amtlichen Statistik, wegen ihrer tatsächlichen finanzwirtschaftlichen Bedeutung einbezogen.

Die Gewerbesteuerumlage wird finanzstatistisch nicht unter den Ausgaben nachgewiesen, sondern von den Einnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer abgesetzt.

1) Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landeswohlfahrtsverband und Verwaltungsverbände.

2) Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der Landeswohlfahrtsverband und die Verwaltungsverbände.

3) Bei den Übersichten können durch Rundungen Differenzen in den Salden entstehen.

4) Den Daten der Jahresrechnungsstatistik fehlt zwar die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik, sie erfasst jedoch die für die genannten Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen sachgerecht.

5) Schuldenaufnahmen und -tilgungen mit Ausnahme der Kreditaufnahme bei Verwaltungen, Aufnahme und Tilgung innerer Darlehen, Rücklagenbewegungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

6) Innere Verrechnungen, Zuführungen zwischen den Teilhaushalten, kalkulatorische Kosten.

2 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

2.1 Maßnahmen zur Beseitigung der Folgen des Auguthochwassers 2002

Auch die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der sächsischen Kommunen im Jahr 2003 war von den Maßnahmen zur Beseitigung der Hochwasserschäden vom August 2002 stark beeinflusst.

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der „Kosten des Auguthochwassers 2002 und Abwicklung der Folgen (einschließlich Wiederaufbau)“ (Gliederung 17)

	2002		Gesamt	2003		Gesamt
	Verwaltungs- haushalt	Vermögens- haushalt		Verwaltungs- haushalt	Vermögens- haushalt	
	Mio. €					
Einnahmen	214	165	379	146	316	461
Ausgaben	230	114	345	108	357	465
Saldo	-16	51	35	38	-41	-3

Im Jahr 2003 lag der Schwerpunkt der Einnahmen und Ausgaben zur Beseitigung der Hochwasserschäden auf den Vermögenshaushalten der Kommunen. Insbesondere die Ausgaben erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr stark. Während 2002 Einnahmeüberschüsse im Vermögenshaushalt zu einem insgesamt positiven Saldo führten, überwogen 2003 die Ausgaben leicht.

2.2 Gesamtbeurteilung

Wie in allen Jahren mit Ausnahme von 2000 und 2002 konnten die sächsischen Kommunen auch 2003 keinen positiven Finanzierungssaldo erwirtschaften. Vor allem wegen wesentlich höherer Ausgaben der Kapitalrechnung stiegen die Gesamtausgaben stärker als die Gesamteinnahmen.

Die Einnahmen der laufenden Rechnung erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,5 %. Mit dem Anstieg der Steuereinnahmen um rd. 93 Mio. € konnte ein Rückgang der allgemeinen Schlüsselzuweisungen vom Land kompensiert werden. Auch aufgrund der weiter rückläufigen EW-Zahlen lagen die Einnahmen aus Steuern (netto) und allgemeinen Schlüsselzuweisungen rd. 10 €/je EW über dem Vorjahreswert.

Trotz einer Erhöhung der Ausgaben für soziale Leistungen um rd. 104 Mio. € stiegen die Ausgaben der laufenden Rechnung insgesamt nur geringfügig an, da u. a. der laufende Sachaufwand aufgrund der sparsamen Wirtschaftsführung der Kommunen verringert werden konnte.

Die Einnahmen der Kapitalrechnung verringerten sich vor allem aufgrund gesunkener Zuweisungen vom Land, die ohne die Zuweisungen zur Hochwasserfolgenbeseitigung noch erheblich geringer ausgefallen wären. Die Verdopplung der Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen ist wesentlich der Stadt Chemnitz zuzuschreiben. Dort wurde ein Verkauf von Beteiligungen im Jahr 2003 mit 15 Mio. € kassenwirksam.

Die Ausgaben der Kapitalrechnung stiegen erstmals wieder stark an. Der Zuwachs ist aber ausschließlich auf Investitionen zur Hochwasserfolgenbeseitigung zurückzuführen.

Tabelle 2: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben im Vergleich zum Vorjahr; ausgewählte Einnahmen und Ausgaben „Kosten des Augusthochwassers 2002 und Abwicklung der Folgen“

	2002		2003		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
		Mio. €	davon Augusthochwasser 2002	€/EW	
Bereinigte Gesamteinnahmen	7.697	7.788		1.796,7	1,2
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	<u>6.171</u>	<u>6.325</u>		<u>1.459,3</u>	<u>2,5</u>
davon:					
Steuern (netto)	1.352	1.445		333,4	6,9
darunter:					
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	330	335		77,2	1,5
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	143	142		32,7	-0,7
Gewerbesteuer (netto)	487	546		126,0	12,2
Grundsteuer A und B	377	406		93,6	7,7
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.641	2.560		590,6	-3,1
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	103	213	19	49,2	106,3
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	494	562	90	129,6	13,8
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	553	550		126,8	-0,5
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	<u>1.526</u>	<u>1.462</u>		<u>337,4</u>	<u>-4,1</u>
davon:					
Zuweisungen für Investitionen vom Land	1.154	1.076	286	248,2	-6,8
Veräußerung von Grundstücken	164	166		38,3	1,1
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	25	50		11,4	94,6
Beiträge und ähnliche Entgelte	37	37		8,6	2,3
Bereinigte Gesamtausgaben	7.649	7.853		1.811,9	2,7
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	<u>5.892</u>	<u>5.911</u>		<u>1.363,8</u>	<u>0,3</u>
davon:					
Personalausgaben	2.111	2.134	11	492,4	1,1
laufender Sachaufwand	1.412	1.351	63	311,8	-4,3
soziale Leistungen	1.104	1.207		278,6	9,4
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	<u>1.757</u>	<u>1.942</u>		<u>448,2</u>	<u>10,5</u>
davon:					
Sachinvestitionen	1.469	1.656	335	382,0	12,7
darunter: Baumaßnahmen	1.249	1.456	322	336,0	16,6
Finanzierungssaldo	47	-66		-15,2	

Die Kommunen der neuen Bundesländer wiesen 2003 ein durchschnittliches Finanzierungsdefizit von 58 €/je EW, die der alten Bundesländer sogar von 122 €/je EW auf.

Während die kreisangehörigen Gemeinden das fünfte Jahr in Folge einen positiven Finanzierungssaldo verbuchten, war er in der Kassenstatistik der Kreisfreien Städte im gleichen Zeitraum negativ. Jedoch deckten, anders als in den zwei Vorjahren, 2003 zumindest die Einnahmen der laufenden Rechnung deren Ausgaben. Die Landkreise hatten erstmals seit 1998 einen negativen Finanzierungssaldo.

Tabelle 3: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo nach Gebietskörperschaften

	Einnahmen		Ausgaben Mio. €		Finanzierungssaldo	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
<u>Laufende Rechnung</u>						
Kreisfreie Städte	2.423	2.538	2.447	2.486	-24	52
kreisangehörige Gemeinden	2.513	2.513	2.256	2.232	257	281
Landkreise	1.629	1.658	1.582	1.601	47	57
Landeswohlfahrtsverband	419	481	419	456	-1	24
Verwaltungsverbände	7	7	7	7	0	0
<u>Kapitalrechnung</u>						
Kreisfreie Städte	575	456	690	664	-115	-208
kreisangehörige Gemeinden	751	824	846	1.024	-96	-200
Landkreise	218	201	239	273	-21	-72
Landeswohlfahrtsverband	0	0	0	0	0	0
Verwaltungsverbände	0	0	0	0	0	0
<u>Gesamt</u>						
Kreisfreie Städte	2.998	2.994	3.137	3.150	-139	-156
kreisangehörige Gemeinden	3.263	3.337	3.103	3.257	161	81
Landkreise	1.847	1.859	1.821	1.874	26	-15
Landeswohlfahrtsverband	419	481	420	457	-1	24
Verwaltungsverbände	7	8	7	8	0	0

2.3 Quoten und Ländervergleich im Überblick

Tabelle 4: Entwicklung ausgewählter Quoten⁷⁾ der sächsischen Kommunen

Quote der	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	%											
Steuerdeckung	7,1	9,1	11,3	12,2	11,8	13,3	16,6	18,7	18,4	18,4	17,3	18,4
Schlüsselzuweisungen	27,2	30,0	35,6	39,9	39,9	40,3	40,5	40,7	42,4	43,7	42,0	40,5
Personalausgaben	50,8	48,6	41,2	39,8	40,4	41,5	40,5	39,9	39,1	36,9	35,0	36,1
Sozialleistungen	8,7	13,7	22,8	24,3	20,6	16,3	15,2	15,7	17,0	18,5	18,3	20,4
Investitionszuweisungen	72,6	65,4	53,6	57,7	57,1	47,1	50,9	58,0	61,5	66,8	74,8	73,6
Investitionen	34,4	33,1	32,2	28,7	26,3	24,2	24,0	22,6	21,8	20,4	19,0	21,1

Auf die Entwicklung der einzelnen Quoten wird bei den entsprechenden Gliederungspunkten näher eingegangen. Der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad in den einzelnen Bundesländern lässt keine absolute Vergleichbarkeit zu.

- ⁷⁾ Steuerdeckungsquote: Prozentualer Anteil der Steuereinnahmen (netto) an den bereinigten Ausgaben insgesamt.
- Schlüsselzuweisungsquote: Prozentualer Anteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen an den bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung.
- Personalausgabenquote: Prozentualer Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.
- Sozialleistungsquote: Prozentualer Anteil der sozialen Leistungen an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.
- Investitionszuweisungsquote: Prozentualer Anteil der investiven Zuweisungen vom Land an den bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung.
- Investitionsquote: Prozentualer Anteil der Ausgaben für Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

Tabelle 5: Vergleich von Einnahmen, Ausgaben und Quoten⁸⁾ ausgewählter Bundesländer

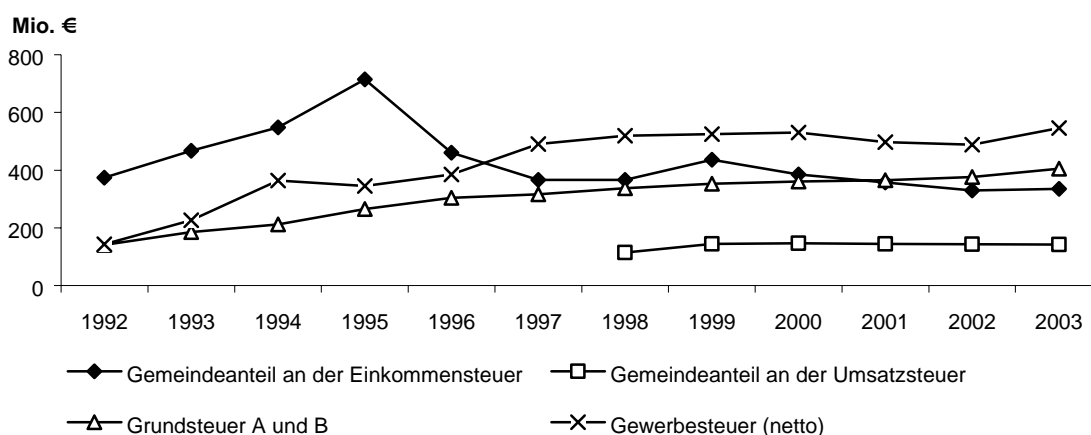
	Einnahmen aus			Ausgaben für			Quoten für		
	Steuern (netto)	Zuweisungen und Erstattungen (gesamt)	davon allgemeine Schlüsselzuweisungen	Personal	soziale Leistungen	Sachinvestitionen	Steuerdeckung	Investitionen	soziale Leistungen
	€EW						%		
Sachsen	333	1.098	591	492	279	382	18,4	21,1	20,4
Brandenburg	295	1.078	435	580	341	366	15,2	18,9	22,5
Mecklenburg-Vorpommern	278	1.175	450	524	389	329	14,0	16,5	24,9
Sachsen-Anhalt	298	1.163	540	636	365	335	14,9	16,7	23,0
Thüringen	275	1.037	477	495	232	329	16,5	19,7	17,9
Neue Länder	302	1.106	514	540	313	354	16,2	18,9	21,6
Niedersachsen	545	597	199	494	469	212	30,5	11,8	30,7
Rheinland-Pfalz	538	571	190	478	331	285	31,7	16,8	24,0
Schleswig-Holstein	577	592	249	478	323	238	31,9	13,2	21,7
Alte Länder	675	547	230	525	415	263	34,3	13,3	25,2

Anmerkung:

1. Zuweisungen und Erstattungen als Summe der Gr.-Nr. 041, 051, 060, 061, 160 bis 168, 170 bis 178, 360 bis 368, jeweils ohne Zahlungen gleicher Ebene.
2. Alte Länder - ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

2.4 Steuern

Abbildung 1: Entwicklung einzelner Steuerarten der sächsischen Kommunen



Gegenüber dem Vorjahr hat sich das Steueraufkommen der sächsischen Kommunen 2003 um fast 7 % erhöht. Der starke Anstieg führte zu einer verbesserten Steuerdeckungsquote, die wieder die Werte der Hj. 2000 und 2001 erreichte. Auch 2003 lag die Quote weit höher als in den Kommunen der anderen neuen Länder. Dagegen hatten

⁸⁾ Zinsausgabenquote: Prozentualer Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

die Kommunen der alten Bundesländer insgesamt immer noch eine fast doppelt so hohe Steuerdeckungsquote (vgl. Tabelle 5).

Die Gewerbesteuereinnahmen 2003 stiegen im Vergleich zum Vorjahr brutto um rd. 15,6 %, wegen der wiederum erhöhten Vervielfältiger für die Berechnung der Gewerbesteuerumlage netto um rd. 12,2 %. Die starke Steigerung brachte den sächsischen Kommunen die bis jetzt höchsten Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Die kreisangehörigen Gemeinden verzeichneten nach Einnahmeverlusten von über 7 % im vergangenen Jahr einen Zuwachs an Gewerbesteuereinnahmen (netto) von 19,3 %. Die Kreisfreien Städte, die bereits 2002 einen leichten Zuwachs verbuchten, steigerten ihre Einnahmen um 6,3 %.

Die Erhöhung der Grundsteuereinnahmen wurde maßgeblich von Zuwächsen bei der Grundsteuer B getragen. Hier verzeichneten besonders die Kreisfreien Städte hohe Anstiege von über 15 %.

Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gab es im Jahr 2003 verschiedene Neuerungen. So wurden mit der Neufassung des § 3 Abs. 2 GFRG die sog. Sockelbeträge des zu versteuernden Einkommens der Steuerpflichtigen für die neuen Bundesländer auf 25.000 €/50.000 € erhöht. Die Ermittlung der Schlüsselzahlen zur Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für 2003 bezieht sich erstmals auf die Bundesstatistik über die Lohn- und veranlagte Einkommensteuer 1998⁹⁾. Sie berücksichtigt auch die 1996 erfolgte Systemumstellung beim Kindergeld. Die kreisangehörigen Gemeinden erzielten 2003 bei ihrem Anteil an der Einkommensteuer um 2,6 % höhere Einnahmen, während die Einnahmen der Kreisfreien Städte stagnierten.

Sowohl bei den Kreisfreien Städten als auch bei den kreisangehörigen Gemeinden gingen die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer um 0,7 % zurück. Nach Auffassung des BMF schmälert Umsatzsteuerbetrug nach wie vor in erheblichem Maße das steuerliche Aufkommen.

Die Gesamtsteuereinnahmen (netto) je EW stiegen von rd. 310 € (2002) auf rd. 333 € (2003). Nur solche Steuerarten erhöhten sich wesentlich, bei denen die Gemeinden ein Hebesatzrecht anwenden.

⁹⁾ Bisher wurde für die Lohn- und veranlagte Einkommensteuer die Bundesstatistik für das Jahr 1995 zugrunde gelegt.

Tabelle 6: Gewogene Durchschnittshebesätze¹⁰⁾ der sächsischen Kommunen 2000 bis 2002 und Vergleich mit dem Durchschnitt der alten¹¹⁾ und neuen¹²⁾ Bundesländer 2002 und den Orientierungsdaten des SMI¹³⁾

	Sachsen			neue Länder	alte Länder	Orientierungs- daten des SMI	
	2000	2001	2002	2002 %		2002	2004
Grundsteuer A							
Kreisfreie Städte	287	288	293	256		280	290
kreisangehörige Gemeinden	279	282	286	255		275	280
Grundsteuer B							
Kreisfreie Städte	413	423	432	477		410	425
kreisangehörige Gemeinden	366	371	377	341		360	370
Gewerbsteuer							
Kreisfreie Städte	439	434	437	421	440	435	435
kreisangehörige Gemeinden	376	377	379	325	354	370	375

Der Vergleich der Grundsteuerhebesätze mit denen der alten Bundesländer ist aufgrund unterschiedlicher Bemessungsgrundlagen nicht sinnvoll.

Mit einer Ausnahme lagen die gewogenen Durchschnittshebesätze der sächsischen Kommunen 2002 über dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. Ohne Ausnahme waren sie höher als die Orientierungsdaten des SMI. Der Gewerbesteuerhebesatz der kreisangehörigen Gemeinden wies sogar einen höheren Wert als der Durchschnitt der alten Bundesländer auf. Durch Erhöhung der Hebesätze sind die sächsischen Kommunen in der Lage, ihre Einnahmebeschaffung zu verbessern. Der Vergleich mit dem Durchschnitt der anderen Bundesländer zeigt jedoch bereits jetzt eine relativ hohe Belastung der Bürger und Gewerbetreibenden im Freistaat Sachsen.

2.5 Zuweisungen

Der Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung betrug im Jahr 2003 lediglich 23 %. Ihre anhaltend schwache Steuerkraft müssen die sächsischen Kommunen deshalb über Finanzaufweisungen kompensieren. Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen stellen mit über 40 % der bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung die zentrale Einnahmequelle der Kommunen dar und erhöhen deren Finanzkraft wesentlich. Gleichzeitig sind sie geeignet, kommunale Steuerkraftdisparitäten auszugleichen.

Die Höhe der allgemeinen Schlüsselzuweisungen verminderte sich 2003 gegenüber dem Vorjahr um über 3 % (rd. 82 Mio. €). Demgegenüber verdoppelten sich die Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land. Der Zuwachs dieser Einnahmeposition ist jedoch ausschließlich auf die starke Erhöhung der sonstigen allge-

¹⁰⁾ Ein Grundbetrag wird für jede Realsteuerart und jede Gemeinde berechnet. Er ist der mit 100 % multiplizierte Quotient aus dem Istaufkommen der jeweiligen Gemeinde und ihrem Hebesatz. **Gewogene Durchschnittshebesätze** werden für Gruppen von Gemeinden gebildet. Sie berechnen sich aus dem mit 100 % multiplizierten Quotienten der Summe der Istaufkommen an der jeweiligen Steuer und der Summe der Grundbeträge.

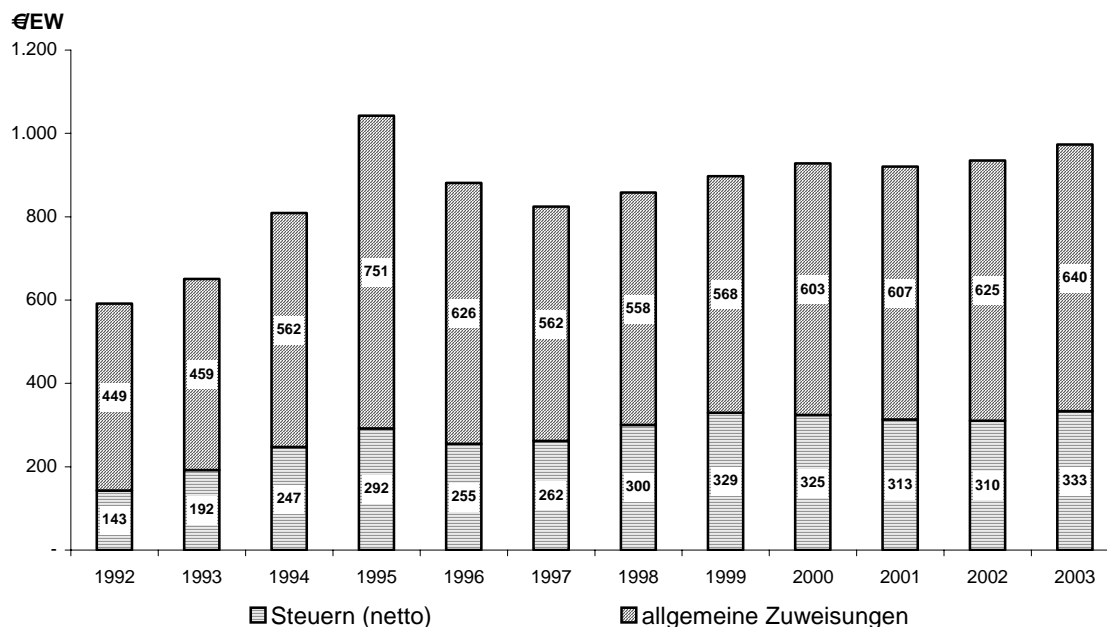
¹¹⁾ Einschließlich Hamburg, Bremen und Berlin-West.

¹²⁾ Einschließlich Berlin-Ost.

¹³⁾ Vgl. VwV kommunale Finanzplanung 2002 bis 2005; Nivellierungshebesätze nach § 8 Abs. 2 FAG für die Finanzplanung der Kommunen im Freistaat Sachsen für die Hj. 2004 bis 2007.

meinen Zuweisungen¹⁴⁾ zurückzuführen, die sich aufgrund des neu gefassten § 16 FAG fast vervierfachen.¹⁵⁾ Im kommunalen Finanzausgleich 2003 waren dafür rd. 129 Mio. € vorgesehen.

Abbildung 2: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel



Anmerkung: Die allgemeinen Zuweisungen beinhalten die allgemeinen Schlüsselzuweisungen sowie die Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen des Hj. 1995 waren durch Sondereffekte erhöht.

Die prognostizierten Mindereinnahmen der Steuerschätzung vom November 2002 reduzierten die 2003 zur Verfügung stehende allgemeine Finanzausgleichsmasse erheblich. Daneben einigten sich Kommunen und Freistaat u. a. auf eine zusätzliche Absenkung der investiven Schlüsselzuweisungen zugunsten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen um 35 Mio. € für das Jahr 2003.¹⁶⁾ Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen vom Land, der größten Einnahmeposition der Kapitalrechnung, verringerten sich damit trotz der zusätzlich bereitgestellten Mittel zur Flutschadensbeseitigung um fast 7 %.

Beim Vergleich mit den Einnahmen der anderen neuen Bundesländer (Tabelle 5) ist die sächsische Sondersituation der Flutschadensbeseitigung zu beachten.

2.6 Personalausgaben

Im November 2001 einigten sich die Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes auf eine grundlegende Reform der Zusatzversorgung¹⁷⁾. Sie ermöglicht neben einer festgeschriebenen Umlage die Erhebung von Beiträgen im Kapitaldeckungsverfahren. Für die

¹⁴⁾ Gr.-Nr. 061.

¹⁵⁾ Dieser sieht eine steuerkraftunabhängige allgemeine Zuweisung zum Ausgleich für übertragene Aufgaben vor und folgt damit dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 23. November 2000 zum FAG 1997 (vgl. Jahresbericht des SRH 2003, S. 306).

¹⁶⁾ Vgl. auch Jahresbericht 2003 des SRH, S. 316.

¹⁷⁾ Tarifvertrag über die zusätzliche Altersvorsorge der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes vom 1. März 2002.

Zusatzversorgungskasse des kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen beschloss der Verwaltungsausschuss ab dem Jahr 2003 eine Beitragserhebung in Höhe von 4 % der Zusatzversorgungspflichtigen Entgelte. In der Kassenstatistik erhöhten sich daraufhin die Beiträge zu den Versorgungskassen der Angestellten um fast 250 % oder fast 45 Mio. €. Der Personalabbau von weiteren 3.107 Mitarbeitern in den Kernhaushalten im Jahr 2003 konnte die Kostenexplosion bei den Versorgungsausgaben nicht vollständig kompensieren. Die Gesamtpersonalausgaben stiegen um rd. 23 Mio. €.

Tabelle 7: Überblick über die Personalausgaben der sächsischen Kommunen nach Gebietskörperschaften

	2002	davon August- hochwasser 2002	2003	davon August- hochwasser 2002	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €				%
Kreisfreie Städte	848	0,3	852	0,1	0,5
kreisangehörige Gemeinden	875	12,4	877	8,1	0,2
Landkreise	374	0,7	391	3,2	4,6
Landeswohlfahrtsverband	8		8		7,1
Verwaltungsverbände	6		6		5,3
Gesamt	2.111	13,4	2.134	11,4	1,1

Die Personalausgaben je EW erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr von rd. 483 auf 492 €.

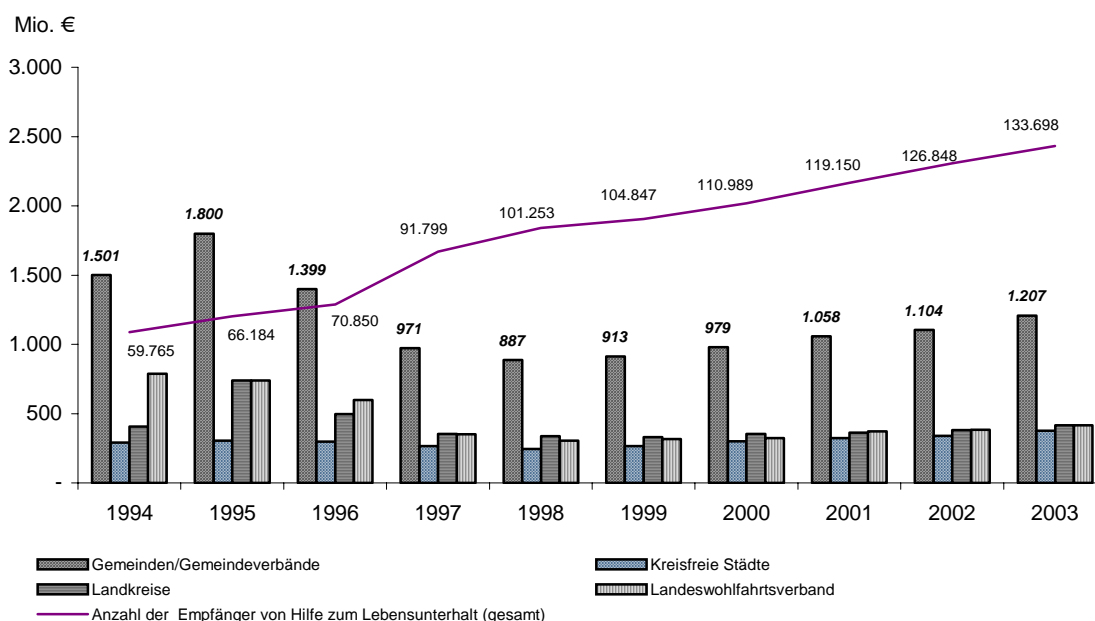
Im Vergleich mit den anderen neuen Ländern haben die sächsischen Kommunen die niedrigsten Personalausgaben je EW. Gegenüber ausgewählten alten Bundesländern nehmen sie wegen der derzeitigen Unterschiede im Tarifniveau noch eine Mittelposition ein (Tabelle 5). Ein direkter Vergleich der Personalausgaben ist jedoch problematisch, da in der Regel weder die Personalausgaben der kommunalen Eigenbetriebe, der Zweckverbände noch der kommunal getragenen wirtschaftlichen Unternehmen erfasst werden. Diese Bereiche sind jedoch in sehr unterschiedlichem Maße außerhalb der Kernhaushalte und damit von der Kassenstatistik nicht erfasst, angesiedelt. Ebenso müssen abweichende Aufgabenverteilungen zwischen Land und Kommunen und Besonderheiten in der Ausstattung mit sog. ABM-Stellen berücksichtigt werden.

Die Versorgungsausgaben¹⁸⁾ liegen mit 23 € je EW (4,6 % der Gesamtpersonalausgaben) etwa im Durchschnitt der neuen Bundesländer. Die alten Bundesländer weisen mit 66 € je EW einen weitaus höheren Wert auf.

¹⁸⁾ Gr.-Nr. 42 und 43.

2.7 Ausgaben für soziale Leistungen

Abbildung 3: Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen nach Gebietskörperschaften; Anzahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (gesamt)



Anmerkung: Die Ausgaben des Landeswohlfahrtsverbandes werden zu wesentlichen Teilen über die Landeswohlfahrtsumlage finanziert, die von den Kreisfreien Städten und den Landkreisen zu entrichten ist.

Die Ausgaben für soziale Leistungen wuchsen 2003 gegenüber dem Vorjahr insgesamt um über 100 Mio. € (9,4 %). Dies ist der seit 1995 höchste Anstieg in diesem Bereich und führte zu einer stark erhöhten Sozialleistungsquote von 20,4 %. Einen besonders hohen Zuwachs verzeichneten die Kreisfreien Städte, deren Ausgaben um 12,5 % stiegen.

Allein die sonstigen sozialen Leistungen¹⁹⁾ wuchsen um fast 32 Mio. €. Hier fließen seit 2003 auch die Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung ein, von denen der Bund den sächsischen Kommunen 2003 rd. 13,5 Mio. € vorläufig erstattete. Diese Einnahmen sind bei den Betrachtungen zu berücksichtigen. Weitere Bereiche mit starkem Anstieg waren die Leistungen der Sozialhilfe in und außerhalb von Einrichtungen mit insgesamt 38,5 Mio. € und Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen mit 23 Mio. €.

Die Anzahl der Sozialhilfeempfänger (Abbildung 3) und die Fallzahlen bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (vgl. Pkt. 4.3), die wesentlich die Höhe der sozialen Leistungen und ebenso die in den Sozialämtern vorzuhaltende Mitarbeiterzahl beeinflussen, steigen entgegen der demographischen Entwicklung weiter an.

Von den in den Vergleich einbezogenen Bundesländern (Tabelle 5) haben die sächsischen Kommunen nach Thüringen die niedrigste Sozialleistungsquote.

¹⁹⁾ Gr.-Nr. 78.

2.8 Sachinvestitionen

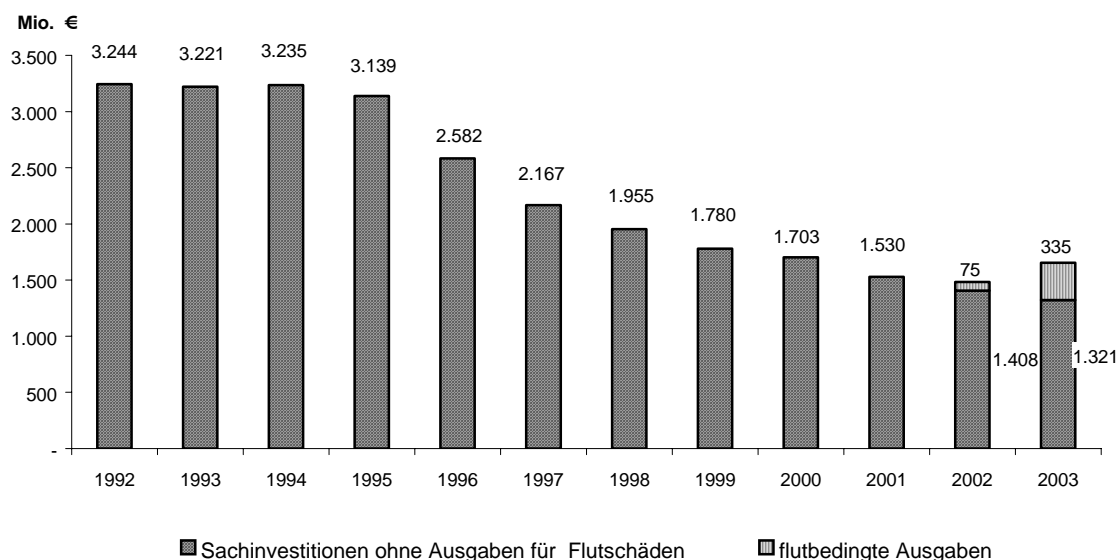
Die Ausgaben für Baumaßnahmen, den wichtigsten kommunalen Sachinvestitionen²⁰⁾, stiegen erstmals seit 1994 wieder an. Allerdings ist diese insgesamt erfreuliche Entwicklung allein auf zusätzliche Ausgaben für die Flutschadensbeseitigung zurückzuführen. Ohne die sich darauf begründenden Ausgaben von rd. 322 Mio. € im Jahr 2003 - nach 76 Mio. € im Vorjahr - ergibt sich ein Rückgang der kommunalen Bauausgaben von mehr als 3 %.

Tabelle 8: Ausgaben für Sachinvestitionen nach Körperschaften

	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
Sachinvestitionen in Mio. €	513	901	242
davon flutbedingt	54	243	38
Anteil in %	10,5	27,0	15,6
Bauausgaben in Mio. €	443	802	211
davon flutbedingt	52	233	37
Anteil in %	11,8	29,1	17,3

Die Maßnahmen zur Flutschadensbeseitigung wirkten sich besonders bei den kreisangehörigen Gemeinden steigernd auf die Bauausgaben und die Ausgaben für Sachinvestitionen aus.

Abbildung 4: Entwicklung der Ausgaben für Sachinvestitionen



In den sächsischen Kommunen wurden rd. 382 € je EW für Sachinvestitionen ausgegeben, ohne Flutschäden wären es 305 € gewesen. Die Investitionsquote hat sich auf 21,1 % erhöht (vgl. Tabelle 5).

²⁰⁾ Sachinvestitionen: Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens (einschließlich Leasingzahlungen) sowie Baumaßnahmen.

Durch den hohen Anteil der durch die Flut bedingten Sachinvestitionen an den Gesamtinvestitionen bei den kreisangehörigen Gemeinden von 27 % ergab sich dort der stärkste Quotenanstieg.

Tabelle 9: Entwicklung der Investitionsquote in den einzelnen Körperschaften²¹⁾

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	%											
Kreisfreie Städte	27,0	24,3	24,5	22,7	19,0	16,7	19,3	17,6	18,1	18,7	16,5	16,4
kreisangehörige Gemeinden	44,2	44,7	45,6	38,9	35,7	32,4	30,4	29,6	27,6	25,4	24,5	28,3
Landkreise	23,2	22,4	25,4	28,0	26,3	26,7	22,6	20,4	17,8	14,0	13,8	16,5

3 Finanzielle Leistungsfähigkeit

3.1 Nettoinvestitionsrate

Bei der Betrachtung der Nettoinvestitionsrate und der Rücklagenbewegungen werden ausschließlich die Daten der Jahresrechnungsstatistik zugrunde gelegt. Dieser fehlt zwar die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik, sie erfasst jedoch die für die nachfolgenden Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen sachgerecht.

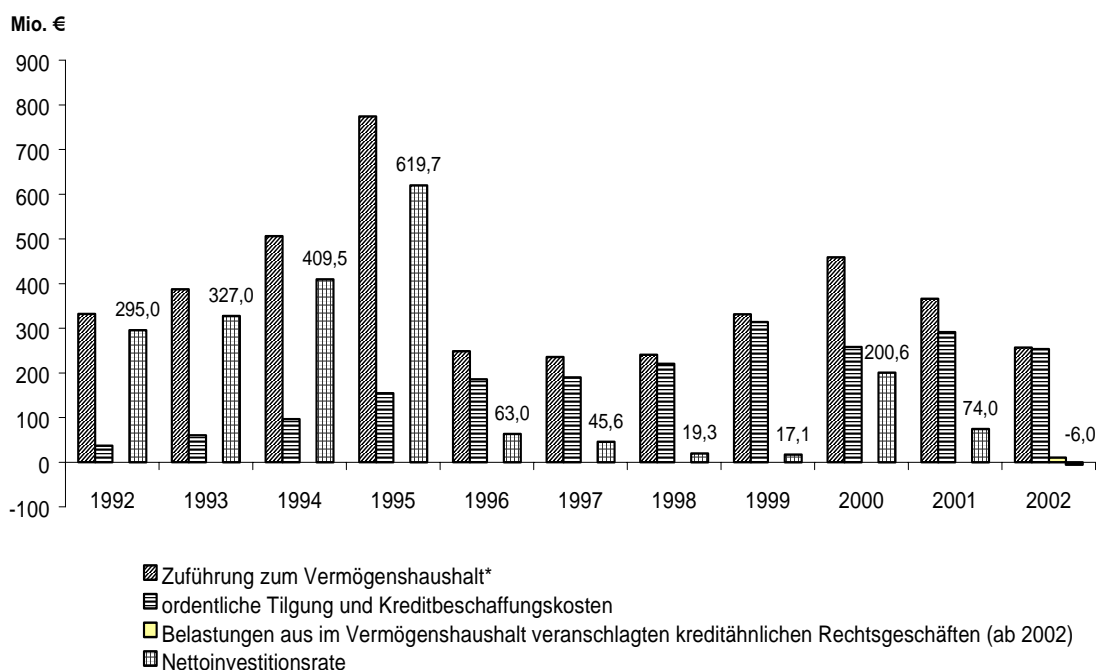
Im Jahr 2002 stiegen die Einnahmen der laufenden Rechnung um rd. 2,5 %, während sich die Ausgaben um rd. 3,6 % erhöhten. Diese verschlechterte Einnahmesituation wirkte sich unmittelbar auf die bereinigte Zuführung zum Vermögenshaushalt²²⁾ aus, die sich gegenüber dem Vorjahr um etwa ein Drittel verringerte. Obwohl auch die ordentliche Tilgung um 13 % sank, konnten die sächsischen Kommunen 2002 insgesamt keine Nettoinvestitionsrate²³⁾ erwirtschaften.

²¹⁾ Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

²²⁾ Zuführung zum Vermögenshaushalt abzüglich Zuführung vom Vermögenshaushalt.

²³⁾ Sie entspricht dem Wert, der verbleibt, wenn von der bereinigten Zuführung zum Vermögenshaushalt die ordentliche Tilgung von Krediten, die Belastung aus im Vermögenshaushalt veranschlagten kreditähnlichen Rechtsgeschäften und die Kreditbeschaffungskosten abgesetzt werden.

Abbildung 5: Entwicklung der Nettoinvestitionsrate



* Die Höhe der Zuführung zum Vermögenshaushalt 1995 war durch Sondereffekte u. a. im Bereich der Steuereinnahmen und bei den investiven Schlüsselzuweisungen, die noch im Verwaltungshaushalt vereinnahmt wurden, gekennzeichnet.

Mit der Novellierung der KomHVO²⁴⁾ werden seit dem Hj. 2002 auch die Belastungen aus im Vermögenshaushalt veranschlagten kreditähnlichen Rechtsgeschäften - im Jahr 2002 rd. 9,7 Mio. € - in die Berechnung der Nettoinvestitionsrate einbezogen. Die neue Berechnungsvorschrift berücksichtigt damit die zusätzliche Belastung der Verwaltungshaushalte, neben den Tilgungsraten für Kredite insbesondere Leasingzahlungen der Vermögenshaushalte aus laufenden Finanzmitteln zu erwirtschaften. Ohne Berücksichtigung der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte (Rechtslage bis 2001) hätten die Kommunen eine äußerst geringe Nettoinvestitionsrate in Höhe von 3,7 Mio. € erwirtschaftet.

Dieses seit 1992 schlechteste Ergebnis war maßgeblich durch die Verwaltungshaushalte der Kreisfreien Städte beeinflusst, die wie bereits 1999 und 2001 auch im Jahr 2002 keine Nettoinvestitionsrate für den Vermögenshaushalt bereitstellen konnten. Sie verfehlten das Ziel, mindestens die Kreditbeschaffungskosten, die Belastungen aus im Vermögenshaushalt veranschlagten kreditähnlichen Rechtsgeschäften und die ordentliche Tilgung von Krediten aus Überschüssen des Verwaltungshaushaltes zu decken, deutlich.²⁵⁾ Auch die Landkreise und der Landeswohlfahrtsverband konnten ihren Vermögenshaushalten keine Nettoinvestitionsrate zuführen.

²⁴⁾ Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft vom 26. März 2002.

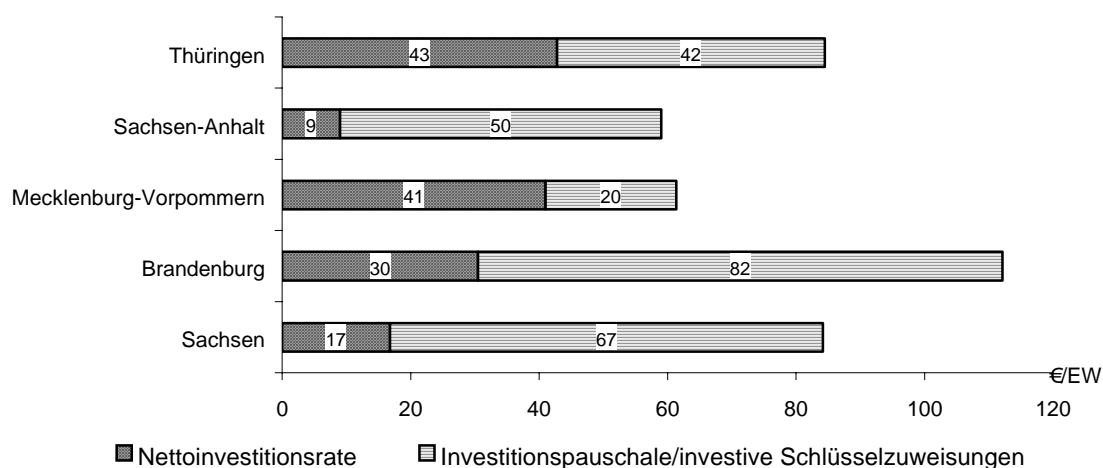
²⁵⁾ Ursache war im Jahr 2002 neben hohen Tilgungsleistungen eine negative Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt.

Tabelle 10: Entwicklung der Nettoinvestitionsraten bei ausgewählten Gebietskörperschaften²⁶⁾

	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Landeswohlfahrtsverband
	Mio. €			
1992	122	33	140	-
1993	128	99	100	-
1994	153	86	43	128
1995	252	140	89	139
1996	91	-16	49	-61
1997	45	2	14	-16
1998	27	87	-39	-56
1999	-63	124	16	-60
2000	5	128	52	16
2001	-120	133	69	-8
2002	-91	94	-7	-1

Beim Vergleich mit den Nettoinvestitionsraten anderer Bundesländer muss zusätzlich beachtet werden, dass Kommunen neben den allgemeinen Schlüsselzuweisungen für die Verwaltungshaushalte noch über nicht zweckgebundene investive Zuweisungen verfügen. Letztere stehen den Kommunen ebenso wie die Nettoinvestitionsrate für Investitionen ohne Zweckbindung zur Verfügung. Sie verpflichten die Kommunen stärker zu Investitionen als dies bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen über die Erwirtschaftung einer Nettoinvestitionsrate der Fall ist. So erhielten die Kommunen aller neuen Bundesländer - in unterschiedlicher Höhe - investive Schlüsselzuweisungen bzw. eine Investitionspauschale.

Abbildung 6: Vergleich der kommunalen Nettoinvestitionsraten in den neuen Bundesländern 2001²⁷⁾



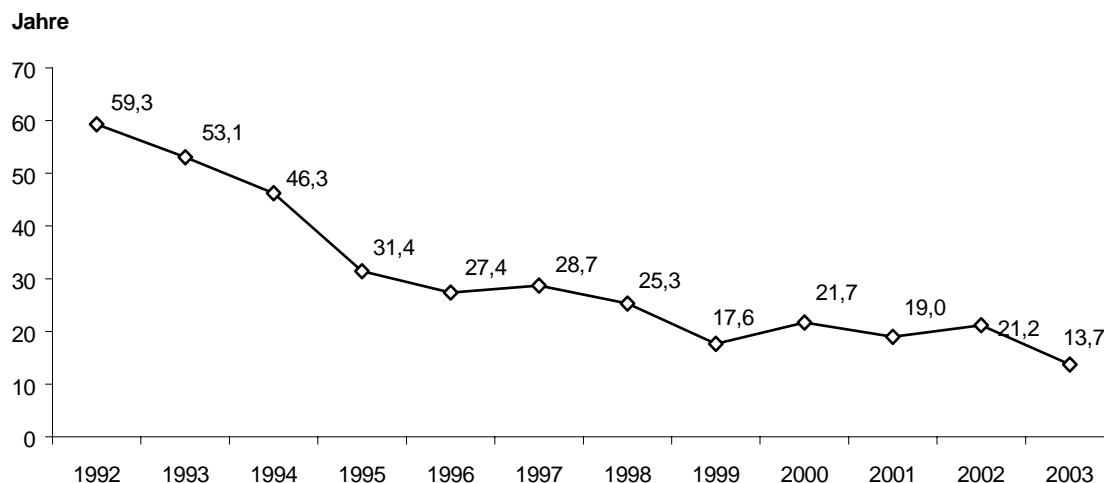
²⁶⁾ Die Verwaltungsverbände werden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

²⁷⁾ Angaben zu Investitionspauschale/investiven Schlüsselzuweisungen aus dem Gemeindefinanzbericht 2002 des Deutschen Städtetages, aktuellere Daten lagen zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Jahresberichts 2004 nicht vor.

3.2 Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit

Bei der durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeit 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.

Abbildung 7: Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit²⁸⁾ der sächsischen Kommunen



Gegenüber dem Vorjahr erhöhten die Kommunen 2003 ihre Tilgungsanstrengungen deutlich. Gleichzeitig sank der Schuldenstand weiter. Für die Gesamtheit der Kommunen konnte die Gefahr mangelnder Kreditkongruenz²⁹⁾, die bei einer rechnerischen Tilgungszeit von rd. 20 Jahren erreicht³⁰⁾ wird, damit weiter verringert werden. In Einzelfällen ist sie jedoch immer noch akut vorhanden.

Bei den Kreisfreien Städten kam es gegenüber 2002 fast zu einer Verdreifachung der Ausgaben für die ordentliche Tilgung, die zu einem großen Teil auf die Rückzahlung einer Dresdner Stadtanleihe zurückzuführen ist. Während die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise bereits in den Vorjahren rechnerische Tilgungszeiten von 20 oder weniger Jahren erreichten, blieben die Kreisfreien Städte 2003 erstmals mit zehn Jahren deutlich unter dieser Marke.

Die neuen Bundesländer hatten im Jahr 2001 eine durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit von 21,9 Jahren, die alten Bundesländer von 18,5 Jahren.

²⁸⁾ Zur Berechnung wurden die Schuldenstände aus der Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände verwendet.

²⁹⁾ Mangelnde Kreditkongruenz tritt auf, wenn die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit die durchschnittliche Lebensdauer der Investitionsobjekte übersteigt. In einem solchen Fall mangelnder Kreditkongruenz werden Tilgungslasten künftigen Haushalten aufgebürdet, ohne dass dem äquivalente Investitionsobjekte gegenüberstehen.

³⁰⁾ Vgl. Mummert und Partner, Verbesserung der kommunalen und rechtsaufsichtlichen Kontrolle und Steuerung kommunaler Unternehmen sowie der Verschuldung der Kommunen, deren Eigenbetriebe und Eigengesellschaften, im Auftrag des SMI, Mai 1999.

3.3 Rücklagen³¹⁾

Lässt man den Sonderfall des Jahres 1998 unberücksichtigt³²⁾, werden den Rücklagen seit 1996 höhere Beträge entnommen als zugeführt. Allein im Jahr 2002 sank der Rücklagenbestand um mehr als 30 Mio. €.

4 Weitere Entwicklung

4.1 Steuereinnahmen

Aufgrund der schweren Finanzkrise der deutschen Kommunen wurden mit dem Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze vom 23. Dezember 2003 Bundes- und Landesvervielfältiger für die Gewerbesteuerumlage ab dem Jahr 2004 wieder auf das Niveau vor dem Steuersenkungsgesetz³³⁾ abgesenkt. Daneben sollte sich der Abbau von Steuervergünstigungen für Unternehmen positiv auf die Gewerbesteuererinnahmen auswirken. Bei den Nettogewerbesteuererinnahmen wird deshalb mit Zuwächsen gerechnet. Demgegenüber wird das teilweise Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform³⁴⁾ das Aufkommen aus der Einkommensteuer voraussichtlich schmälern.

Die Steuerschätzungen vom Mai 2004 prognostizieren den sächsischen Kommunen insgesamt Steuererinnahmen gegenüber der Schätzung vom November 2003. Damit würde sich die mit dem Kassenergebnis 2003 abzeichnende Entwicklungstendenz weiter verfestigen. Allerdings stehen diesem positiven Trend weiter sinkende Steuereinnahmen des Freistaates gegenüber, welche über den kommunalen Finanzausgleich wiederum die Zuweisungen an die Kommunen mindern.

4.2 Einnahmen nach dem Finanzausgleichsgesetz

Bereits in den letzten Jahren war der Freistaat mit gravierenden Steuerausfällen konfrontiert. Die sich für die Gemeinden daraus ergebenden negativen Abrechnungsbeträge nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz wurden aufgrund der schwierigen kommunalen Haushaltssituation zeitlich gestreckt. Gleichzeitig hatten sich mit der Steuerschätzung vom Mai 2003 die Einnahmeerwartungen des Freistaates gegenüber seinen Kommunen weiter überproportional verschlechtert. Für die Hj. 2005/2006 wurde mit negativen Abrechnungsbeträgen zugunsten des Freistaates in Höhe von rd. 650 Mio. € gerechnet. Dies hätte eine starke Verminderung der Zuweisungen an die Kommunen in diesen Jahren und damit eine erhebliche Diskontinuität in der Entwicklung der Finanzausgleichsmasse zur Folge gehabt.

Aus diesem Grund wurde die Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2004 nachträglich von 3,099 Mrd. € auf 2,975 Mrd. € abgesenkt.³⁵⁾ Entgegen den ursprünglichen Plänen

³¹⁾ Bei der Betrachtung der Nettoinvestitionsrate und der Rücklagenbewegungen werden ausschließlich die Daten der Jahresrechnungsstatistik zugrunde gelegt. Dieser fehlt zwar die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik, sie erfasst jedoch die für die nachfolgenden Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen sachgerecht.

³²⁾ Der einmalige starke Anstieg der Zuführungen an Rücklagen in diesem Jahr 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.

³³⁾ Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung vom 23. Oktober 2000.

³⁴⁾ Vgl. Haushaltsbegleitgesetz 2004.

³⁵⁾ Vgl. Gesetz zur Änderung von Gesetzen des kommunalen Finanzausgleichs vom 19. Dezember 2003.

der Staatsregierung, die eine deutliche Absenkung im Bereich der allgemeinen Schlüsselzuweisungen vorsahen, wurden in folgenden Bereichen Kürzungen vorgenommen:

- investive Schlüsselzuweisungen,
- Straßenlastenausgleich,
- pauschale Zweckzuweisungen zur Förderung kommunaler Investitionen (Straßenbau).

Mehr als die Hälfte der Einsparungen betreffen die investiven Schlüsselzuweisungen, die bei den Landkreisen sogar auf Null sinken.

Zur weiteren Verringerung des Korrekturbetrages von 650 Mio. € sollen daneben durch restriktive Bewirtschaftung der Bedarfszuweisungen zusätzlich 30 Mio. € eingespart werden.

Wegen der gekürzten investiven Zuweisungen steigt die eigene Verantwortung aller Kommunen, zusätzliche Investitionsmittel aus den Verwaltungshaushalten zu erwirtschaften.

4.3 Landeswohlfahrtsverband

Der Landeswohlfahrtsverband ist als überörtlicher Träger der Sozialhilfe vor allem für Hilfen in besonderen Lebenslagen für körperlich, geistig oder seelisch behinderte Menschen oder von einer solchen Behinderung Bedrohte sowie für Personen zur Überwindung besonderer Schwierigkeiten in stationären oder teilstationären Einrichtungen zuständig. Im Bereich dieser sog. Eingliederungshilfe gab es seit 1993 einen starken und kontinuierlichen Anstieg der Fallzahlen von 14.833 auf 26.171 (2003). Dieser belastet den Haushalt des Landesverbandes stark und führte zu einer in den letzten Jahren stetig steigenden Umlage der Kreisfreien Städte und Landkreise als Mitgliedskörperschaften des Landeswohlfahrtsverbandes.

Die Aufgabenstruktur des Verbandes ist vorwiegend durch gesetzlich festgelegte Leistungen geprägt und lässt ihm deshalb wenig Gestaltungsspielraum. Durch eine ungünstige demographische Entwicklung wird sich der Anstieg der Fallzahlen auch in den nächsten Jahren fortsetzen³⁶⁾. Allein 2003 musste die Landeswohlfahrtsumlage im Vergleich zum Vorjahr um fast 38 Mio. € (rd. 11 %) erhöht werden. Damit verschärfte sich die Finanzsituation der Kreisfreien Städte und Landkreise weiter. Die Ausgabesteigerung konnte nur durch Umschichtungen im FAG zu Lasten der investiven Schlüsselzuweisungen und der investiven Zweckzuweisungen für den Krankenhausbau finanziert werden.

Um die weitere Finanzierung des Landeswohlfahrtsverbandes zu sichern, wurde ein Gutachten in Auftrag gegeben, das Steuerungsmöglichkeiten der überörtlichen Sozialhilfe und Alternativen zur gegenwärtigen Verteilung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung aufzeigen und bewerten sollte.³⁷⁾ Die Ergebnisse des Gutachtens werden als Diskussionsgrundlage für Strukturveränderungen und Überlegungen zum Abbau von Standards betrachtet. Eine Begrenzung der Ausgaben im Bereich der Behindertenhilfe wird nach Überzeugung der Gutachter jedoch nicht möglich sein, der Ausgabenzuwachs kann lediglich gedämpft werden.

³⁶⁾ Vgl. Tomczak, B., Die demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen und die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Sachsenlandkurier 11/03, S. 542 ff.

³⁷⁾ Vgl. con_sens und ifo Institut, Empirisches Gutachten zur Bewertung des Steuerungssystems, der Standards und der Finanzierung der überörtlichen Sozialhilfe sowie zu Alternativen zur gegenwärtigen Verteilung von Aufgaben und Kostenträgerschaft für überörtliche Sozialhilfeleistungen im Freistaat Sachsen, Hamburg/München, 2004.

5 Folgerungen

Trotz steigender Steuereinnahmen bleibt fraglich, ob und wie die Kommunen die weiterhin bestehenden hohen Abrechnungsbeträge im Finanzausgleich zugunsten des Freistaates und die damit entstehenden Einnahmeausfälle bewältigen.

Es wird den Kommunen künftig kaum mehr möglich sein, neue Einnahmequellen zu erschließen. Größere Kreditaufnahmen sind nur in wenigen Fällen vertretbar. Gleichzeitig wird sich in den meisten Regionen der Bevölkerungsrückgang mit immer stärkerer Dynamik fortsetzen, zusätzlich die Bevölkerung regional umverteilen.³⁸⁾ Viele Einnahmekomponenten sind eng an die Bevölkerungszahl gekoppelt. Kurz- und mittelfristig müssen die betroffenen Kommunen deshalb auf stagnierende und rückläufige Einnahmen eingestellt sein und Verwaltung sowie Infrastruktur den verminderten Ausgabemöglichkeiten anpassen.³⁹⁾ Dabei muss beachtet werden, dass sich die Kosten der bestehenden Infrastruktur auch langfristig nicht im selben Maße reduzieren lassen, wie die Bevölkerungszahl sinkt.

Die Überalterung der Bevölkerung und die Anzahl der von den Sozialsystemen abhängigen Bürger im Verhältnis zur Gesamtzahl der EW nehmen zu. Folglich steigen die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen ebenso an, wenn nicht mit weiteren grundlegenden Reformen und Standardrückführungen Einsparungen vorgenommen werden.

Auch infolge des degressiven Verlaufs der Solidarpakt II-Mittel besteht zu einem weiteren Konsolidierungsprozess in den Kommunen keine Alternative. Die Kommunen müssen in besonderer Weise durch eigenverantwortliches Handeln ihre Zukunft gestalten.

Der Freistaat wird wegen der Entwicklung seiner Haushaltssituation kaum in der Lage sein, den Kommunen Finanzaufwendungen in einem größeren Umfang zur Verfügung zu stellen.

³⁸⁾ Vgl. Jahresbericht des SRH 2003, S. 317.

³⁹⁾ Vgl. Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen, EUV Frankfurt/Oder, 2004.

Der Personalabbau hielt in den Kernhaushalten, den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen sowie den Krankenhäusern an. Die Reduzierung in den Kernhaushalten basiert maßgeblich auf dem Abbau von ABM-Stellen.

Teilzeitarbeit wird als Mittel des sozialverträglichen Personalabbaus weiterhin umfangreich genutzt.

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. 2002 gewählt.

In den Vergleich einzelner Bundesländer wurden neben den neuen erstmals finanzschwache alte Bundesländer einbezogen.

2 Gesamtbetrachtung

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den Kernhaushalten³⁾ der Gemeinden und Gemeindeverbände⁴⁾ sowie den rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen⁵⁾, den rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäusern⁶⁾, den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen⁷⁾ und den kommunalen Zweckverbänden der letzten Jahre:

¹⁾ Durch Rundungen können Differenzen in den Salden entstehen.

²⁾ Ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

³⁾ Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen der kommunalen Aufgabenbereiche 0 bis 8, für die Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden (Beschäftigungsbereich 21).

⁴⁾ Öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, dazu gehören vor allem die Landkreise.

⁵⁾ Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen, für die aufgrund gesetzlicher Vorschriften Sonderrechnungen geführt werden, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser (Beschäftigungsbereich 22).

⁶⁾ Als Sondervermögen geführte kommunale Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen (Beschäftigungsbereich 23).

⁷⁾ 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.

Tabelle 1: Entwicklung in den betrachteten Bereichen seit 2001 (in Beschäftigten)

	2001	2002 Beschäftigte	2003	Veränderung 2003/2002 Beschäftigte	%
Kernhaushalte	72.113	67.975	64.868	-3.107	-4,6
davon					
Kernverwaltung	34.356	33.965	33.272	-693	-2,0
Beschäftigte in ABM	9.966	7.214	5.902	-1.312	-18,2
Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	14.912	11.788	10.406	-1.382	-11,7
Kommunale Krankenhäuser	14.212	14.537	12.820	-1.717	-11,8
Summe	101.237	94.300	88.094	-6.206	-6,6
Rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen	41.888	39.440	39.502	62	0,2
Kommunale Zweckverbände	2.713	2.533	2.658	125	4,9

Der umfangreiche Stellenabbau der vergangenen Jahre hat sich in den Kernhaushalten, den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen sowie den kommunalen Krankenhäusern fortgesetzt.

Der Stellenabbau in den Kernhaushalten resultierte in hohem Maße aus dem Rückgang der Beschäftigung in ABM⁸⁾. Lohn- und Gehaltskosten für diese Mitarbeiter sind zwar Ausgaben der Kommunen, gleichzeitig erhalten sie für diese Stellen aber Zuschüsse von der Bundesagentur für Arbeit. Damit ergeben sich trotz rückläufiger Lohnausgaben insgesamt nur geringe Entlastungen für die Haushalte. Mehr als 40 % aller 2003 nicht mehr in den Kernhaushalten erfassten Mitarbeiter arbeitete in einem Beschäftigungsverhältnis im Rahmen von ABM.

Neben den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen, die bereits im vergangenen Jahr einen deutlichen Mitarbeiterückgang von über 20 % verzeichneten, verringerten 2003 auch die kommunalen Krankenhäuser ihr Personal in erheblichem Maße.

In den einzelnen Gebietskörperschaften gab es sehr unterschiedliche Entwicklungen. Die Landkreise reduzierten vor allem ihr Krankenhauspersonal und beschäftigten 1.632 Personen (21 %) weniger als im Vorjahr. Bei den Kreisfreien Städten war neben dem Abbau in den Kernhaushalten wiederum ein besonders hoher Stellenabbau im Bereich der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen zu erkennen. Hier sank der Personalbestand gegenüber dem Vorjahr um 1.162 Personen (13,6 %). Vor allem im Jahr 2001 hatten die Kreisfreien Städte in erheblichem Umfang Personal aus den Kernhaushalten in Eigenbetriebe⁹⁾ verlagert, was dort einen hohen Anstieg der Mitarbeiterzahlen bewirkte. Bereits im darauf folgenden Jahr reduzierten sie die Zahl dieser Beschäftigten um 26,8 %.

Der Rückgang im Bereich der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen ist auch auf die Übernahme in freie Trägerschaft oder die Überleitung in eine GmbH zurückzuführen.¹⁰⁾ Die endgültige Auflösung des Betriebes für Beschäftigungs-

⁸⁾ Angestellte und Arbeiter in einem zeitlich befristeten Arbeitsvertrag im Rahmen von ABM gem. §§ 260 ff. Arbeitsförderungs-Reformgesetz (AFRG) vom 24.03.1997 (BGBl. I S. 594, 595), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.12.2002 (BGBl. I S. 4621).

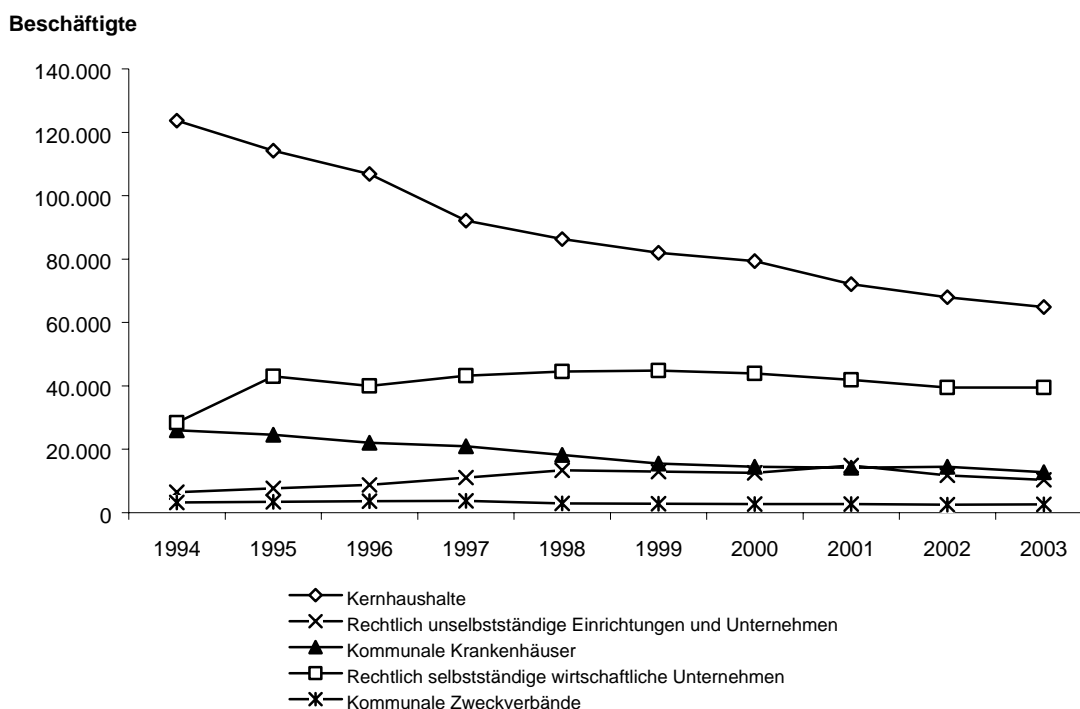
⁹⁾ Eigenbetriebe gehören zu den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen.

¹⁰⁾ Zum Beispiel: Kreiskinderheim Weißwasser, Alten- und Pflegeheim Riesa, Eigenbetrieb Städtische Jugendhilfeeinrichtung Görlitz und Reha-Klinik Glossen.

förderung der Stadt Leipzig hatte ebenfalls signifikanten Einfluss auf die Beschäftigungszahlen¹¹⁾.

Die vor allem im Jahr 2001 deutlich erkennbare Verlagerung von Beschäftigten aus den Kernhaushalten in Einrichtungen und Unternehmen wurde 2003 so nicht mehr festgestellt. Allerdings gab es weiterhin Auslagerungen von Aufgaben der Daseinsfürsorge auf private Dritte. So befanden sich im Jahr 2000 noch 65 % aller Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft, 2002 waren es nur noch 59 % - 212 Einrichtungen wurden in dieser Zeit verlagert¹²⁾. Damit verbessern die Kommunen zwar ihre Personalstatistik und verringern die Personalausgaben. Demgegenüber steigen die Ausgaben für Zuweisungen und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke.

Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen seit 1994



Vor allem in den Kernhaushalten trug neben der Reduzierung der Mitarbeiterzahl um rd. 4,6 % (Tabelle 1) zusätzlich eine Absenkung der wöchentlichen Arbeitszeit zum weiteren Personalabbau bei. Der Personalbestand (in VK) verringerte sich um 6,5 % (Tabelle 2).

Die Möglichkeit, aufgrund einer Öffnungsklausel für den Abschluss bezirklicher Tarifverträge die regelmäßige Wochenarbeitszeit der Angestellten und Arbeiter in den neuen Bundesländern abzusenken und damit betriebsbedingte Kündigungen zu vermeiden¹³⁾, ist bis zum 31.12.2007 verlängert worden. Zahlreiche bereits im Jahr 2003 neu abgeschlossene Bezirkstarifverträge werden sich in den nächsten Jahren auf den Personal-

¹¹⁾ 813 Beschäftigte im Jahr 2002.

¹²⁾ Nach Umfragen des SSG bei seinen Mitgliedskommunen.

¹³⁾ Tarifvertrag zur sozialen Absicherung vom 6. Juli 1992 i. d. F. des Änderungstarifvertrages Nr. 5 vom 31. Januar 2003.

bestand auswirken.¹⁴⁾ Inwieweit eine nachhaltige Entlastung der Haushalte damit erreicht werden kann, bleibt abzuwarten.

Vor allem kleinere Kommunen vereinbarten mit ihren Mitarbeitern verstärkt einzelvertragliche Regelungen zur Reduzierung der Arbeitszeit.

Tabelle 2: Entwicklung in den betrachteten Bereichen seit 2001 (in VK)

	2001	2002 VK	2003	Veränderung 2003/2002 VK %	
Kernhaushalte	63.993	59.912	56.041	-3.871	-6,5
Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	13.658	10.102	9.057	-1.045	-10,3
Kommunale Krankenhäuser	13.175	13.454	11.832	-1.622	-12,1
Kommunale Zweckverbände	2.537	2.375	2.493	118	5,0

Anmerkung: Von den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen werden keine Daten nach VK erhoben.

3 Kernhaushalte

3.1 Übersicht

Tabelle 3: Gegenüberstellung von Beschäftigungsentwicklung und Personalausgaben¹⁵⁾ seit 1994

Jahr	Anzahl der Beschäftigten		Personalausgaben		
	absolut	je 1.000 EW	absolut Mio. €	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	2.106	478,0	29.202
2002	67.975	15,6	2.113	483,9	31.085
2003	64.868	15,0	2.134	492,4	32.899

Seit 1994 reduzierten sich die Beschäftigtenzahlen in den Kernhaushalten um fast die Hälfte. Die Erhöhung der Personalausgaben 2003 ist überwiegend auf den starken Anstieg der Beiträge zu Versorgungskassen¹⁶⁾ wegen der Umstellung des Finanzierungssystems der Zusatzversorgungskasse des kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen zurückzuführen. Zusätzlich erhöhten Personalausgaben im Zusammenhang mit der Beseitigung der Flutschäden das Ergebnis.

¹⁴⁾ Vgl. dazu LT-DS 3/10203, Übersicht über abgeschlossene Bezirkstarifverträge in Großen Kreisstädten, Kreisfreien Städten und Landkreisen (nach Angaben der befragten Kommunen).

¹⁵⁾ Personalausgaben bis 2002 lt. Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände; 2003 Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

¹⁶⁾ Gr.-Nr. 43.

3.2 Beschäftigte nach Gebietskörperschaften

Tabelle 4: Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Gebietskörperschaften seit 2001

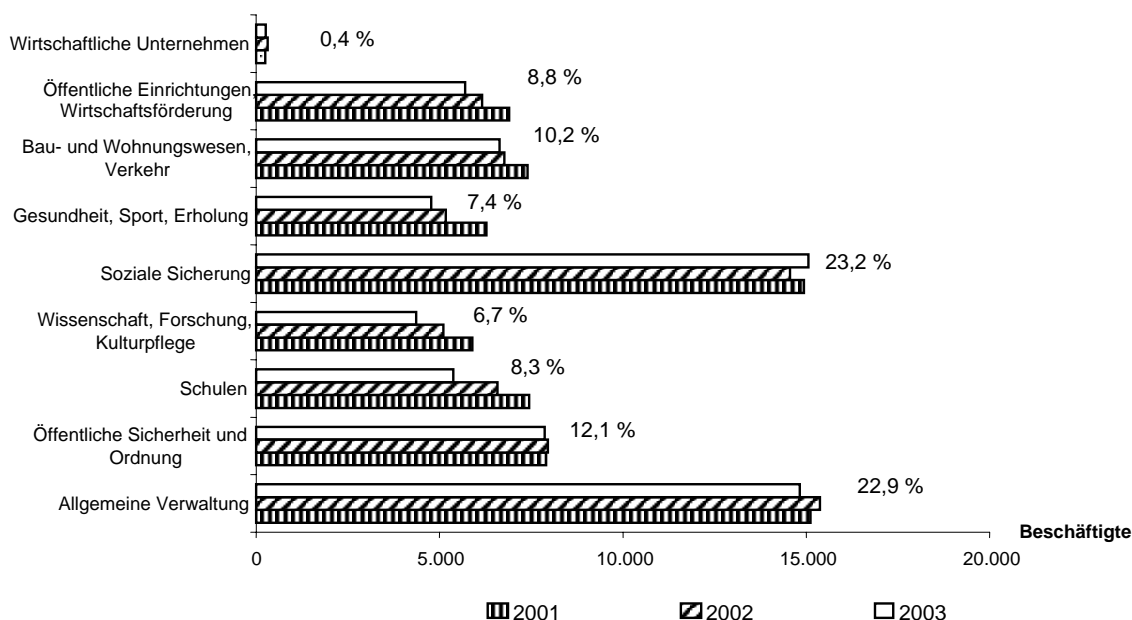
	2001	2002 VK	2003	Veränderung 2003/2002	
				VK	%
Kreisfreie Städte	23.569	22.756	20.689	-2.067	-9,1
kreisangehörige Gemeinden	29.896	26.855	25.331	-1.523	-5,7
Landkreise	10.214	9.938	9.665	-273	-2,7
Verwaltungsverbände	141	177	164	-13	-7,2
Landeswohlfahrtsverband	172	187	192	5	2,6
Gesamt	63.993	59.912	56.041	-3.871	-6,5

Im Jahr 2003 verringerte sich besonders die Anzahl der VK in den Kreisfreien Städten. Die kreisangehörigen Gemeinden, die 2002 einen Rückgang von über 10 % verzeichneten, reduzierten ihr Personal ebenfalls wiederum deutlich. Bei den Landkreisen sanken die Mitarbeiterzahlen zum wiederholten Mal weniger stark, bedingt vor allem durch die wesentlich geringere Zahl von Beschäftigten in ABM.

3.3 Beschäftigte nach Aufgabenbereichen

Die Bereiche Schulen (-18,2 %) sowie Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege (-14,5 %) waren vom Mitarbeiterückgang 2003 besonders betroffen. Einzig im Bereich der sozialen Sicherung gab es einen Zuwachs von 3,5 %. Dieser Bereich ist zusammen mit der Allgemeinen Verwaltung der beschäftigungsintensivste in den sächsischen Kommunen. Ihr Anteil an den Gesamtbeschäftigten im Kernhaushalt beträgt jeweils rd. 23 %.

Abbildung 2: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den einzelnen Aufgabenbereichen seit 2001 und ihr Anteil am Kernhaushalt 2003



3.4 Einzelbetrachtungen

Im Jahr 2003 waren insgesamt 6.608 Personen¹⁷⁾ im Rahmen von ABM beschäftigt, davon 5.902 in den Kernhaushalten. Ihr Anteil an den Gesamtbeschäftigten in den Kernhaushalten verringerte sich von 10,6 % (2002) auf rd. 9,1 %. Davon sind weniger als 30 % in einem Angestelltenverhältnis beschäftigt.

Rund 75 % aller in den Kernhaushalten beschäftigten Mitarbeiter waren als Angestellte tätig, rd. 20 % als Arbeiter und rd. 5 % als Beamte.

Die Möglichkeit der Altersteilzeit wird von vielen der betroffenen Mitarbeiter in Anspruch genommen. In den Kernhaushalten der Verwaltungen nutzten diese 36 % der 55- bis 65-Jährigen.

3.5 Kernverwaltung

Die Kernverwaltung ist ein Teil des Kernhaushaltes. Der Begriff der Kernverwaltung schließt nur jene Mitarbeiter ein, die unmittelbar in der Verwaltung der Kommune arbeiten und nicht solche, deren Arbeitsplatz sich z. B. in Kindergärten oder im Bauhof befindet.¹⁸⁾

Die Mitarbeiter der Kernverwaltung hatten im Jahr 2001 einen Anteil von rd. 48 % an den Kernhaushalten. Bis 2003 stieg dieser Anteil auf 51 %. Der Personalabbau verläuft außerhalb der Kernverwaltung damit schneller. Hier ist es durch Leistungsreduzierungen, Aufgabenübertragung an Dritte und Ausgliederungen aus dem Haushalt leichter, Personal (statistisch) zu verringern.

4 Altersstruktur

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten¹⁹⁾ in den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Freistaat Sachsen betrug 2003 rd. 44,6 Jahre (öffentlicher Dienst Sachsen gesamt: 43,7 Jahre) und hat sich damit gegenüber dem Vorjahr (44 Jahre) weiter erhöht.

In den Kernhaushalten reduzierten sich die Mitarbeiterzahlen, mit Ausnahme der über 60-Jährigen, in allen Altersklassen. Bei den 50- bis unter 60-Jährigen fiel der Rückgang mit 0,7 % sehr moderat aus. Mit 14,5 % verzeichnete besonders der Bereich der 30- bis unter 40-Jährigen hohe Rückgänge. Rund 34 % aller Beschäftigten im Kernhaushalt gehörten der Altersklasse 50 bis unter 60 Jahre an.

¹⁷⁾ Beschäftigungsbereiche 21 bis 23.

¹⁸⁾ Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (KomHVO) vom 26.03.2002, Anlage Pkt. 20.

¹⁹⁾ Beschäftigungsbereiche 21 bis 23.

5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

Tabelle 6: Vergleich der verschiedenen kommunalen Bereiche einzelner Bundesländer 2002 (in VK bzw. Beschäftigten)

	Kern- haus- halte*	Rechtlich unselbststän- dige Einrich- tungen und Unterneh- men**	Kranken- häuser***	Summe****	Zweck- verbände	Rechtlich selbst- ständige wirt- schaftliche Unter- nehmen*****
	VK je 1.000 EW					Beschäftigte je 1.000 EW
Sachsen	13,7	2,3	3,1	19,1	0,5	6,1
Thüringen	14,3	1,1	0,8	16,2	1,0	8,4
Sachsen-Anhalt	17,5	1,3	4,4	23,2	0,6	8,6
Brandenburg	15,1	0,8	2,3	18,1	0,7	7,1
Mecklenburg-Vorpommern	14,2	1,0	2,9	18,1	0,6	7,9
Neue Länder (Gesamt)	14,9	1,4	2,7	19,1	0,7	7,4
Niedersachsen	11,1	1,2	2,8	15,1	0,5	3,7
Rheinland-Pfalz	10,8	1,5	0,5	12,8	0,4	3,9
Schleswig-Holstein	11,1	1,2	1,8	14,1	0,9	3,7
Alte Länder (Gesamt)	11,5	1,3	2,7	15,5	0,8	3,6

* Beschäftigungsbereiche 21.

** Beschäftigungsbereich 22.

*** Beschäftigungsbereich 23.

**** Beschäftigungsbereich 21 bis 23.

***** Rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen zum Zwecke der Vergleichbarkeit ohne mittelbare öffentliche Beteiligung und sonstige gemischte Beteiligung.

Die Anzahl der Mitarbeiter in VK pro 1.000 EW in den Kernhaushalten der sächsischen Kommunen ist im Jahr 2002, wie bereits im Vorjahr, die niedrigste der neuen Bundesländer.

Unterschiede können sich auch aus der unterschiedlichen Aufgabenverteilung zwischen Landes- und kommunaler Ebene sowie aus dem Grad der Privatisierung ergeben. Bei Vernachlässigung der Stellen in den Kindertageseinrichtungen²⁰⁾ und der Förderung nach ABM ergibt sich für die sächsischen Kommunen ein Wert von 10,9 VK je 1.000 EW und für die Gemeinden der alten Bundesländer von 10,2 VK je 1.000 EW.

Im Jahr 2003 sank der sächsische Durchschnitt in den Kernhaushalten weiter auf 12,9 VK je 1.000 EW bzw. ohne Kindertageseinrichtungen und ABM auf 10,2 VK je 1.000 EW.

Bei einem Vergleich der Beschäftigtenzahlen 2002 in den einzelnen Aufgabenbereichen der Kernhaushalte liegen die sächsischen Kommunen überwiegend im Durchschnitt der neuen Bundesländer. Eine Ausnahme bildet der Personalbestand in den Bereichen Allgemeine Verwaltung sowie Bau- und Wohnungswesen, Verkehr mit rd. 0,2 VK je 1.000 EW und im Bereich Soziale Sicherung mit 0,7 VK je 1.000 EW jeweils unter dem Durchschnitt.

Bei den rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen wiesen die sächsischen Kommunen den höchsten Personalbestand aller neuen Bundesländer aus.

²⁰⁾ Aufgabenbereich 464.

In den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen der sächsischen Kommunen wurde 2002 stärker als in den meisten anderen neuen Bundesländern Personal abgebaut. Hier haben die sächsischen Kommunen die niedrigste Personalausstattung im Vergleich der neuen Bundesländer. Allerdings wird beim Vergleich mit ausgewählten alten Bundesländern weiterer Konsolidierungsbedarf deutlich sichtbar.

6 Folgerungen

Der steigende Finanzdruck auf ihre Haushalte zwang die sächsischen Kommunen zu einem weiter fortgesetzten, starken Personalabbau. Zu diesem Mittel der Haushaltskonsolidierung gab und gibt es, auch aufgrund der demographischen Entwicklung, keine Alternative. Besonders ist anzuerkennen, dass sich die Konsolidierungsbemühungen der sächsischen Kommunen auch auf Ebenen außerhalb der Kernhaushalte erstrecken.

Effiziente Personalstrukturen sind auch in diesen Bereichen zwingend nötig, da Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche eine Belastung der kommunalen Haushalte darstellen.

Bisher für Personalausgaben gebundene Mittel könnten Einnahmeausfälle kompensieren und stehen ggf. für andere Zwecke - insbesondere für Investitionen - zur Verfügung.

Trotz reduziertem Personal muss die Aufgabenerfüllung der Kommunen aber weiter gewährleistet bleiben. Deshalb ist noch stärker als bisher Wert auf qualifiziertes und flexibel einsetzbares Personal zu legen. Die Möglichkeiten der Weiterbildung sollen insbesondere genutzt werden.

Die Verschuldung der kommunalen Haushalte konnte weiter gesenkt werden.

Die Schulden der Eigengesellschaften erhöhten sich aber stark. Dies ist wesentlich auf den Zuwachs im Bereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge zurückzuführen.

Statistische Daten zur Verschuldung der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften gewinnen deshalb immer mehr an Bedeutung. Vergleichsdaten anderer Bundesländer sind jedoch aufgrund fehlender bundeseinheitlicher Auswertungsvorgaben nur schwer ermittelbar.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Verschuldung der öffentlichen Haushalte und ihrer öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen¹⁾ basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik zum 31.12. des jeweiligen Jahres.²⁾ Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.01. des Folgejahres und der EW-Stand vom 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde. Bedeutende Schuldenpositionen wurden denen der einzelnen neuen Länder, ausgewählter finanzschwacher alter Länder sowie den Durchschnittswerten der alten und neuen Bundesländer gegenübergestellt.³⁾

¹⁾ Zu den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen gehören Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen, Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form, 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

Tabelle 1: Schuldenstände der Kommunen⁴⁾ und ihrer öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen sowie der Zweckverbände mit kameralistischer Buchführung im Vergleich zum Vorjahr

	2002	2003	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		2002	2003
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	€/EW	€/EW
Öffentliche Haushalte						
- Kommunen	5.354	5.209	-145	-2,7	1.226	1.202
- Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen	492	436	-57	-11,5	113	100
öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen der Kommunen						
- Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	1.371	1.249	-122	-8,9	314	288
- Eigenbetriebe	547	549	2	0,4	125	127
- Eigengesellschaften	6.587	7.113	527	8,0	1.508	1.641
- Krankenhäuser	34	32	-2	-6,1	8	7
- Beteiligungsgesellschaften	2.983	3.012	29	1,0	683	695

Die Schuldenstände der Kommunen und ihrer Zweckverbände sind gegenüber dem Jahr 2002 gesunken. Erstmals wieder reduzierten auch die Krankenhäuser ihre Schulden. Geringe Steigerungen verzeichneten die Eigenbetriebe⁵⁾ und Beteiligungsgesellschaften⁶⁾.

Bei den Eigengesellschaften⁷⁾ stiegen die Schulden bedenklich um 8 % an. Dies bedeutet einen Zuwachs von 527 Mio. € innerhalb eines Jahres und relativiert den erfolgreichen Abbau von Schulden in den kameralen Haushalten der Kommunen von 145 Mio. € erheblich. Viele aus den Haushalten in Eigengesellschaften ausgegliederte Schulden müssen wie kameraler Schulden betrachtet werden, soweit die Gesellschaften Pflichtaufgaben der Kommunen erfüllen.

⁴⁾ Kreditmarktschulden im engeren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten.

⁵⁾ Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form.

⁶⁾ Mehr als ein Gesellschafter/Träger, mehr als 50 % kommunale Beteiligung.

⁷⁾ Wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbstständiger Form, deren Nennkapital oder Stimmrecht vollständig einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband gehört; mittelbar und unmittelbar.

Tabelle 2: Weitere Belastungen der kommunalen Haushalte im Vergleich zum Vorjahr⁸⁾

	2002	2003	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr		2002	2003
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	€/EW	€/EW
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	175	198	24	13,7	40	46
Innere Darlehen	98	124	26	26,7	22	29
Kassenverstärkungskredite	106	216	110	103,9	24	50
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme insgesamt)	1.291	1.371	80	6,2	296	316
Zinsen	292	266	-26	-9,1	67	61

Mit Ausnahme der Zinsen haben sich 2003 die Belastungen in allen betrachteten Bereichen verstärkt. Besonders die Kassenverstärkungskredite, die sich bereits im Vorjahr innerhalb von zwölf Monaten um fast 30 % erhöhten, wuchsen nunmehr auf das Doppelte des Wertes von 2002 an. Der starke Anstieg dieser Schuldenart ist Ausdruck einer angespannten Kassenlage: Kommunen nutzen zunehmend Kassenkredite, da die eingehenden Einnahmen nicht rechtzeitig für anfallende Ausgaben zur Verfügung stehen und Liquiditätsschwierigkeiten auftreten. Hier wird die Notwendigkeit zur Konsolidierung besonders sichtbar.

Aus der Bestellung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen für Dritte ergeben sich Risiken der Inanspruchnahme der Kommunen, die in der Vergangenheit bei bis zu 1 % der Haftungssumme jährlich lagen.⁹⁾ Einer oftmals sehr hohen Haftungssumme steht statistisch nur eine eng begrenzte Gefahr ihrer Inanspruchnahme gegenüber. Deshalb sollten bei den betroffenen Kommunen vor allem eine Risikoabwägung erfolgen und Bürgschaftsverpflichtungen in engem Zusammenhang mit der Gesamtverschuldung (kamerale Schulden einschließlich der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser sowie Beteiligungsgesellschaften) betrachtet werden.

Zum 31.12.2003 waren die Gemeinden Wiesa (5.937 €/EW), Syrau (3.316 €/EW) und Machern (2.913 €/EW) mit den höchsten Haftungssummen aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen belastet.

Der Rückgang des allgemeinen Zinsniveaus und die gesunkenen kommunalen Schulden spiegeln sich in rückläufigen Zinsausgaben der Kommunen wider.

⁸⁾ Zinsausgaben nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik und ohne Zinsen für innere Darlehen.

⁹⁾ Die Gr.-Nr. 928 „Gewährung von Darlehen - Inanspruchnahme aus Bürgschaften und Gewährverträgen“ wurde mit Verwaltungsvorschrift des SMI zur Änderung der VwV Gliederung und Gruppierung vom Januar 2002 in „Gewährung von Darlehen - Übrige Bereiche“ umgewandelt. Aufgrund der Umstellung sind Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Bürgschaften und Gewährverträgen damit nicht mehr abgrenzbar erfasst; das durchschnittliche Bürgschaftsrisiko für sächsische Kommunen kann künftig so nicht mehr ermittelt werden.

3 Schulden der kommunalen Haushalte

3.1 Entwicklung

Tabelle 3: Entwicklung der Schulden, der Schuldendienstbelastungsquote¹⁰⁾ und der Sachinvestitionen¹¹⁾

	Schulden					Sachinvestitionen	
	Schulden- stand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schulden- stand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schulden- dienstbelas- tungsquote	kumuliert	davon kreditfinan- ziert*
	Mio. €	%	€/EW	%	%	Mio. €	%
1992	2.115		453		1,6	3.244	65,2
1993	3.071	45,2	664	46,5	2,7	6.465	47,5
1994	4.336	41,2	943	42,1	3,7	9.700	44,7
1995	4.778	10,2	1.044	10,7	4,4	12.839	37,2
1996	5.062	5,9	1.111	6,4	5,9	15.421	32,8
1997	5.434	7,4	1.198	7,8	6,2	17.588	30,9
1998	5.571	2,5	1.236	3,2	7,3	19.543	28,5
1999	5.520	-0,9	1.233	-0,2	8,6	21.323	25,9
2000	5.580	1,1	1.256	1,8	7,8	23.027	24,2
2001	5.531	-0,9	1.255	0,0	8,5	24.557	22,5
2002	5.354	-3,2	1.226	-2,3	7,4	26.040	20,6
2003	5.209	-2,7	1.202	-2,0	9,0	27.696	18,8

* Verhältnis des Schuldenstandes zu den kumulierten Sachinvestitionen.

Die Schuldenhöhe ist seit 2001 rückläufig. Aufgrund sinkender Bevölkerungszahlen verringert sich der EW-bezogene Schuldenstand erst seit 2002 und weniger stark als der absolute Wert. Vor allem wegen der um 127 Mio. € auf 379 Mio. € gestiegenen Ausgaben für die ordentliche Tilgung erhöhte sich die Schuldendienstbelastungsquote trotz rückläufiger Zinsausgaben erheblich.¹²⁾ Die niedrige Quote zu Beginn der Neunzigerjahre resultierte maßgeblich aus dem Abschluss von Kreditverträgen mit anfänglich tilgungsfreien Zeiten.

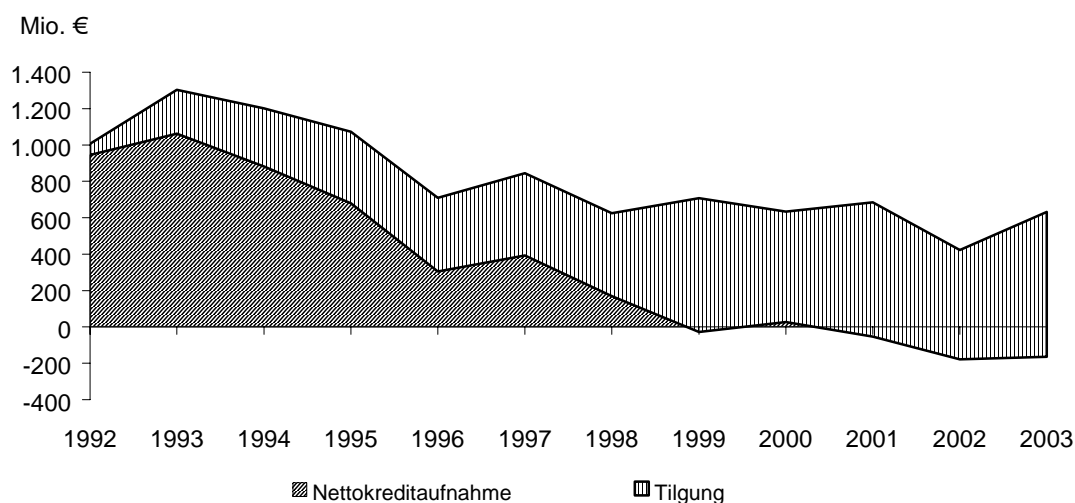
Der Anteil der kreditfinanzierten Investitionen betrug im Jahr 2003 weniger als 20 %.

¹⁰⁾ Prozentualer Anteil der Ausgaben für ordentliche und außerordentliche Tilgung (ohne Umschuldung) sowie Zinsen an den bereinigten Gesamteinnahmen; Daten lt. Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 1992 bis 2002, Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 2003.

¹¹⁾ Sachinvestitionen lt. Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 1992 bis 2002, Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 2003. Weitere Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen wurden bei der Betrachtung vernachlässigt. Die Sachinvestitionen der Haushaltsjahre vor 1992 können wegen großer statistischer Ungenauigkeiten nicht in die Betrachtungen einbezogen werden.

¹²⁾ Maßgeblichen Anteil hatten die hohen ordentlichen Tilgungsleistungen der Stadt Dresden in Höhe von über 160 Mio. €, u. a. wurde eine Stadtanleihe zurückgezahlt.

Abbildung 1: Entwicklung der Bruttokreditaufnahme



Die Nettokreditaufnahme betrug 2003 rd. -165 Mio. € (2002: rd. -178 Mio. €). Wie bereits in den zwei Vorjahren waren die Kredittilgungen¹³⁾ höher als die Kreditaufnahmen. Damit lag eine Nettoentschuldung vor. Sowohl die Schuldenaufnahme als auch die Schuldentilgung insgesamt erhöhten sich gegenüber 2002.

3.2 Verschuldung der Gebietskörperschaften und einzelner Kommunen

Tabelle 4: Übersicht über Schuldenaufnahme und -tilgung¹⁴⁾

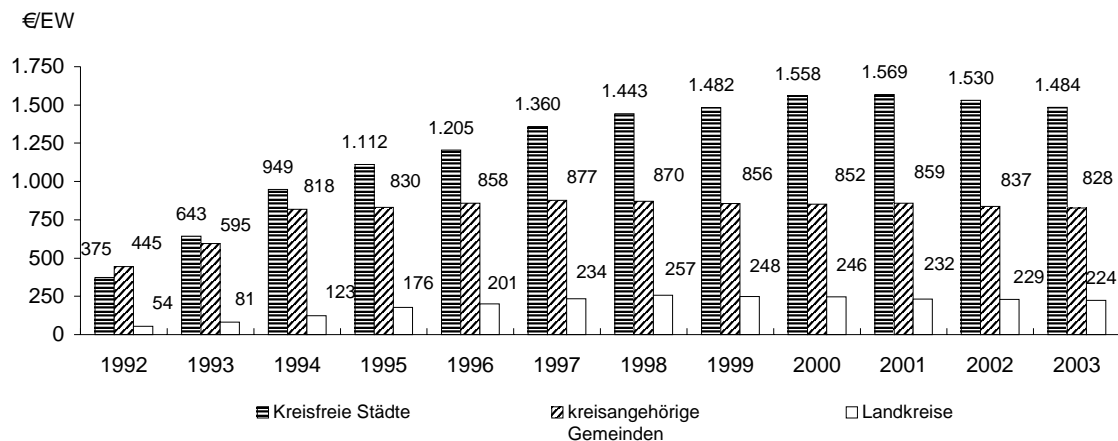
	Schuldenaufnahme			Schuldentilgung			Schuldenstand
	2002	2003	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	2002	2003	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	2003
	Mio. €		%	Mio. €		%	Mio. €
Kreisfreie Städte	134	320	138,0	194	390	101,3	2.232
kreisangehörige Gemeinden	238	265	11,6	333	339	1,7	2.343
Landkreise	52	46	-10,2	75	67	-9,7	633
Gesamt	424	632	49,1	601	796	32,4	5.209

Bei allen betrachteten Gebietskörperschaften lagen die Schuldentilgungen höher als die Schuldenaufnahmen, der Schuldenstand verringerte sich annähernd gleichmäßig.

¹³⁾ Ordentliche und außerordentliche Tilgung.

¹⁴⁾ Die Schuldenaufnahme und -tilgung der Verwaltungsverbände als Einzelposition wurde wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

Abbildung 2: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung bei den Gebietskörperschaften¹⁵⁾



Eine besondere Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen war geboten, wenn die Verschuldung etwa 1.000 €/EW bei Städten und Gemeinden bzw. 250 €/EW bei Landkreisen erreichte.¹⁶⁾

Am 31.12.2003 wiesen 121 der 522 Städte und Gemeinden im Freistaat Sachsen eine Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 1.000 € aus, davon 14 Städte und Gemeinden über 2.000 €. 10 Kommunen waren schuldenfrei. Die höchste Pro-Kopf-Verschuldung hatte mit rd. 4.828 € die Gemeinde Rackwitz, gefolgt von der Gemeinde Deutzen mit rd. 4.465 €. In fünf der 22 Landkreise lag die Verschuldung höher als 250 €/EW. Der Landkreis Delitzsch war mit rd. 440 €/EW besonders hoch verschuldet.

Die hohe kommunale Verschuldung konzentriert sich auf den Regierungsbezirk Leipzig. In dem mit Abstand kleinsten der drei Regierungsbezirke liegen vier der fünf hoch verschuldeten Landkreise und sieben Gemeinden mit einer Verschuldung von mehr als 2.000 €/EW.

Die durchschnittliche Verschuldung der Kreisfreien Städte überstieg mit 1.484 €/EW den vom SMI in der VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2003 vorgegebenen Wert von 1.000 €/EW erheblich. Selbst unter zusätzlicher Berücksichtigung der „Schuldengrenze“ der Landkreise waren vier der sieben Kreisfreien Städte höher verschuldet als 1.250 €/EW, die Städte Leipzig und Dresden mit rd. 1.753 €/EW bzw. rd. 1.498 €/EW am höchsten. Der hohe Schuldenstand impliziert die Verpflichtung zu einer hohen ordentlichen Tilgung. Diese zwangsläufigen Ausgaben stehen den Kreisfreien Städten nicht zur Bildung einer Nettoinvestitionsrate zur Verfügung. Wenn die Zuführungen zum Vermögenshaushalt die Tilgungsleistungen nicht decken, ist die dauernde Leistungsfähigkeit der Haushalte gefährdet.¹⁷⁾

Für Fälle atypisch hoher Tilgungsraten ist aber eine differenzierte Betrachtung nötig. Der dargestellte Vergleich zur Verschuldung der einzelnen kameralen Haushalte muss in engem Zusammenhang mit den Schulden der kommunalen Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Zweckverbände sowie der Beteiligungsgesellschaften betrachtet werden (vgl. Pkt. 4).

¹⁵⁾ Die Schulden der Verwaltungsverbände wurden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

¹⁶⁾ Vgl. VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2003, Nr. 5d.

¹⁷⁾ Vgl. Jahresbericht 2003 des SRH, Beitrag Nr. 43 (Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen).

3.3 Vergleich mit anderen Bundesländern

Die Verschuldung der Kommunen aller neuen Länder stagnierte bei 1.161 €/EW im Vergleich zum Vorjahr. Die sächsischen Kommunen reduzierten ihren Schuldenstand gegenüber 2002 um 24 €/EW. Sie wiesen damit zum 31.12.2003 nach Brandenburg den geringsten Schuldenstand der neuen Länder auf. Im Vergleich mit drei finanzschwachen alten Bundesländern liegt ihre Verschuldung allerdings um bis zu 23 % höher.

Tabelle 5: Schuldenstand der Gebietskörperschaften im Vergleich mit anderen Bundesländern 2003¹⁸⁾

	Gemeinden/ Gemeinde- verbände	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	€/EW			
Sachsen	1.202	1.484	828	224
Brandenburg	707	698	602	106
Mecklenburg-Vorpommern	1.391	1.359	973	432
Sachsen-Anhalt	1.328	1.250	916	434
Thüringen	1.233	1.068	917	367
neue Länder	1.161	1.278	830	291
Niedersachsen	1.032	1.006	697	349
Rheinland-Pfalz	1.144	1.506	716	304
Schleswig-Holstein	981	1.842	561	182
alte Länder (gesamt)	1.156	1.605	725	237

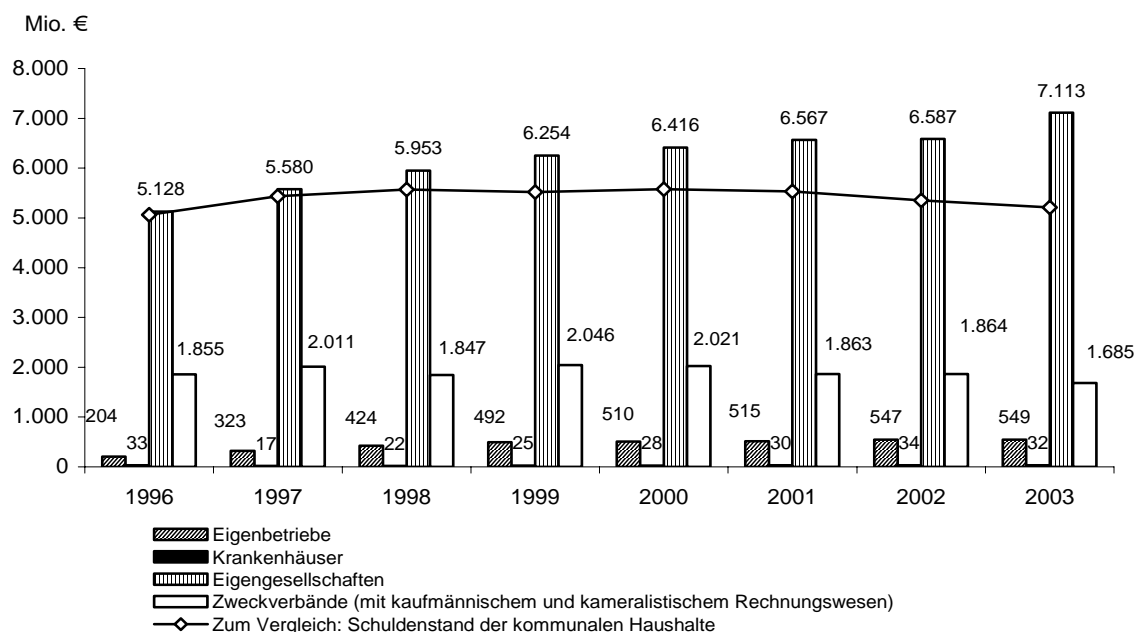
4 Schuldenstand der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen sowie der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen

4.1 Entwicklung

Die Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen insgesamt erhöhten sich von 11,5 Mrd. € im Vorjahr auf fast 12 Mrd. € im Jahr 2003. Ursache war vor allem der starke Anstieg bei den Eigengesellschaften, der durch den Schuldenabbau bei den kaufmännisch buchenden Zweckverbänden nicht kompensiert werden konnte (vgl. Tabelle 1).

¹⁸⁾ Zur Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern beinhalten die kreisangehörigen Gemeinden die Verwaltungsverbände.

Abbildung 3: Schuldenentwicklung der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen sowie der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen



Der Schuldenstand der Eigengesellschaften von Zweckverbänden stagnierte bei 356 Mio. €. Dies entspricht mehr als 21 % der Schulden der Zweckverbände selbst.

4.2 Verschuldung der Gebietskörperschaften und einzelner Kommunen

Während die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften der kreisangehörigen Gemeinden ihre Verschuldung gegenüber dem Vorjahr reduzierten, erhöhten sich deren Schulden bei den Kreisfreien Städten weiter stark. Allein die Verschuldung der Eigengesellschaften der Kreisfreien Städte stieg um 675 Mio. € oder mehr als 20 %.

Tabelle 6: Schuldenstand nach Gebietskörperschaften^{19) 20)}

	Eigenbetriebe		Eigengesellschaften		Krankenhäuser		Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser	
	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW
Kreisfreie Städte	280	186	3.930	2.612	18	12	4.228	2.811
kreisangehörige Gemeinden	264	93	3.132	1.107	-	-	3.396	1.200
Landkreise	5	2	51	18	14	5	70	25
Gesamt	549	127	7.113	1.641	32	7	7.693	1.775

Tritt die Kommune für einen Eigenbetrieb selbst als Kreditgeber auf, so werden dort Schulden ausgewiesen, obwohl im Außenverhältnis keine Ansprüche entstanden sind. Ähnlich verhält es sich bei kommunalen Eigengesellschaften und Krankenhäusern.

¹⁹⁾ Die Schulden der Zweckverbände lassen sich nicht eindeutig den einzelnen Gebietskörperschaften zuordnen.

²⁰⁾ Einschließlich Schulden beim Träger/Gesellschafter.

Erstmals für 2003 wurden deshalb vom Statistischen Landesamt bei der Einzelbetrachtung der Kommunen zusammen mit den Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Krankenhäusern diejenigen Schulden nicht berücksichtigt, bei denen der Träger/Gesellschafter selbst als Kreditgeber auftritt. Diese „internen Schulden“ haben an den Gesamtschulden einen Anteil von 1,5 % bei Eigengesellschaften, 2,7 % bei Eigenbetrieben und 5,1 % bei Krankenhäusern.

Als ein Indikator für die Gewährleistung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen sieht das SMI seit 2004 die Einhaltung einer nach Größenklassen gestaffelten Verschuldungsgrenze an.²¹⁾ In die Verschuldung werden neben den kameraleen Schulden auch die Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften sowie der Krankenhäuser einbezogen. Diese Verschuldungsgrenzen überschritten eine große Zahl von Kommunen. Allein sieben kreisangehörige Gemeinden wiesen zum 31.12.2003 einen Gesamtschuldenstand von mehr als 5.000 €/EW aus, die Gemeinde Wiesa war mit 10.331 €/EW am höchsten verschuldet.

4.3 Schulden in ausgewählten Aufgabenbereichen

Im Gegensatz zu den Schulden im kameraleen Bereich ist bei den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen eine Unterscheidung nach einzelnen Aufgabenbereichen möglich.

Tabelle 7: Entwicklung der Schulden in ausgewählten Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Mio. €							
Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	4.499	5.047	5.562	5.810	5.970	6.023	6.045	6.404
Abwasserbeseitigung	516	639	775	746	775	792	791	760
Wasserversorgung	1.075	1.163	1.178	1.497	1.499	1.386	1.425	1.331
Kombinierte Versorgungsunternehmen	527	947	1.115	1.010	1.042	1.144	817	771

Nach wie vor ist der Bereich der Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge der mit Abstand am höchsten mit Schulden belastete. Er ist gleichzeitig der einzige der vier betrachteten Bereiche, der auch 2003 einen Schuldenzuwachs²²⁾ verzeichnete. Von den 527 Mio. € Schuldenzuwachs bei den Eigengesellschaften insgesamt entfielen 387 Mio. € auf den Bereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge.

²¹⁾ VwV kommunale Haushaltswirtschaft vom 27. Mai 2004, Nr. III. 1a) cc.

²²⁾ Ein Schuldenzuwachs erfolgt bei Nettokreditaufnahme oder durch die Übernahme von Schulden aus anderen Rechtsformen.

Tabelle 8: Aufteilung der Aufgabenbereiche nach Rechtsformen 2003

Aufgabenbereich	Eigenbetriebe	Eigengesellschaften	Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	Beteiligungsgesellschaften	Nachrichtlich:
					Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen
Mio. €					
Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	76	5.994	0	334	0
Abwasserbeseitigung	187	11	427	135	379
Wasserversorgung	65	19	799	447	3
Kombinierte Versorgungsunternehmen	3	126	0	641	0

Allein die Schulden der Eigengesellschaften im Aufgabenbereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge liegen mit 5.994 Mio. € weit über denen der gesamten kommunalen Haushalte von 5.209 Mio. €. Viele kommunale Wohnungsbaugesellschaften im Freistaat sind unterkapitalisiert und erwirtschaften wegen des hohen Wohnungsleerstandes Verluste.

Durch die Nutzung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ - Fördermittel für Abriss von Wohngebäuden - und neuen Möglichkeiten der „Abrisskündigung“ ergibt sich für die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften die Chance zu effizienterem Wirtschaften und zum Schuldenabbau.

4.4 Vergleich mit anderen Bundesländern

Die Verschuldung der Zweckverbände²³⁾, Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser der sächsischen Kommunen lag 2002 annähernd im Durchschnitt der neuen Länder. Jedoch wiesen die sächsischen Zweckverbände und Eigengesellschaften weit aus höhere Verschuldungen auf als die ausgewählter alter Bundesländer. Der hier innerhalb weniger Jahre angesammelte Schuldenberg stellt damit eine typische Erscheinung der neuen Länder dar.

Vergleiche zur Verschuldung der kommunalen Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser mit denen anderer Bundesländer gestalten sich weiterhin schwierig. Einige Länder stellen über das sog. Mindestveröffentlichungsprogramm hinausgehende Daten nicht zur Verfügung.

²³⁾ Kaufmännisch und kameralistisch buchende Zweckverbände.

Tabelle 9: Verschuldung der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen sowie der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen in ausgewählten Bundesländern 2002²⁴⁾

	Zweckverbände	Eigenbetriebe	Eigengesellschaften	Krankenhäuser
	€/EW			
Sachsen	427	125	1.508	8
Brandenburg	566	66	1.646	4
Mecklenburg-Vorpommern	365	209	2.000	49
Sachsen-Anhalt	656	147	1.137	5
Thüringen	557	106	1.149	8
neue Länder	511	126	1.464	12
Niedersachsen	142	158	203	22
Rheinland-Pfalz	119	992	k. A.	33
Schleswig-Holstein	124	115	244	20

5 Vergleichbarkeit statistischer Daten

Das Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst sieht u. a. die Durchführung einer Statistik über die Schulden und Bürgschaften der Gemeinden und Gemeindeverbände, der Zweckverbände sowie der staatlichen und kommunalen Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen, die in öffentlicher oder privater Rechtsform geführt werden, vor. Diese Schulden werden statistisch zwar erfasst, jedoch durch das Mindestveröffentlichungsprogramm der Statistischen Ämter nur eingeschränkt ausgewertet. Dieses Programm zeigt für alle Bundesländer identische Mindeststandards auf. Darüber hinaus können die Statistischen Landesämter weitere Ergebnisse, wie sie z. B. für die Tabellen 6 bis 9 benötigt werden, veröffentlichen. Die Aufbereitung dieser Daten erfolgt derzeit nicht inhaltlich einheitlich oder unterbleibt in einzelnen Bundesländern ganz (Rheinland-Pfalz). Das Land Brandenburg verlangt für Auswertungen eine Gebühr. Vergleiche sind deshalb nur eingeschränkt möglich. Wichtige Aussagen können nicht getroffen werden.

Der SRH wies bereits in seinen Jahresberichten 2000²⁵⁾ und 2002²⁶⁾ auf diese Defizite hin. Bezüglich der im Jahresbericht 2000 angesprochenen differenzierten Betrachtung der Schulden der Zweckverbände mit kameralistischem und kaufmännischem Rechnungswesen erfolgte eine Korrektur von Seiten des Statistischen Bundesamtes.

Gerade wegen der zunehmenden Verlagerung der Schulden aus den Haushalten in Eigenbetriebe, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften ist die Schaffung einer einheitlichen und allen Nutzern zur Verfügung stehenden Datenbasis für Auswertungszwecke unbedingt erforderlich.

²⁴⁾ Aktuellere Daten lagen bei der Berichterstellung noch nicht vor.

²⁵⁾ Jahresbericht des SRH 2000, S. 310.

²⁶⁾ Jahresbericht des SRH 2002, S. 399 und 402.

6 Folgerungen

Der Freistaat Sachsen sollte auf eine Ausweitung der bundesweit für Auswertungszwecke zur Verfügung stehenden Datenbasis hinwirken.

Im Bereich der Wohnungsbauförderung müssen die Kommunen die aufgezeigten, nur temporär vorhandenen Gelegenheiten zur Konsolidierung ihrer Gesellschaften intensiv nutzen.

Aufgrund der weiterhin sehr hohen Verschuldung vieler Kommunen sind alle Investitionen besonders streng auf Nachhaltigkeit, konsumtive Folgekosten und ihre Bedeutsamkeit hinsichtlich der infrastrukturellen Grundversorgung hin zu überprüfen. Bei Kommunen mit prognostiziertem weiterem EW-Rückgang dürfen bestehende und neu aufzunehmende Schulden nicht nur absolut betrachtet werden. Hier ist die statistische Pro-Kopf-Verschuldung ein realistischerer Maßstab. Die Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen sind in die Bewertung der kommunalen Verschuldungssituation einzubeziehen.

Eine Beschränkung auf die infrastrukturelle Grundversorgung ist aufgrund des absehbaren Rückgangs der derzeit vergleichsweise hohen investiven Fördermittel infolge des degressiven Verlaufs der Solidarpakt-II-Mittel geboten.

Zu einer weiteren Konsolidierung besteht im Hinblick auf die Herausforderungen der Zukunft (Solidarpakt II, demographische Entwicklung) keine Alternative.

Der SRH hat die Wirksamkeit der überörtlichen Prüfung im Rahmen einer umfassenden Befragung untersucht. Die Ergebnisse bescheinigen der Prüfung eine hohe Effektivität.

1 Ziel und Inhalt der Untersuchung

Der SRH als Prüfungsbehörde für die überörtliche Kommunalprüfung im Freistaat Sachsen sieht eine aktuelle Problemstellung darin, den derzeitigen und den erforderlichen Beitrag der Prüfung zur Unterstützung des Wettbewerbes im kommunalen Bereich zu analysieren. Er will damit zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz der kommunalen Leistungserstellung durch die Reduzierung von Informationsasymmetrien bei Verwaltungsführung, Rat und Bürgerschaft beitragen. Im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung wurden Befragungen zur Wirkung der überörtlichen Prüfung bei den geprüften Kommunen und den Rechtsaufsichtsbehörden (RAB) durchgeführt. Wesentliche Erkenntnisse aus dieser „Kundenbefragung“ werden nachstehend dargelegt.

Obschon seitens des SRH bereits bislang regelmäßige Erhebungen zum Stand der örtlichen und der überörtlichen Prüfung durchgeführt und die entsprechenden Ergebnisse dazu in den Jahresberichten des Rechnungshofs veröffentlicht wurden, lag der Schwerpunkt dabei eher auf einer quantitativen Betrachtung. Darauf aufbauend ging es nunmehr darum, empirische Analysen und Untersuchungen zu der Frage durchzuführen, ob die externe Finanz- und Ordnungskontrolle den modernen Anforderungen an die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Kommunen entspricht und welche Bedeutung überörtliche Rechnungsprüfung insbesondere auch im Rahmen eines neuen Verwaltungsverständnisses hat und künftig haben sollte. Einen großen Raum nahmen darüber hinaus Bewertungen der Prüfungsdurchführung, Angemessenheit der Prüfungsbeanstandungen, Zeitnähe und Berichterstattung, Nachfrage nach Beratung und Verfahrensweise zum Umgang mit Prüfungsberichten in der Öffentlichkeit ein. Im Sinne einer Erhöhung der Kundenorientierung wurden Schwerpunkte ermittelt, die fortan stärkere Beachtung bei den Prüfungen finden sollten. Dies erfolgte ebenfalls sowohl bei den geprüften Kommunen als auch bei den RAB.

Die gesamte Befragung, die in den Jahren 2003 und 2004 durchgeführt und ausgewertet wurde, zielte darauf ab, eine ausreichend repräsentative Beurteilung der Kommunen und der RAB zur derzeitigen überörtlichen Kommunalprüfung seitens des SRH zu erhalten und Anregungen für notwendige Änderungen aufzunehmen.

2 Prüfungsmethodisches Vorgehen

In die Querschnittserhebung wurden alle 22 sächsischen Landkreise, sämtliche 527 Gemeinden und die RAB der LRÄ und der drei RP einbezogen.¹⁾ Die Untersuchung erfolgte im Wege schriftlicher Befragungen und, soweit die technischen Voraussetzungen vorlagen, mittels elektronischer Erfassung per E-Mail.²⁾

Vor der Durchführung der eigentlichen Erhebungen wurde in einem Pilotversuch bei 46 Kommunen das Verfahren getestet. Die anschließende Gesamtbefragung erbrachte abzüglich nicht auswertbarer Antworten mit 374 vorliegenden Ergebnisprotokollen eine hinreichend repräsentative Rücklaufquote von 65,16 %.³⁾ Die hohe Rücklaufquote macht aber auch deutlich, dass die überörtliche Prüfung für die Kommunen von großem Interesse ist.

Zur Absicherung einer effizienten Auswertung wurden die Fragenkomplexe überwiegend geschlossen konzipiert, sodass die Antworten in Form einer Bewertung vergleichbar der Schulbenotung von 1 (trifft vollkommen zu) bis 6 (trifft überhaupt nicht zu) zu geben waren. Einzelne Bewertungsabstufungen der „Noten“ 2, 3, 4, 5 waren nicht vorgegeben, sondern erfolgten von den Befragten nach subjektiver Einschätzung. Bei einigen Fragestellungen bestand die Möglichkeit, erforderlichenfalls eigene Anmerkungen und Hinweise anzufügen.

Die Ergebnisse aller Antworten wurden zu Mittelwerten je Fragestellung berechnet und jeweils für die zu prüfenden Kommunen und die RAB getrennt ausgewiesen. Eine Differenzierung zwischen Gemeinden und Landkreisen sowie nach Gemeindegrößen erfolgte nicht, da Unterschiede bei den Antworten allenfalls marginal waren.

3 Ergebnisse

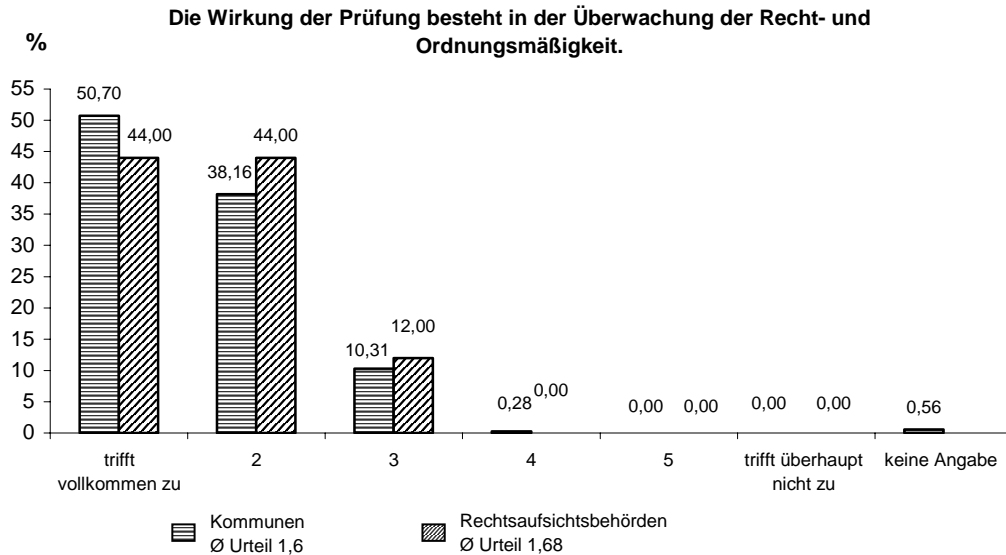
Die nachfolgenden Auswertungen stellen lediglich einen Ausschnitt aus dem gesamten Fragenkatalog dar, die Ergebnisse beziehen sich maßgeblich auf die Themenkomplexe Grundausrichtung der überörtlichen Prüfung, Ablauf und Inhalt der Prüfung, Prüfungsschwerpunkte und Informationsgrundlagen. Die vollständige Auswertung aller Fragestellungen steht im Internet unter www.rechnungshof.sachsen.de zur Verfügung.

¹⁾ Anzahl der Gemeinden entsprechend dem Gebietsstand 01.01.2003.

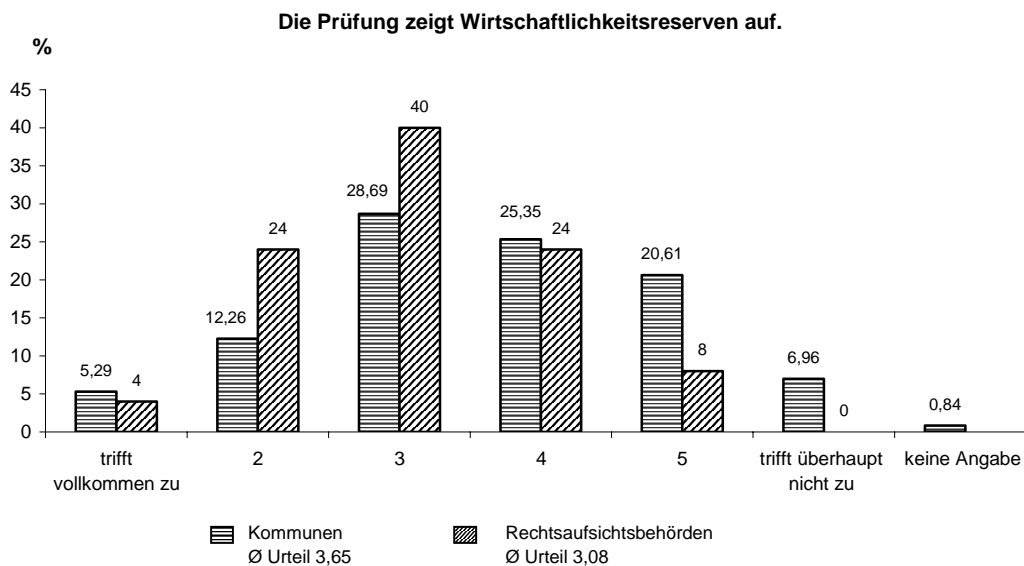
²⁾ Aufgrund technischer Probleme sahen 125 Kommunen von einer elektronischen Bearbeitung ab.

³⁾ Von 392 eingegangenen Antworten lagen 18 Fehlmeldungen vor, da auskunftsgemäß keine Erkenntnisse zur Wirksamkeit der überörtlichen Prüfung vorhanden waren.

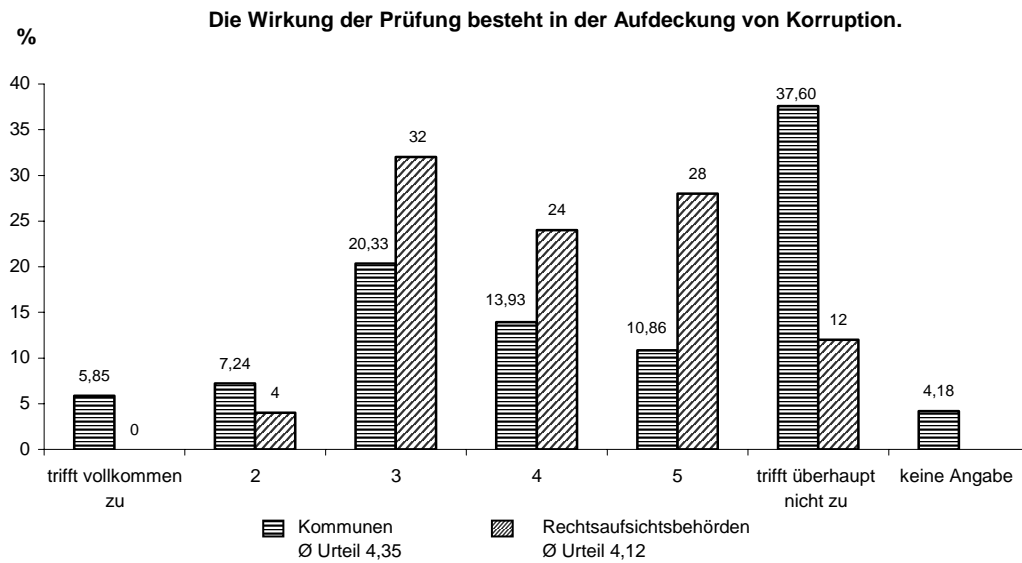
Mit einer Gesamtbewertung von 1,6 durch die Kommunen und 1,68 durch die RAB wird die Grundfunktion der überörtlichen Prüfung übereinstimmend in der Überwachung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des kommunalen Handelns gesehen, wie die folgende grafische Auswertung verdeutlicht.



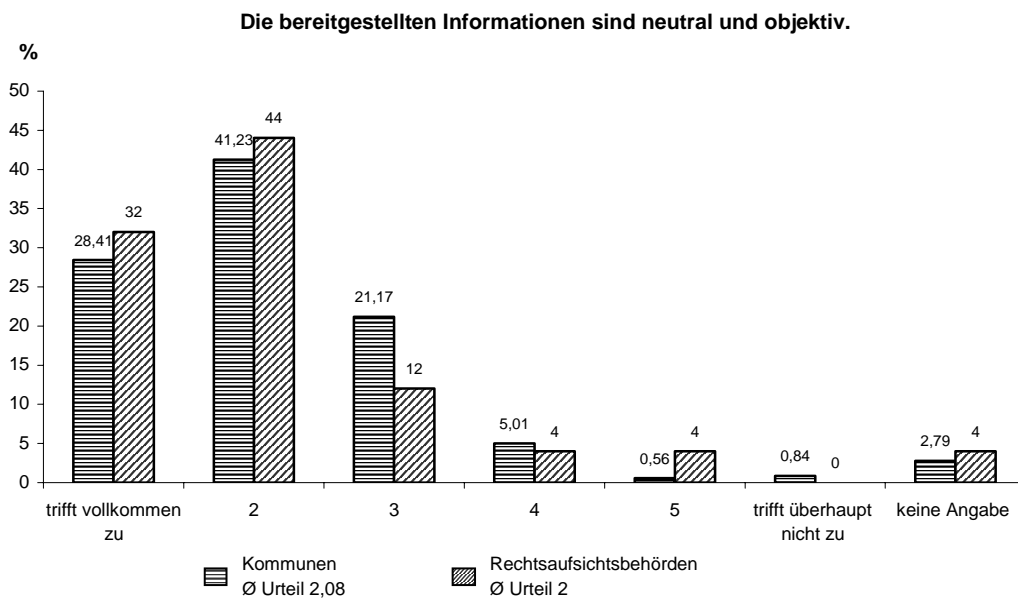
Als unzureichend wird demgegenüber die derzeitige Wirkung der überörtlichen Prüfung in Bezug auf das Aufzeigen von Wirtschaftlichkeitsreserven empfunden. Die Kommunen schätzen diese Funktion mit 3,65 offensichtlich noch negativer ein als die RAB mit 3,08.



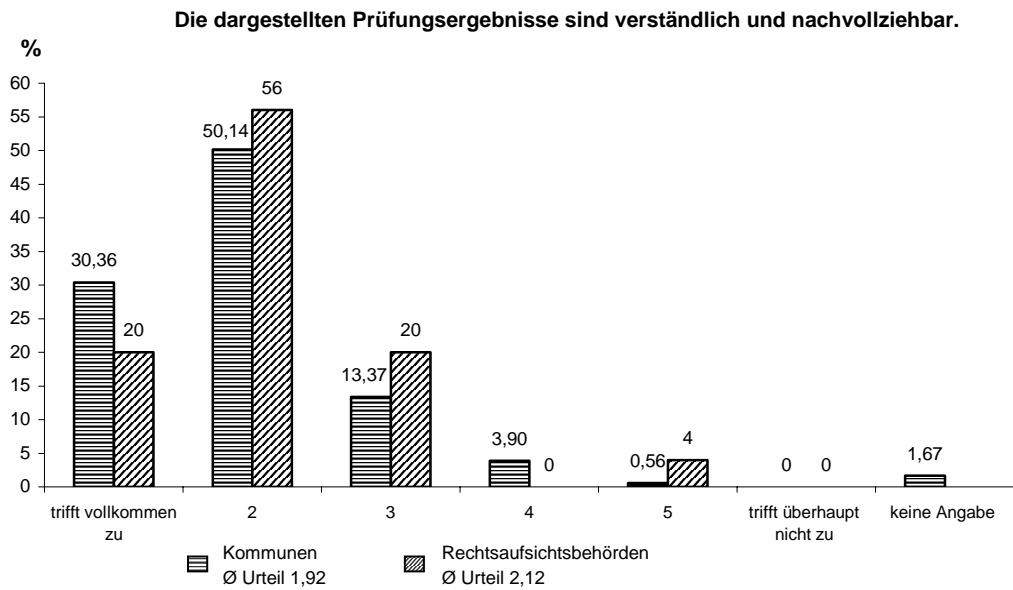
Als Mittel einer wirkungsvollen Korruptionsermittlung wird überörtliche Prüfung überhaupt nicht wahrgenommen, wie die Bewertungen mit 4,35 und 4,12 zeigen. Dies steht in Übereinstimmung mit der Auffassung des SRH, der Wirkungen der Prüfung allenfalls in einer Korruptionsprävention sieht.



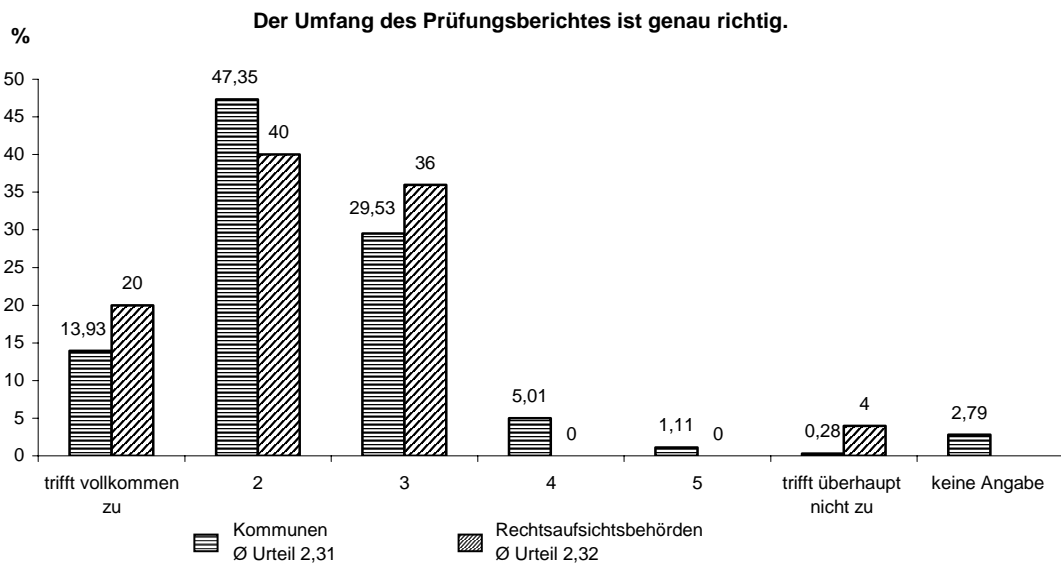
Eine sehr positive Beurteilung wird dem Informationsgehalt der Prüfungsberichte hinsichtlich Neutralität und Objektivität bescheinigt, wie die ungefähr gleiche Bewertung mit den Noten 2 durch Kommunen und RAB zeigt.



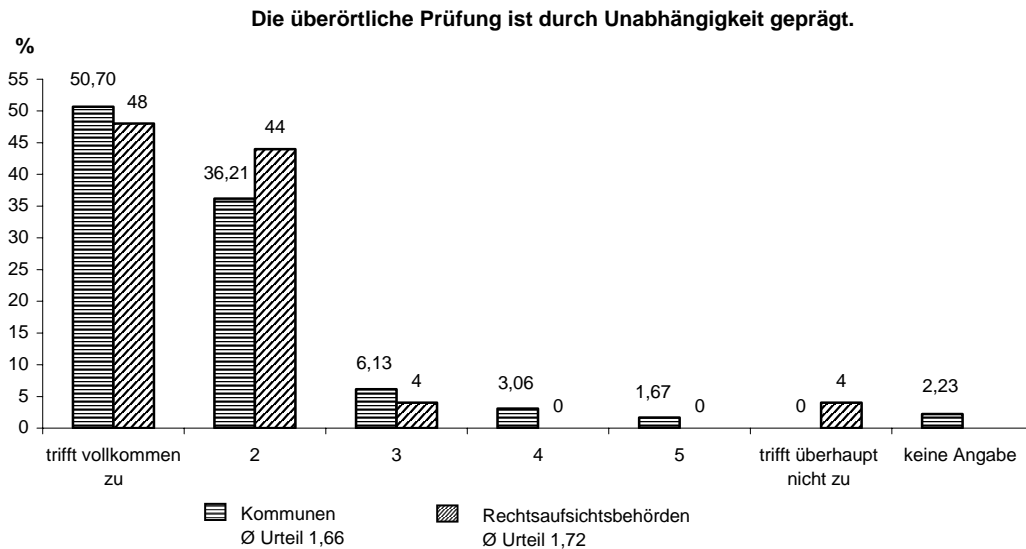
Diese Feststellung wird dadurch erhärtet, dass die übergebenen Prüfungsfeststellungen mit 1,92 (Kommunen) und 2,12 (RAB) als verständlich und nachvollziehbar eingeschätzt werden.



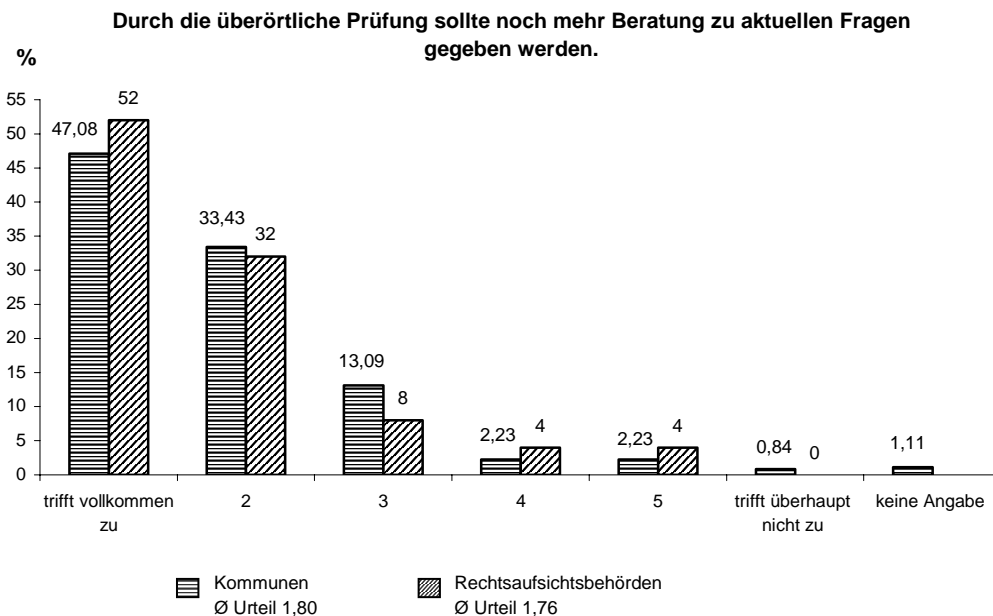
Schließlich findet auch der Umfang des jeweiligen Prüfungsberichts mit 2,3 die notwendige Akzeptanz bei den Kommunen und den RAB. Änderungsbedarf zu Aufbau und Inhalt der Prüfungsberichte besteht nach diesen Erkenntnissen nicht.



Wie die Beantwortung der nächsten Frage zeigt, liegt die herausragende Eigenschaft der überörtlichen Prüfung seitens des Rechnungshofs in der Unabhängigkeit von einer Einflussnahme des Staates, der Kommunen oder sonstiger Dritter auf Prüfungsplanung, Prüfungsgebiete, Prüfungsdurchführung und Prüfungsberichte. Die Würdigungen mit 1,66 durch die Kommunen und 1,72 durch die RAB stellen die Spitzenwerte im Rahmen der gesamten Erhebung dar.



Eine ähnlich deutliche Aussage ist zur Nachfrage nach Beratung festzustellen, wie die Werte 1,8 (Kommunen) und 1,76 (RAB) kenntlich machen.



Hieraus erwächst naturgemäß die Fragestellung, welche Schwerpunkte bei einer beratenden Tätigkeit stärker in das Blickfeld gestellt werden sollten. Folgerichtig wurden in den Fragebögen nicht nur wesentliche Arbeitsgebiete zur Beurteilung ihrer Relevanz für Beratung vorgeschlagen, sondern es wurde auch ein breiter Raum für eigene Hinweise eingeräumt. Wie die Auswertung zeigt, wird Beratungsbedarf von den Kommunen und den RAB recht unterschiedlich eingeschätzt.

Als häufigste Bereiche werden dabei von den Kommunen:

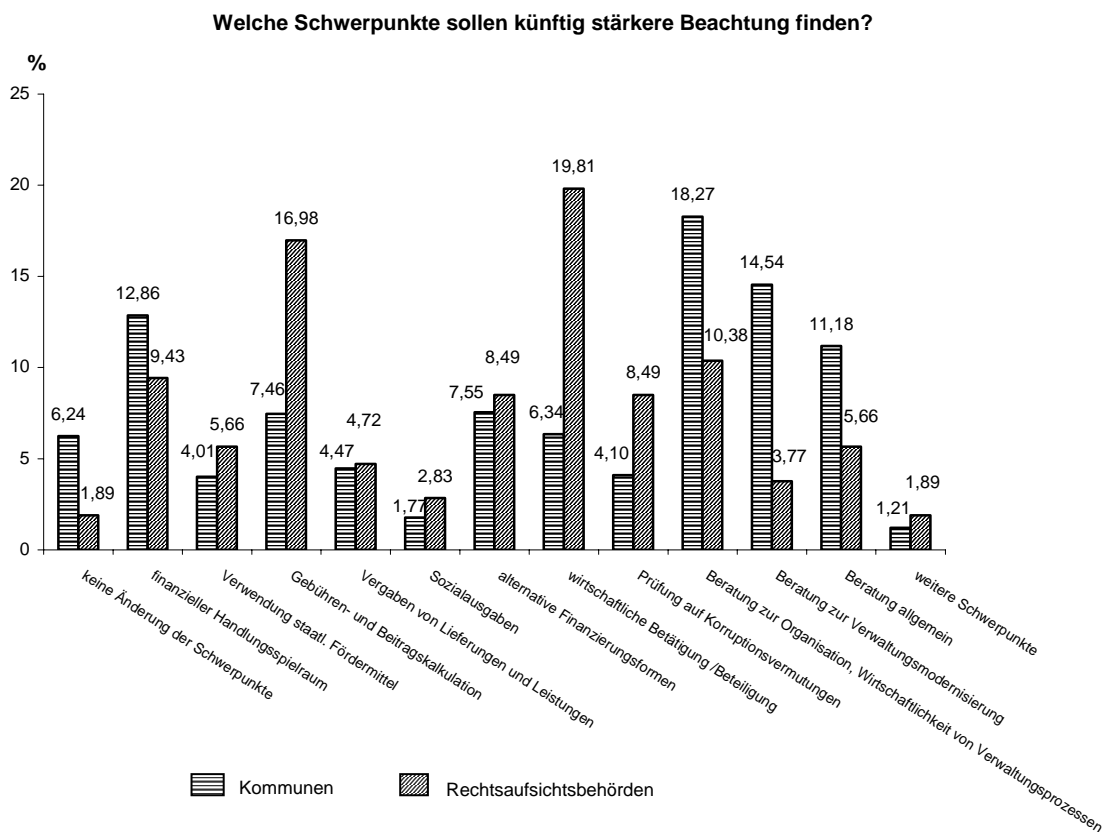
- Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung,
- Verwaltungsmodernisierung,
- finanzieller Handlungsspielraum und
- allgemeine Beratung

genannt.

Aus der Sicht der RAB spielen demgegenüber vor allem die folgenden Problemstellungen eine hohe Bedeutung:

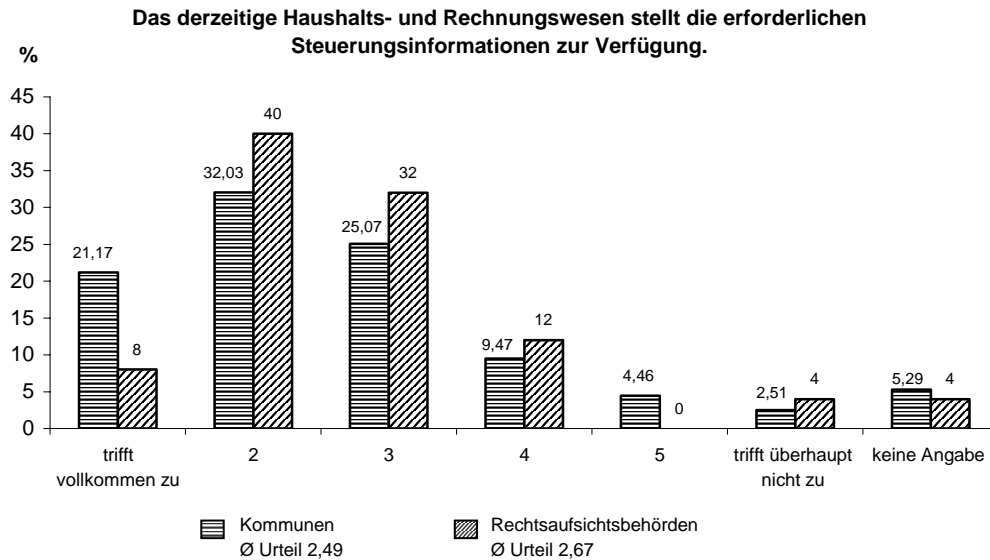
- wirtschaftliche Betätigung, Beteiligungsfragen,
- Gebühren- und Beitragskalkulation.

Ein vergleichbarer Stellenwert wird Beratungsbedarf in Bezug auf Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung eingeräumt. Dies trifft ebenfalls für Fragen zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen zu.

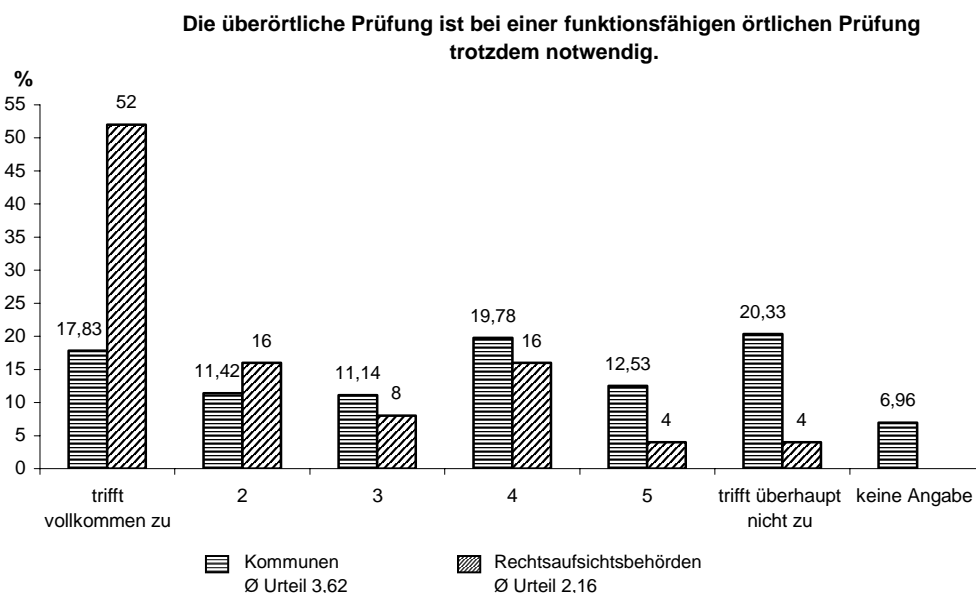


Eine überraschende Erkenntnis erbringt die Fragestellung wie der Aussagegehalt des derzeit vorhandenen Haushalts- und Rechnungswesens beurteilt wird. Immerhin mehr als die Hälfte der Kommunen halten die Steuerungsrelevanz des kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesens für vollkommen ausreichend, auch die Gesamtbewertung zeigt zwischen den Kommunen mit 2,49 und RAB mit 2,67 nur eine geringfügig

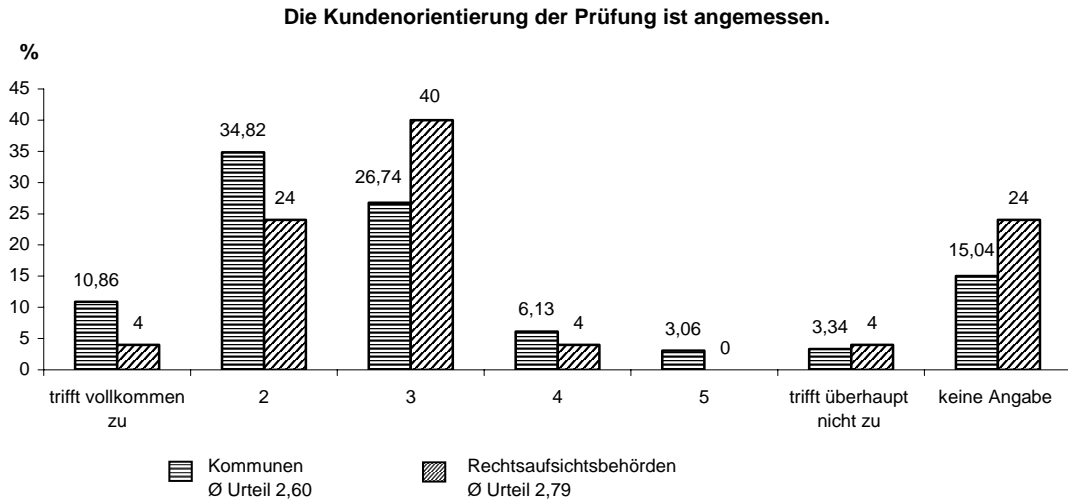
abweichende Diagnose. Mutmaßlich kann daraus der Schluss gezogen werden, dass die Akzeptanz zur Umstellung auf ein doppisches Rechnungswesen bei den sächsischen Kommunen nach wie vor nur teilweise vorhanden ist.



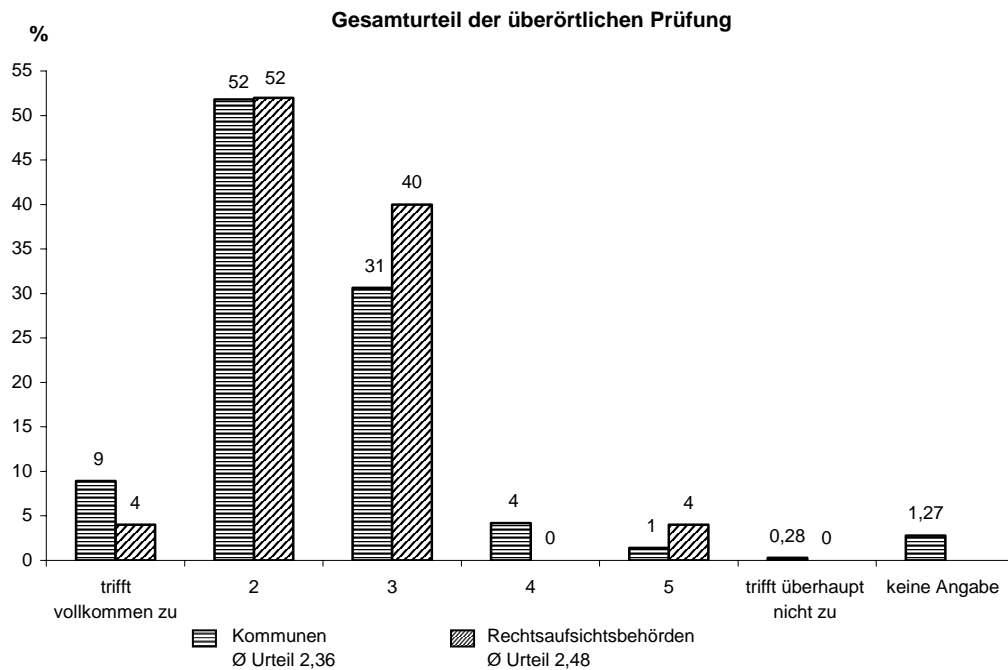
Gravierende Unterschiede in der Würdigung zeigen sich bei der Abwägung, inwieweit die überörtliche Prüfung bei einer funktionierenden örtlichen Prüfung dennoch notwendig ist. Mehr als die Hälfte der RAB hält eine überörtliche Prüfung trotz örtlicher Prüfung für unabdingbar. Demgegenüber ist die Auffassung hierzu bei den Kommunen indifferent, wie ein Gesamtwert von 3,62 verdeutlicht.



Insgesamt kann mit Werten 2,6 und 2,79 zwar noch von einer befriedigend wahrgenommenen Kundenorientierung ausgegangen werden, wenngleich Nachholbedarf signalisiert wird. Das betrifft in besonderer Weise Anforderungen, die seitens der RAB gestellt werden. Der SRH hält es für notwendig, dass seitens der obersten RAB entsprechende Erwartungen formuliert werden. Gleichfalls wird seitens des SRH eine gründliche Auswertung der Nachfrage zu Beratungsschwerpunkten durchgeführt.



Mit Gesamturteil von 2,36 durch die Kommunen und 2,48 durch die RAB wird insgesamt eine gute relative Zufriedenheit der Prüfungsadressaten als Kunden angezeigt.



Wesentliche Einflussfaktoren für die Kundenzufriedenheit sind offensichtlich die wahrgenommene Unabhängigkeit der Prüfung, die Zurechnung von Kompetenz im Bereich der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit und die Darstellung der relevanten Prüfungsergebnisse. Hervorhebenswert ist die starke Nachfrage nach prüfungsbegleitender Beratung.

Hoher Nachholbedarf besteht im Aufzeigen von Wirtschaftlichkeitsreserven des Verwaltungshandelns. Der SRH sieht sich hierbei jedoch Zielkonflikten ausgesetzt. Der Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit weist gegenüber den formalen Maßstäben der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit wesentlich größere Unschärfen auf, da Verwaltungshandeln in Bezug auf die Relation von Aufwand an öffentlichen Mitteln zur Steigerung des Gemeinwohls beurteilt werden muss. Eine juristische Definition des Wirtschaftlichkeitsmaßstabes existiert im Gegensatz zu den Maßstäben der Recht- und Ordnungsmäßigkeit nicht. Als Kriterium der Wirtschaftlichkeit ist der intersubjektiv nachvollziehbare Soll-Ist-Vergleich herauszustellen, anderenfalls verliert der Wirtschaftlichkeitsmaßstab eine entscheidungsbestimmende Kraft. Die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes erfordert die Erfassung und Bewertung sowie die Gegenüberstellung der Kosten und Nutzen einschließlich der Handlungsfolgen. Das Charakteristikum der kommunalen Güter ist grundsätzlich ihre fehlende Marktfähigkeit. Damit ist der Marktpreis als zentraler Maßstab für die Bewertung der erstellten Güter und Dienstleistungen nicht verfügbar.

In kommunalen Entscheidungsprozessen werden kommunale Ziele formuliert und in konkrete Verwaltungsleistungen umgesetzt, demzufolge haben Überlegungen zur Anwendung des Wirtschaftlichkeitsmaßstabes an der Entscheidung als Grundkategorie kommunalen Handelns anzusetzen. Entscheidungen werden permanent und arbeitsteilig getroffen. Aufgabe der Überwachung in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit müsste es somit sein, nicht nur nachgängig Verwaltungshandeln zu beurteilen, sondern den Entscheidungsprozess durch Bereitstellung von Informationen auf der Grundlage eines rationalen Abwägungsprozesses der Alternativen zu unterstützen. Aus dieser Informationsbereitstellungsfunktion resultiert dem entsprechend nochmals die Aufgabe zur Beratung der Entscheidungsträger.

Das derzeitige Rechnungswesen ermöglicht keine zufriedenstellende Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Deshalb ist für diesen Bereich die alternative oder ergänzende Möglichkeit eines sachgerechten interkommunalen und ggf. eines zeitlichen Vergleichs in Erwägung zu ziehen.

Durch den SRH werden hierzu erforderliche Prüfungsansätze zu entwickeln sein.

Der Personalabbau bei den kommunalen RPÄ hält an.

17 Zweckverbände haben die örtliche Prüfung gar nicht oder nicht umfassend durchgeführt.

In einzelnen Kommunen führen schwerwiegende Mängel zu vermeidbaren Mehrausgaben.

1 Örtliche Rechnungsprüfung

Seit dem 01.04.2003, mit In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes, ist die örtliche Rechnungsprüfung für alle Gemeinden obligatorisch.¹⁾ Nach § 103 SächsGemO haben die Gemeinden ein RPA als besonderes Amt einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA bedienen. Gemeinden mit weniger als 20.000 EW wird mehr Flexibilität eingeräumt. Sie können stattdessen einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers, eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.

Aufgrund fehlender Übergangsvorschriften besteht die Pflicht zur örtlichen Prüfung für alle Gemeinden grundsätzlich für die Jahresrechnung/-abschlüsse 2002. Obwohl bereits 105 Gemeinden mit bis zu 20.000 EW die örtliche Prüfung durchführen,²⁾ hatten viele weder Personal- noch Sachmittel für die örtliche Prüfung im Jahr 2003 vorgesehen. Der SRH wird deshalb bei diesen Gemeinden das Fehlen der örtlichen Prüfung für das Jahr 2002 nicht beanstanden.³⁾

Das anspruchsvolle Aufgabenspektrum der örtlichen Prüfung mit einem zumutbaren Aufwand sicherzustellen, ist für viele Gemeinden eine Herausforderung. Der SRH hat dies zum Anlass genommen, seine Prüfungserfahrungen, soweit sie für die örtliche Prüfung relevant sind, an die Gemeinden weiterzugeben.⁴⁾

Im Freistaat Sachsen waren zum 01.01.2004 in jedem der 22 Landkreise und in den 28 Städten mit über 20.000 EW RPÄ eingerichtet.

Wegen der Einräumung einer angemessenen Zeitspanne sowie der Wahlmöglichkeiten bei der Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Gemeinden mit bis zu 20.000 EW wurde bei diesen im Jahr 2004 auf Erhebungen zur Ausstattung mit eigenen RPÄ/Rechnungsprüfern verzichtet.

¹⁾ Gegen das Gesetz haben am 31.03.2004 neun Kommunen Verfassungsbeschwerde erhoben.

²⁾ Vgl. Jahresbericht des SRH 2003, Beitrag Nr. 42.

³⁾ Vgl. Schreiben des SMI an den SSG, SSG-Mitteilungen Nr. 15/03 vom 01.08.2003, Nr. 516/03 vom 24.07.2003.

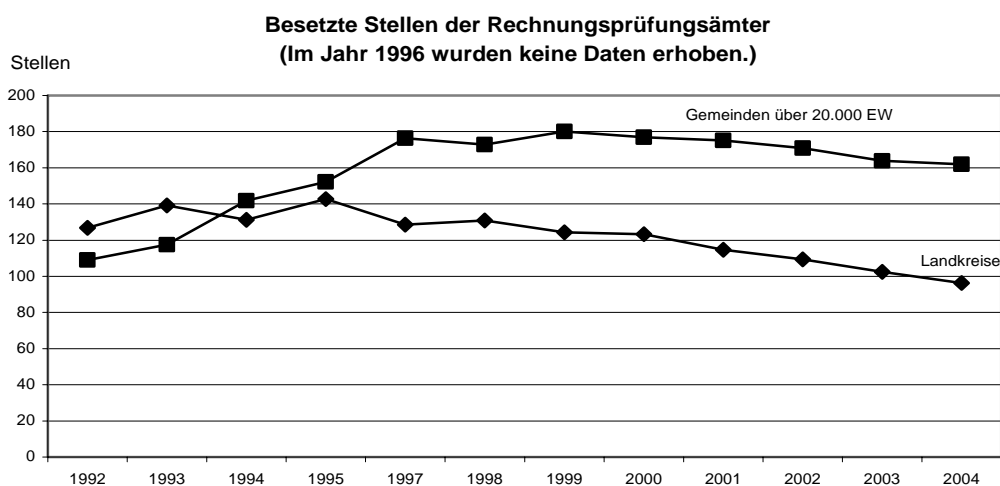
⁴⁾ Vgl. Beratende Äußerung „Empfehlungen für die Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern“, LT-DS 3/10685 vom 01.04.2004, www.rechnungshof.sachsen.de.

Der Personalbestand der RPÄ zum 01.01.2004 betrug:

	Plan	Stellen	Ist
Landkreise	100,96		96,29
Gemeinden mit mehr als 20.000 EW	164,14		161,93
Gesamt	265,10		258,22

Die Landkreise und Gemeinden mit mehr als 20.000 EW haben die Personalausstattung ihrer RPÄ weiter vermindert. So haben die Landkreise insgesamt im Vergleich zum Vorjahr für die RPÄ rd. zehn Planstellen eingespart und die Stellenbesetzung um rd. sechs Stellen reduziert. Obwohl im Jahr 2004 eine Gemeinde mit mehr als 20.000 EW hinzukam, sind auch hier insgesamt rd. fünf Planstellen weniger ausgewiesen und die Stellenbesetzung ist um rd. zwei Stellen zurückgegangen.

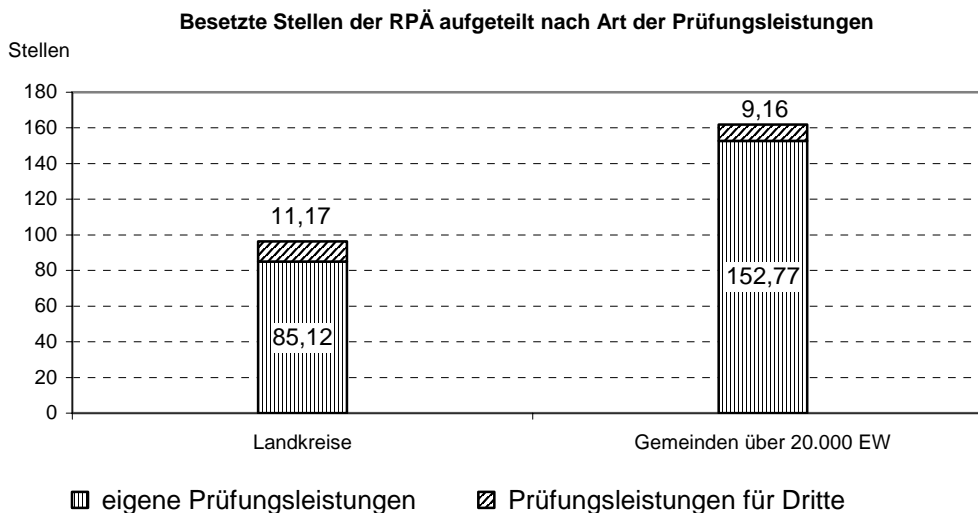
Die Stellenbesetzung in den RPÄ hat sich von 1992 bis 2004 wie folgt entwickelt:



Der fortschreitende Personalabbau bei den kommunalen RPÄ ist im Hinblick auf die mitunter aufwändig erworbene und gewachsene Fachkompetenz der Rechnungsprüfer und die dringend benötigten Prüfungskapazitäten bei Gemeinden mit bis zu 20.000 EW nicht nachvollziehbar.

Die kommunalen RPÄ sollten in einem stärkeren Maße Prüfungsleistungen für Gemeinden mit weniger als 20.000 EW und für Zweckverbände übernehmen.

Ein Teil der kommunalen RPÄ erledigt bereits die örtliche Rechnungsprüfung für andere kommunale Körperschaften. Anteilig entfallen auf Prüfungsleistungen für Dritte rd. elf Stellen in den RPÄ der Landkreise und rd. neun Stellen in den RPÄ der Gemeinden mit mehr als 20.000 EW.



2 Örtliche Rechnungsprüfung bei Zweckverbänden

Für Zweckverbände ist die örtliche Rechnungsprüfung gem. § 59 SächsKomZG seit 1998 verbindlich vorgeschrieben. Die Zweckverbände haben seit 01.04.2003 die gleichen Wahlmöglichkeiten bei der Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung wie die Gemeinden mit weniger als 20.000 EW.

Die Auswertungen zur Einrichtung des örtlichen Prüfungswesens bei Zweckverbänden aus dem Jahr 2002 wurden durch Veröffentlichungen in den SächsABl. fortgeschrieben. Daneben hat der SRH bei 42 Zweckverbänden mittels Fragebögen Erhebungen angestellt und die aktuellen Prüfungsberichte zur örtlichen Rechnungsprüfung erbeten. In die Erhebungen wurden Zweckverbände einbezogen, die gemäß den letzten Erhebungen bisher kein örtliches Prüfungswesen eingerichtet und solche, die zur örtlichen Prüfung bisher keine Satzungsregelung getroffen hatten.

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass von den 218 Zweckverbänden, die zum 01.01.2004 existierten, immer noch 17 Zweckverbände die örtliche Prüfung gar nicht oder nicht gesetzeskonform durchgeführt haben.

Manchmal erfolgte die örtliche Prüfung nur von einzelnen Jahresrechnungen/-abschlüssen.

Einige Zweckverbände haben eine Satzungsregelung zur örtlichen Prüfung getroffen, ohne sie jedoch umzusetzen.

Nach eigenen Angaben hat ein Zweckverband im Jahr 2003 ein eigenes RPA eingerichtet. Keiner der prüfungspflichtigen Jahresabschlüsse ist aber seither örtlich geprüft worden.

Ein weiterer Zweckverband hat die örtliche Prüfung einer Unternehmensberatungsgesellschaft übertragen. Eine solche Gesellschaft erfüllt nicht die Anforderungen, die an einen kommunalen Rechnungsprüfer im Sinne des § 59 SächsKomZG i. V. m. § 103 Abs. 1 SächsGemO zu stellen sind.

Die Prüfungsberichte lassen mitunter die vorgeschriebenen Mindestinhalte der örtlichen Prüfung nicht erkennen.

Der SRH hat zu diesem Thema bereits mehrfach berichtet.⁵⁾ Die bisher ergriffenen rechtsaufsichtlichen Maßnahmen waren nicht nachdrücklich genug oder ungeeignet. Den Rechtsaufsichtsbehörden wird empfohlen, die Kommunalaufsicht konsequenter durchzusetzen.

3 Überörtliche Kommunalprüfung

Mit In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes am 01.04.2003 ist nach § 108 SächsGemO der SRH überörtliche Prüfungsbehörde für alle sächsischen Gemeinden. Nach Art. 6 Abs. 3 des Gesetzes ist er auch für die Abarbeitung der Prüfungsrückstände der bestehenden und nicht mehr bestehenden Gemeinden mit bis zu 2.000 EW zuständig.

Die Übertragung der einheitlichen Prüfungszuständigkeit für alle Gemeinden im Freistaat Sachsen auf den SRH ist ohne Personalaufstockung erfolgt.

In den Jahren 2002 und 2003 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft:

	Anzahl der zu Prüfenden (Stand 01.01.2004)	Prüfungen in den Jahren	
		2002	2003
Landkreise	22	8	12
Kreisfreie Städte	7	8	7
Gemeinden	515	111	126
aufgelöste Gemeinden bis zu 2.000 EW mit ungeprüften Jahresrechnungen	354 ⁶⁾	-	147
Verwaltungsverbände	10	2	10
kommunale Stiftungen	45	2	1
Eigenbetriebe	159	3	5
Zweckverbände	218	76	95
regionale Planungsverbände	5	2	-
Krankenhäuser ⁷⁾	10	-	4
Sonstige Verwaltungen	3	-	-
Summe	1.348	212	407

Dem SRH ist es mit seinen StRPrÄ innerhalb eines Jahres gelungen, die erheblichen Prüfungsrückstände bei Gemeinden mit bis zu 2.000 EW deutlich abzubauen. So wurden im vorigen Jahr Prüfungsrückstände aus den Jahren 1991 bis 1998 bei 147 untergegangenen Gemeinden und 22 bestehenden Gemeinden mit bis zu 2.000 EW aufgearbeitet.

⁵⁾ Vgl. Jahresberichte des SRH 2000 und 2001, Beitrag Nr. 38 sowie 2002, Beitrag Nr. 47.

⁶⁾ Nach Angaben der Rechtsaufsichtsbehörde.

⁷⁾ Es handelt sich hier um Krankenhäuser unterschiedlicher Rechtsformen (Anstalten öffentlichen Rechts, Staatsbetriebe und Regiebetriebe).

Mit einer Personalausstattung von derzeit 94 Stellen im Bereich der überörtlichen Kommunalprüfung kann der Rechnungshof nur Mindestinhalte der überörtlichen Prüfung sichern. Der verstärkten Nachfrage der Kommunen zu prüfungsbegleitender Beratung wird der SRH nicht im gewünschten Maße nachkommen können.

Die Umsetzung der seit 01.04.2003 geltenden Regelung zur Wahrnehmung der öffentlichen Finanzkontrolle bei Unternehmen des privaten Rechts mit mehrheitlicher kommunaler Beteiligung durch den SRH wird aber nur durch entsprechende Personalaufstockung möglich sein. Am 31.12.2003 existierten 417 kommunale GmbH und GmbH & Co. KG mit einer unmittelbaren kommunalen Beteiligung von mindestens 75 % und 4 AG mit kommunaler Beteiligung.

4 Wesentliche Einzelfeststellungen aus dem Bereich der überörtlichen Kommunalprüfung

- Die Stadt Riesa leistete im Jahr 1999 Zuschüsse an eine Eigengesellschaft zum Bau einer Mehrzweckhalle in Höhe von rd. 1,5 Mio. € (3,0 Mio. DM) und stellte diese unzulässig nicht im Vermögenshaushalt, sondern als Ausgabe außerhalb des Haushaltes im Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge dar. Die Ausgaben wurden erst im Hj. 2000 im Vermögenshaushalt gedeckt.

Im August 2000 bezahlte die Stadt Forderungen einer anderen Eigengesellschaft in Höhe von rd. 1,0 Mio. € (rd. 1,9 Mio. DM) und wies diese erneut unzulässig als Leistungen außerhalb des Haushaltes aus. Lediglich ein Teilbetrag der Ausgaben wurde im Hj. 2001 im Vermögenshaushalt gedeckt, für rd. 775 T€ war bis September 2003 die Deckung der Ausgaben im Vermögenshaushalt noch nicht erfolgt.

Im Jahr 2003 vereinbarte die Stadt Zahlungen in Höhe von insgesamt rd. 1,1 Mio. € als „zinslose Vorschüsse“ an eine Gesellschaft für die Erfüllung ausgegliederter städtischer Aufgaben im Zeitraum vom 01.04. bis 30.09.2003. Sie veranschlagte diese Ausgaben auch nicht im Nachtragshaushalt 2003, sondern stellte sie stattdessen im Vorbericht als Ausgaben des Verwaltungshaushaltes 2004 dar. Zum Zeitpunkt des Beschlusses des Stadtrates über die Nachtragssatzung 2003 waren die Ausgaben zu einem Teil bereits geleistet und in der Folgezeit wurden weitere Raten bezahlt. Aus den vorliegenden Unterlagen war nicht zu erkennen, ob der Stadtrat über die tatsächliche Verfahrensweise informiert war.

- In Vorbereitung der Anschaffung von personengebundenen Dienst-Kfz für die kommunalen Wahlbeamten beschloss der Verwaltungsausschuss der Stadt Riesa im August 2001: „Zurzeit vorhandene private Kraftfahrzeuge sind vom Kfz-Händler zum Listenpreis für gebrauchte Kfz (...) in Zahlung zu nehmen. Finanzierte private Kfz können dem Händler kostenneutral übergeben werden.“

In den schriftlichen Aufforderungen gegenüber drei Autohäusern zur Angebotsabgabe für den „Mietkauf“ von drei Dienstfahrzeugen wurden die Firmen gleichzeitig u. a. aufgefordert, für die Übernahme eines privaten Skoda „Octavia“ sowie die Auslösung eines Leasingvertrages für einen privaten BMW Angebote zu unterbreiten. Die privaten Pkw wurden durch die drei Firmen bewertet, in einem Fall wurden die Preisangebote ausdrücklich an den Erwerb der Dienstfahrzeuge gebunden.

Nach dem oben angeführten Beschluss des Verwaltungsausschusses konnten die Bürgermeister „das ihnen zur Verfügung gestellte personengebundene Dienstkraft-

fahrzeug auch für Privatfahrten ohne Einzelnachweis (Fahrtenbuch) uneingeschränkt nutzen“.

In der ab 01.04.2003 geltenden Dienstanweisung der Stadt hieß es dazu: „Dem Oberbürgermeister sowie den Bürgermeistern der Stadt Riesa steht jeweils ein Pkw zur uneingeschränkten Nutzung (personengebundene Dienstkraftfahrzeuge) ohne Einzelnachweis (Fahrtenbuch) zur Verfügung.“

Seit Oktober 2001 wurde dem genannten Personenkreis der geldwerte Vorteil für die private Nutzung des Kfz mit monatlich 1 % und in zwei Fällen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zusätzlich mit 0,03 % des Listenpreises des Kfz den Bezügen steuerpflichtig zugerechnet. An die Stadt wurden keine Nutzungsentschädigungen gezahlt.

Die unentgeltliche Nutzung von Dienst-Kfz durch leitende Bedienstete und die fehlende Führung von Fahrtenbüchern waren bereits im Rahmen der vorhergehenden überörtlichen Prüfung im Jahr 1998 beanstandet worden.

- Für eine Feier zur Verabschiedung des ehemaligen Oberbürgermeisters der Stadt Riesa am 21.05.2003 wurden nach den vorgelegten Unterlagen rd. 20,4 T€ ausgegeben; davon entfielen auf die Stadt rd. 13,2 T€ sowie auf zwei städtische Gesellschaften rd. 7,2 T€. Die Stadt trug dabei u. a. die Ausgaben für ein Feuerwerk in Höhe von rd. 5,9 T€, eine städtische Gesellschaft bezahlte rd. 6,9 T€ für die „Produktionsleistung und Erstellung von 6 Videos für - Vertriebsmanagement - in Riesa TV“.
- Der ehrenamtliche Bürgermeister der Gemeinde Reuth betankte von Januar bis September 2003 für 1.467,29 € zu Lasten der Gemeinde sein Privatfahrzeug. Er begründete dies damit, dass die Nutzung seines Pkw im entsprechenden Umfang durch dienstliche Pflichten veranlasst gewesen sei und seiner Auffassung nach diese Art der Abrechnung für die Gemeinde günstiger sei als eine Reisekostenvergütung nach dem SächsRKG.
- Der Zweckverband Greifensteingebiet übertrug sein Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ab dem Hj. 1999 durch Geschäftsbesorgungsvertrag auf die Stadt Ehrenfriedersdorf. Für die Erbringung der gesamten Verwaltungstätigkeit für den Zweckverband erhielt die Stadt Ehrenfriedersdorf jährlich einen Betrag in Höhe von 9.510,03 € (18.600 DM). Dennoch beauftragte der Zweckverband ohne aktenkundigen Beschluss der Verbandsversammlung eine Firma, deren Inhaber der Verbandsvorsitzende und Bürgermeister der Stadt Ehrenfriedersdorf war, mit der Erstellung der Jahresrechnung 1999. Diese Leistung wurde mit 3.386,59 € (6.623,60 DM) abgerechnet und abzüglich 2 % Skonto vergütet.
- Der Zweckverband Greifensteingebiet beauftragte im Hj. 2000 ein Architekturbüro mit der Entwurfsplanung im Rahmen der Gestaltung einer Spiel- und Erlebniswelt für Kinder sowie eine sächsische Hochschule mit der Gestaltungsplanung eines Spielplatzes. Beide Projekte wurden aus Kostengründen bislang nicht umgesetzt. Der Betrag der vermeidbaren Ausgaben summierte sich auf insgesamt 8.180,67 € (16.000 DM).
- Die Gemeinde Neuensalz kaufte in den Jahren 2000 und 2001 ohne konkreten Bedarf mehrere Grundstücke zu einem teilweise überhöhten Preis. Einschließlich weiterer Ausgaben im Zusammenhang mit der vorgesehenen, jedoch mangels Nachfrage nicht realisierten Erschließung eines Wohngebietes summierte sich der Betrag der vermeidbaren Ausgaben auf über 452.000 € (884.035 DM). Die Fläche liegt seitdem brach.

- In den Jahren 1998 und 1999 verausgabte die Gemeinde Neuensalz mit der Absicht, einen Schießstand zu errichten, 10.119,33 € (19.791,69 DM) für Arbeiten auf einem fremden und erheblich mit (u. a. höchstwahrscheinlich radiologischen) Altlasten kontaminierten Grundstück, obgleich der Gemeinde zu diesem Zeitpunkt das damit verbundene Risiko und der Umstand bekannt waren, dass ein Grunderwerb mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auszuschließen ist. Der Schießstand wurde nicht errichtet. Die Fläche liegt seitdem brach.
- Die Gemeinde Callenberg bezahlte im Hj. 2000 für die Weihnachtsfeier der Gemeinbediensteten 580,60 € (1.135,55 DM) aus dem Ansatz für Verfügungsmittel des Bürgermeisters.

Eine Finanzierung derartiger Veranstaltungen mit öffentlichen Mitteln entbehrt jeglicher Berechtigungsgrundlage und ist auch aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht vertretbar.

- Der Abwasserzweckverband „Einzugsgebiet der Talsperre Malter“ konnte für zwei Kredite aus den Jahren 1994 und 1998 über ursprünglich rd. 1.023 T€ und rd. 2.045 T€ (2.000 TDM und 4.000 TDM) zum Ende der Laufzeit die Tilgungen nicht aufbringen. Mehrfach löste er die Verbindlichkeiten mittels neuer endfälliger Darlehen ab. Da für die vorgesehenen Tilgungen keine Mittel angesammelt wurden, mussten neue Kreditverträge abgeschlossen und anhaltend hohe Zinsbelastungen in Kauf genommen werden.
- Die Gemeinde Großpostwitz hatte neben Termingeldanlagen auf ihren Zahlungsverkehrskonten in der Zeit zwischen Juli 2002 und September 2002 Guthaben zwischen rd. 210 T€ und rd. 473 T€ sowie im März 2003 Guthaben zwischen rd. 168 T€ und rd. 298 T€. Erst während der Erhebungen wurden weitere freie Mittel als Termingelder angelegt. Die Gemeinde sollte ihr Liquiditätsmanagement verbessern sowie sichere und ertragbringende Anlagemöglichkeiten angemessen nutzen.
- Ein von der Gemeinde Hohndorf/Landkreis Stollberg aufgenommenen Kredit über 370 T€ wurde am 28.02.2003 kassenwirksam. Nachdem das Girokonto Guthabenbestände zwischen 300 und 500 T€ aufwies, tätigte die Gemeinde am 10.04.2003 eine Festgeldanlage in Höhe von 200 T€. Durch die vorzeitige Kreditaufnahme und die Diskrepanz zwischen Soll- und Habenzinsen entstanden der Gemeinde bis zum 16.06.2003 vermeidbare Mehrausgaben von mindestens 1.085 €.
- Die Stadt Scheibenberg nahm im Hj. 2000 ohne Veranschlagung im Haushaltsplan Kredite in Höhe von 40.264,91 € (78.751,31 DM) auf.
- Der Landkreis Kamenz gewährte einer Gesellschaft im Oktober 2002 ein zweckgebundenes Darlehen über 130 T€. Obwohl der Vorgang nicht als Geschäft der laufenden Verwaltung einzustufen ist und nach Hauptsatzung der Kreistag dafür zuständig ist, konnte kein Beschluss des Kreistages zur Ausreichung dieses Darlehens vorgelegt werden.
- Die Stadt Radeburg veranschlagt für einige kostenrechnende Einrichtungen (z. B. Sporthalle, Trauerhalle) keine kalkulatorischen Kosten, obwohl § 12 Abs. 1 KomHVO die Veranschlagung angemessener Abschreibungen und Zinsen auf das Anlagekapital kostenrechnender Einrichtungen vorschreibt. Außerdem führt sie entgegen § 37 Abs. 1 KomHVO nicht für alle kostenrechnenden Einrichtungen (z. B. Sporthalle) Anlagennachweise, die die Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie die Abschreibungen mit ihren Veränderungen ausweisen.

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht aus, dass die angesprochenen Einrichtungen entsprechend dem Votum des Stadtrates bewusst nicht kostendeckend betrieben würden. Daher lehnt sie die Veranschlagung von Abschreibungen und Zinsen als bürokratischen Aufwand ab. Im Übrigen betrachtet die Stadt Sporteinrichtungen trotz erlassener Gebührensatzungen nicht als kostenrechnende Einrichtungen.

- Der Versorgungsverband Eilenburg-Wurzen konnte im Rahmen der überörtlichen Prüfung im Jahr 2002 lediglich für die Wirtschaftsjahre 1995 und 1996 festgestellte Jahresabschlüsse vorlegen. Für die Wirtschaftsjahre 1999 bis 2001 waren diese noch nicht einmal aufgestellt.
- Im Zweckverband Wasserversorgung und Abwasserentsorgung Lindelbach fehlten im Januar 2003 noch immer schriftliche Regelungen zum Mahn- und Beitreibungswesen, obwohl dies bereits bei der vorherigen überörtlichen Prüfung beanstandet worden war.

Der Zweckverband verfolgte nicht konsequent und zeitnah die Beitreibung seiner Forderungen. Nebenforderungen wurden bisher nicht geltend gemacht. Erstmals beauftragte der Zweckverband im August und September 2001 die Vollstreckung in 43 Fällen mit einem Gesamtumfang von rd. 51 T€ (rd. 100 TDM), wobei die Forderungen bis 1995 (einschließlich Altforderungen vor Gründung des Verbandes) zurückreichten.

Organisationsstrukturen und Personalbestand der meisten Kommunen mit 5.000 bis 8.000 EW entsprechen inzwischen den Empfehlungen des SRH.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat 1997 eine Beratende Äußerung „Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 8.000 Einwohnern“ mit Hinweisen und Empfehlungen zur Organisation und zum Personalbestand in der Kernverwaltung erstellt. Die Fortschreibung dieses Modells wurde 2003 mit der Erfassung der Istsituation in allen 71 Kommunen dieser Größenklasse begonnen.

2 Istsituation

2.1 Organisationsaufbau

In den Kommunen lagen 2003 Strukturen mit zwei bis vier Ämtern vor. Im Vergleich zu 1995 wurde die Anzahl der Ämter erheblich reduziert. Den Empfehlungen des SRH - Aufbau einer zwei- oder dreigliedrigen Ämterstruktur - in der o. a. Beratenden Äußerung (1997) wurde weitestgehend entsprochen. Der Vergleich 1995 zu 2003 stellt sich wie folgt dar:

	Ist 1995		Ist 2003	
	- Anzahl der Kommunen -			
2 Ämter	-	-	8	(11 %)
3 Ämter	29	(58 %)	55	(77 %)
4 Ämter	12	(24 %)	8	(11 %)
5 Ämter	9	(18 %)	-	-

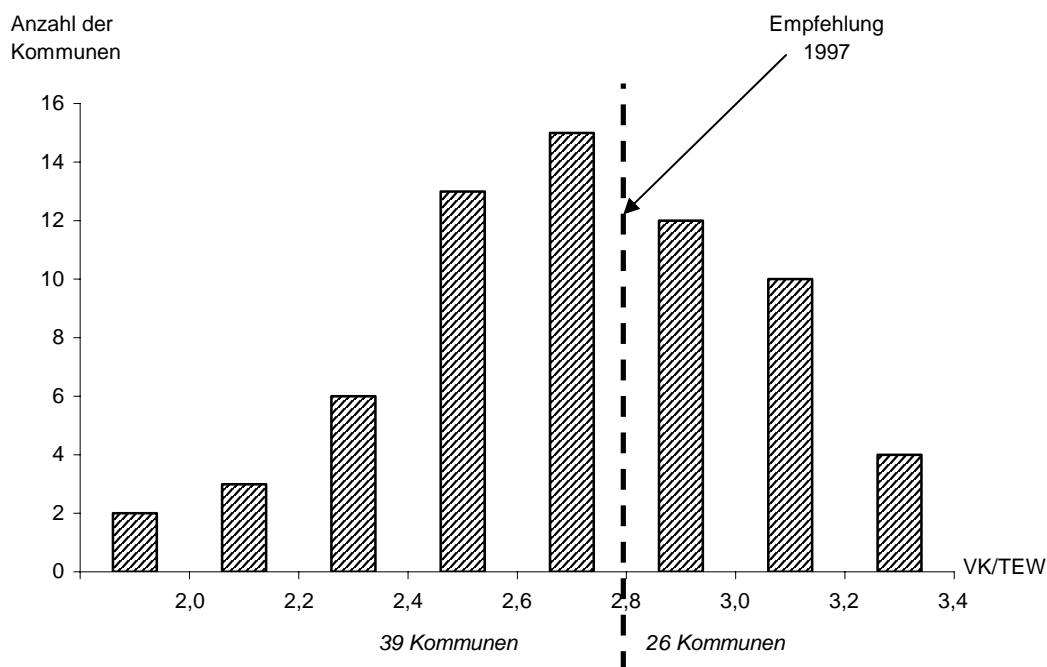
Von den 8 Kommunen, die 4 Ämter eingerichtet hatten, waren 5 erfüllende Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft mit in der Regel über 8.000 EW.

Alle Kommunen hatten grundsätzlich ein Hauptamt und eine Kämmerei. Bei mehr als zwei Ämtern war stets ein Bauamt und als viertes Amt meistens ein Ordnungsamt eingerichtet.

In 6 Kommunen war 2003 ein Rechnungsprüfer beschäftigt, das entspricht einem Anteil von rd. 8 %.

2.2 Personalbestand

Der durchschnittliche Personalbestand in der Kernverwaltung der Kommunen (ohne Bürgermeister) betrug 2003 rd. 2,71 VK pro 1.000 EW.¹⁾ Der empfohlene Wert des SRH von rd. 2,8 VK pro 1.000 EW von 1997 wurde von 60 % der Kommunen (39 Kommunen) unterschritten.



Der durchschnittliche Mitarbeiterbestand lag 1995 bei rd. 4,12 pro 1.000 EW. Rund 60 % der Kommunen hatten damals mehr als vier Mitarbeiter pro 1.000 EW beschäftigt.

Die Kommunen nutzten neben dem Personalabbau vermehrt die Reduzierung der Wochenarbeitsstunden der Mitarbeiter. Nur noch in einer Kommunalverwaltung waren alle Mitarbeiter der Kernverwaltung vollbeschäftigt. Bei der Mehrzahl der Kommunen lag der Anteil der Vollbeschäftigten unter 50 %.

2.3 Stellen

Die Bewertung vergleichbarer Stellen - Amtsleiter - war 2003 in den 71 Kommunen unterschiedlich und in mindestens 7 Kommunen zu hoch. Die Amtsleiter waren in diesen Kommunen in der Verg.Gr. II BAT-O eingruppiert. Dabei hatten 4 Kommunen zwei oder drei Amtsleiter in dieser Vergütungsgruppe. Im Vergleich zu 1995 waren es 13 Kommunen, in denen Amtsleiter die Verg.Gr. II BAT-O hatten. Für derartige Stellenbewertungen kann es nur im Einzelfall plausible Gründe geben.

Grundsätzlich ist die Mehrheit der Stellen bei Kommunen dieser Größenklasse aufgrund der Aufgaben dem mittleren und unteren Bereich der Vergütungsgruppen zuzuordnen. In dem Vergütungsbereich (Verg.Gr. I bis II BAT-O) ist der Anteil 2003 zurückgegangen. Mit dem Rückgang im unteren Bereich (Verg.Gr. VII bis X BAT-O) erhöhten sich die Anteile in höheren Vergütungsgruppen.

¹⁾ Durchschnitt von 65 Kommunen, da die Angaben von 6 Kommunen nicht auswertbar waren.

BAT-O Vergütungsgruppen	Stellen - 1995	in %	Stellen - 2003
I bis II	1,8		0,9
III bis V b	27,7		30,1
V c bis VI b	39,2		47,1
VII bis X	31,3		21,8

2.4 Fachliche Anforderungen nach der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

Der gesetzlichen Regelung, dass jede Kommune über mindestens einen Bediensteten mit der Befähigung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst verfügen muss (§ 61 Abs. 2 SächsGemO), entsprachen nach eigenen Angaben rd. 90 % der Kommunen dieser Größenklasse.

Rund 80 % der Kommunen gaben an, dass ihr Fachbediensteter für das Finanzwesen über

- eine abgeschlossene wirtschafts- oder finanzwissenschaftliche Ausbildung oder die Laufbahnbefähigung für den gehobenen oder höheren allgemeinen Verwaltungsdienst und
- eine mindestens dreijährige Berufserfahrung im öffentlichen Rechnungs- und Haushaltswesen oder in entsprechenden Funktionen eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts

verfügt (§ 62 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SächsGemO). Rund 17 % der Fachbediensteten für das Finanzwesen besaßen nicht die geforderte Ausbildung oder die Laufbahnbefähigung (§ 62 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO), rd. 3 % fehlte die notwendige Berufserfahrung (§ 62 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO).

2.5 Kooperation nach dem SächsKomZG

Von den 71 Kommunen waren 21 erfüllende Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft. Nach eigenen Angaben waren nur an 10 Kommunen alle Aufgaben im Bereich der Vorbereitung und des Vollzugs der Beschlüsse, der Besorgung der Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie der Vertretung in gerichtlichen Verfahren und förmlichen Verwaltungsverfahren entsprechend der Neuregelung nach § 8 SächsKomZG i. V. m. § 36 Abs. 3 SächsKomZG übertragen worden.

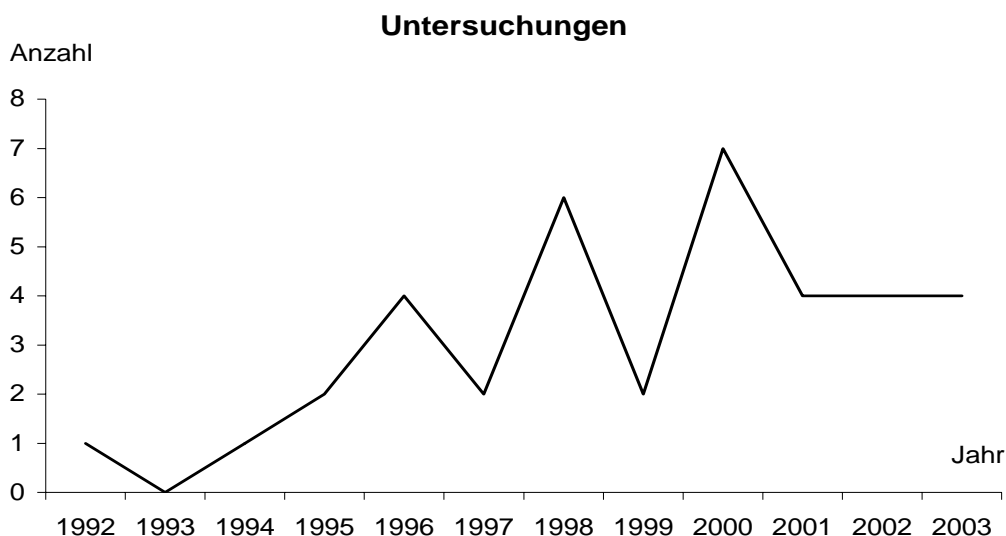
27 Kommunen erledigten weitere Aufgaben für Dritte im Bereich der Kernverwaltung. Am häufigsten wurden Lohn- und Gehaltsrechnung, Personenstandswesen und Rechnungsprüfung genannt.

2.6 Verwaltungsmodernisierung

Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung fanden bei rd. 59 % der Kommunen statt. Genannt wurden vor allem Maßnahmen der Bürger- und Kundenorientierung, des Personalmanagements, des Controllings und Berichtswesens sowie zur Leitbilderstellung. Nur von 2 Kommunen wurde das Beteiligungsmanagement als umgesetzte Maßnahme angeführt. Von der Mehrzahl der Kommunen wurde die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung angestrebt.

2.7 Organisationsuntersuchungen durch Dritte

Bei rd. 50 % der Kommunen wurden in der Verwaltung bereits Untersuchungen bzw. Gutachten zur Organisation/Personal u. a. auch im Rahmen der Haushaltskonsolidierung durch Dritte durchgeführt. Die Angaben zum Zeitpunkt der letzten Untersuchungen lagen zwischen den Jahren 1992 und 2003. Mehr als die Hälfte dieser Untersuchungen erfolgte in den letzten vier Jahren.



3 Folgerungen

Die Kommunen haben weiterhin den organisatorischen Aufbau ihrer Verwaltung kritisch zu hinterfragen. Die Notwendigkeit einer viergliedrigen Organisationsstruktur ist zu prüfen, ggf. sind entsprechende Änderungen vorzunehmen.

Der deutliche Personalabbau in den letzten Jahren widerspiegelt die Bestrebungen und die Erfolge der Kommunen - vor allem vor dem Hintergrund der Finanzierbarkeit - eine effiziente Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Bei mindestens 20 % der Kommunen dieser Größenklasse mit einem Personalbestand über 3,0 VK pro 1.000 EW besteht grundsätzlich deutlicher Handlungsbedarf.

Bei kleineren Kommunen kann die Absicherung der Vertretung im Urlaubs- oder Krankheitsfall unter Umständen zu Problemen führen. Die Arbeitsmengen sind gering, sodass nur wenige Aufgaben von mehreren Mitarbeitern durchgeführt werden. Eine hohe Flexibilität in der Aufgabenwahrnehmung ist nötig. Dies wiederum erfordert eine entsprechend vielseitige Fachkompetenz der Mitarbeiter, die nicht immer vorhanden ist. Umso wichtiger ist die Umsetzung der Regelungen bezüglich Einstellung, Aus- und Fortbildung sowie Bestellung des Fachbediensteten für das Finanzwesen nach der SächsGemO. Zur Unterstützung der o. a. Umsetzung hat das SMI am 18.05.2004 „Anwendungshinweise zu § 61 Abs. 2 und § 62 Abs. 2 n. F. SächsGemO“ veröffentlicht.

Die Möglichkeiten bezüglich der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft bis hin zu Eingemeindungen oder anderer kommunaler Kooperationsmöglichkeiten sollten genutzt werden. Sinkende Einwohnerzahlen, der Rückgang von Investitionen und IT-gestütztes Verwaltungshandeln führen zu einem reduzierten Personalbedarf und zwingen verstärkt die Kommunen dieser Größenklasse zu diesen Überlegungen. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordern effiziente Verwaltungsstrukturen.

Die Wasser- und Abwasserzweckverbände haben die kommunalrechtlich zulässigen Möglichkeiten zur Organisation der Aufgabenerfüllung in unterschiedlicher Ausprägung genutzt. Entscheidungen wurden vielfach ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsberechnungen getroffen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat auf der Grundlage von § 59 Abs. 3 SächsKomZG i. V. m. §§ 108, 109 SächsGemO die Organisation der Aufgabenwahrnehmung von 57 Zweckverbänden der Aufgabenbereiche Wasserversorgung und Abwasserentsorgung geprüft, welche auf der Grundlage von § 58 Abs. 2 SächsKomZG die für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften unmittelbar anwenden. Insbesondere wurde die Aufgabenerfüllung durch Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie durch Dritte geprüft.

Die technische Planung und Dimensionierung der Anlagen waren nicht Gegenstand der Prüfung.

2 Aufgabenerfüllung

2.1 Organisationsformen

Hinsichtlich der Aufgabenerfüllung wurden mit Stand 31.12.2002 folgende, kommunalrechtlich zulässige Organisationsformen festgestellt:

Aufgabenerfüllung durch:	Anzahl Zweckverbände			Gesamt
	Wasser	Abwasser	Wasser und Abwasser	
Zweckverband selbst	2	5	6	13
Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft des Zweckverbandes	9	7	2	18
Dritte, an denen der Zweckverband nicht beteiligt war	5	16	0	21
Zweckverband unter teilweiser Einbeziehung eines Dritten	2	2	1	5
Gesamt	18	30	9	57

2.2 Übertragung der Aufgabenerfüllung, Zielstellungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen

Die Zweckverbände nannten eine Vielzahl von Zielstellungen, welche mit der Übertragung der Aufgabenerfüllung auf Eigen- und Beteiligungsgesellschaften oder auf andere Dritte erreicht werden sollten:

- Kostensenkung, Preisstabilität und Entlastung der kommunalen Haushalte durch verbesserte Wirtschaftlichkeit;
- bessere und flexiblere Betriebsführung;
- Verbesserung der Versorgungssicherheit;
- Nutzung von Synergieeffekten;
- steuerliche Optimierung;
- Einbringung von privatwirtschaftlichem Know-how;
- Vermeidung von Personalüberkapazitäten nach Investitionsphasen.

Nach den Einschätzungen der Zweckverbände wurden diese Ziele weitgehend erreicht.

Die Zweckverbände, bei denen die Aufgabenerfüllung einer Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaft oder einem Dritten oblag, hatten überwiegend sowohl die kaufmännische als auch die technische Betriebsführung an diese übertragen.

Die diesbezüglichen Entscheidungen erfolgten regelmäßig nicht auf der Grundlage vorheriger vergleichender Wirtschaftlichkeitsberechnungen, sondern anhand von Zweckmäßigungs- und Vorteilsbetrachtungen. Lediglich 4 von 30 Entscheidungen basierten auf einer vergleichenden Wirtschaftlichkeitsberechnung:

Jahr	Entscheidungen	davon auf der Grundlage vergleichender Wirtschaftlichkeitsrechnungen	
		nach Angaben der Zweckverbände	tatsächlich vorhanden
1995	4	1	
1996	4		
1997	6	3	1
1998	3		
1999	5	3	1
2000	2	2	2
2001	3		
2002	3		
Gesamt	30	9	4

2.3 Aufgabenerfüllung durch Eigen- und Beteiligungsgesellschaften

2.3.1 Beteiligungsanteile

18 Zweckverbände hatten die Aufgabenerfüllung auf Eigen- und Beteiligungsgesellschaften in den Rechtsformen GmbH (17 Zweckverbände) und AG (1 Zweckverband) übertragen.

Die Zweckverbände waren zum 31.12.2002 wie folgt an den Gesellschaften beteiligt:

Beteiligungsanteile der Zweckverbände	Wasserversorgung	Anzahl Zweckverbände Abwasserentsorgung		Wasserver- und Abwasserentsorgung	Gesamt	Mitgesellschafter
100 %	4	2		1	7	-
98 %	1	1			2	andere Zweckverbände
51 %	3	1		1	5	GmbH ohne kommunale Beteiligung (sog. Kooperationsmodell)
50 %		1			1	Gemeinden
44 % (AG)	1				1	kommunale Eigen- gesellschaften (GmbH)
0,5 %		2			2	andere Zweckverbände
Gesamt	9	7		2	18*	

* 3 dieser 18 Zweckverbände waren an derselben Gesellschaft beteiligt.

2.3.2 Aufgabenerfüllung durch Kooperationsgesellschaften

Fünf Zweckverbände hatten die Aufgabenerfüllung auf eine Beteiligungsgesellschaft in der Rechtsform der GmbH übertragen, an der neben dem Zweckverband mit jeweils 49 % der Gesellschaftsanteile eine sog. Kooperationsgesellschaft (nicht kommunale GmbH), beteiligt war. Bei dieser, auch als Kooperationsmodell bezeichneten Organisationsform, erfolgt die Aufgabenerfüllung vollständig oder überwiegend durch die Kooperationsgesellschaft. Die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Zweckverbände und deren Beteiligungsgesellschaften weisen lediglich Beteiligungen, Kredite sowie Darlehen, Vertragsentgelte und bei entsprechenden vertraglichen Regelungen auch Gebühren- oder Entgeltzahlungen für die Wasserver- und Abwasserentsorgung aus.

Die Zweckverbände sicherten sich durch ihre Mehrheitsbeteiligung an den Beteiligungsgesellschaften von 51 % maßgeblichen Einfluss auf die laufenden Geschäftsaktivitäten und die Entwicklung der Beteiligungsgesellschaften.

Das wirtschaftliche Risiko verbleibt bei den Zweckverbänden, da diese verpflichtet sind, den Gesellschaften die vertraglich vereinbarten Entgelte unabhängig davon zu zahlen, ob diese durch die Gebühreneinnahmen des Zweckverbandes letztlich erzielt werden.

Als Vorteile der Aufgabenerfüllung durch Kooperationsgesellschaften wurden genannt:

- relative Preisgarantie (Preisgleitklauseln) über die vereinbarte Vertragslaufzeit von üblicherweise mindestens 20 Jahren,
- Übernahme des Betriebsrisikos durch die Kooperationsgesellschaft,
- Einbringung hoher fachlicher und betriebswirtschaftlicher Kompetenz,
- Vermeidung von Verbandsumlagen durch kostendeckende Betriebsführung,
- keine Personalvorhaltung durch den Zweckverband und die Beteiligungsgesellschaft.

Die Durchführung der Wasserver- und Abwasserentsorgung erfolgte in drei Fällen vollständig durch die jeweilige Kooperationsgesellschaft, in den beiden anderen arbeitsteilig durch die Beteiligungsgesellschaft und die Kooperationsgesellschaft. Zudem erbrachten die Kooperationsgesellschaften auch Dienstleistungen für die Zweckverbände, z. B. die Erarbeitung der Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse sowie den Einzug der Entgelte.

Die Verträge zwischen den Beteiligungsgesellschaften und den Kooperationsgesellschaften wiesen insgesamt eine sehr große Spannweite hinsichtlich der Vertragsinhalte und der Regelungsdichte auf.

Zwei Zweckverbände veräußerten 1999 bzw. 2001 jeweils 49 % der Geschäftsanteile ihrer Eigengesellschaften bei gleichzeitiger Auftragsvergabe an Kooperationsgesellschaften.

Unter Berücksichtigung der Bestimmungen der §§ 97 ff. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) über die Vergabe öffentlicher Aufträge wurden Ausschreibungen ordnungsgemäß nach vergaberechtlichen Kriterien vorgenommen.

Die Prüfung der Aufgabenerfüllung durch Kooperationsgesellschaften führte zu folgenden weiteren Ergebnissen:

- Der Abschluss und die Umsetzung von Leistungsverträgen über Kooperationsunternehmen verursachen einen hohen administrativen Aufwand und damit einhergehend erhebliche interne und externe Kosten. Es wurde eine Vielzahl von Verträgen und Vereinbarungen zwischen den Vertragsparteien Zweckverband, Beteiligungsgesellschaft und Kooperationsgesellschaft geschlossen, welche oft mehrfach geändert bzw. aktualisiert wurden. In einem Fall lagen insgesamt 20 Verträge und 14 Nachträge bzw. Vertragsänderungen vor.
- Die Personalausstattung bei den Zweckverbänden und den Beteiligungsgesellschaften, welche die Aufgabenerfüllung vollständig auf Kooperationsgesellschaften übertragen hatten, unterschied sich deutlich. Während in einem Fall lediglich drei z. T. geringfügig Beschäftigte für den Zweckverband und die Beteiligungsgesellschaft zuständig waren, wurden in einem anderen Fall bei vergleichbarer Konstellation jeweils ein Geschäftsführer sowie zwei VK und eine Teilzeitkraft beschäftigt.
- Ein Zweckverband, der seit 1994 nach dem Kooperationsmodell arbeitete, war mit der Betriebsführung der Kooperationsgesellschaft unzufrieden und strebte die Übernahme der Geschäftsanteile der Kooperationsgesellschaft sowie die vorzeitige Beendigung aller vertraglichen Beziehungen mit der Kooperationsgesellschaft an. Aufgrund der komplexen und langfristigen Verträge erwies sich dies als außerordentlich schwierig. Bis zum Ende der Prüfung wurde noch kein Ergebnis erreicht.

2.3.3 Aufsichtsräte, Beiräte und Gesellschafterversammlungen

Ist bei einer GmbH nach dem Gesellschaftsvertrag ein Aufsichtsrat zu bestellen, dann gelten für diesen im Wesentlichen die entsprechenden Bestimmungen des Aktiengesetzes (AktG), soweit nicht im Gesellschaftsvertrag etwas anderes bestimmt ist.

Pflichten und Rechte eines Beirates werden ausschließlich durch den Gesellschaftsvertrag geregelt.

Bei 14 von 16 Eigen- und Beteiligungsgesellschaften war die Bestellung von Aufsichtsräten vorgeschrieben. Eine Gesellschaft setzte diese Regelung nicht um.

Die Zweckverbände waren in den Aufsichtsräten entsprechend ihren Gesellschaftsanteilen vertreten. Die Anzahl der jährlichen Aufsichtsratsitzungen schwankte zwischen 1 und 11. Bis zum Jahr 2002 war eine Verstetigung hinsichtlich der Anzahl der Aufsichtsratsitzungen erkennbar.

Für zwei Gesellschaften waren Beiräte zu bilden. Bei einer Gesellschaft wurde dies nicht vollzogen. Bei der anderen wurde ein Beirat zwar gebildet, er kam jedoch seinen Verpflichtungen nicht nach. In beiden Fällen wurden deren Aufgaben durch den Verwaltungsrat und die Verbandsversammlung des Zweckverbandes wahrgenommen.

In den Gesellschafterversammlungen waren die Zweckverbände jeweils angemessen entsprechend ihren Gesellschaftsanteilen vertreten. Örtliche Erhebungen bei sieben Zweckverbänden ergaben, dass die Gesellschafterversammlungen ihren Aufgaben überwiegend gerecht wurden. Sitzungen wurden ordnungsgemäß dokumentiert.

2.3.4 Fristeinholung bei Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen

Die Gesellschaftsverträge und Satzungen der 16 Beteiligungsgesellschaften der 18 Zweckverbände enthielten Regelungen zur Aufstellung von Wirtschaftsplänen. Danach waren diese bei 13 Gesellschaften jeweils vor Beginn des Wirtschaftsjahres und bei 3 Gesellschaften spätestens zu dessen Beginn aufzustellen.

Bei den 16 Gesellschaften wurden die Wirtschaftspläne wie folgt von der Gesellschafterversammlung bzw. dem Aufsichtsrat genehmigt:

Wirtschaftsjahr	Anzahl der Beteiligungsgesellschaften	Genehmigung der Wirtschaftspläne					gar nicht
		vor Beginn des Wirtschaftsjahres	während des Wirtschaftsjahres				
			I. Quartal	II. Quartal	III. Quartal	IV. Quartal	
1995	7	1	2	2	1	1	
1996	10	4	1	4		1	
1997	13	4	3	2	2		2
1998	13	6	4	1	2		
1999	13	7	3		1	2	
2000	14	6	3	1	1	2	1
2001	16	8	4	1	3		
2002	16	10	3	1	2		

Ist bei einer AG die Hauptversammlung gem. § 175 Abs. 3 AktG für die Feststellung der Jahresabschlüsse zuständig, so hat dies bis zum Ablauf der ersten acht Monate nach dem Ende des Wirtschaftsjahres zu erfolgen.

Ist die GmbH eine große Kapitalgesellschaft, haben die Gesellschafter gem. § 42 a GmbHG ebenfalls bis zum Ablauf der ersten acht Monate den Jahresabschluss festzustellen.

Bei einigen Gesellschaften war diese Frist in den Satzungen bzw. Gesellschaftsverträgen verkürzt worden.

Folgende Entwicklung wurde festgestellt:

Wirtschaftsjahr	Anzahl der Beteiligungsgesellschaften	fristgemäß im Jahr 1	Feststellung der Jahresabschlüsse nach dem Ende des Wirtschaftsjahres						
			Jahr 1 bis zum Jahresende	Jahr 2	verspätet im			Jahr 6	noch nicht
1995	7	1	5	1					
1996	10	2	6	2					
1997	13	3	8	1				1	
1998	13	2	8	2		1			
1999	13	5	7		1				
2000	14	6	6	2					
2001	16	4	9	2					1

3 Folgerungen und Handlungsempfehlungen

3.1 Auch für Eigenbetriebsrecht anwendende Zweckverbände gilt, dass Entscheidungen zu den Organisationsformen der Aufgabenerfüllung nur auf Grundlage klar formulierter Zielstellungen und vorheriger vergleichender Wirtschaftlichkeitsberechnungen sachgerecht erfolgen können. Die Berechnungen müssen die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der angestrebten Organisationsform gegenüber anderen Alternativen quantifizieren. Die durch einen Wechsel der Organisationsform bedingten zusätzlichen finanziellen und organisatorischen Aufwendungen sollten dabei angemessen berücksichtigt werden.

3.2 Der gesamte Entscheidungsprozess sollte nachvollziehbar dokumentiert werden. In regelmäßigen Zeitabständen sollte zudem überprüft werden, ob und in welchem Umfang die angestrebten Ziele erreicht wurden.

3.3 Voraussetzungen für die nachhaltige und erfolgreiche Umsetzung der angestrebten Ziele sind eindeutige, die Zielstellungen des Zweckverbandes angemessen berücksichtigende und überprüfbare, vertragliche Regelungen zwischen dem Zweckverband und dem Erfüllungsgehilfen.

3.4 Bei der Übertragung der Aufgabenerfüllung von einem Zweckverband auf eine Beteiligungsgesellschaft und ggf. im Weiteren von der Beteiligungsgesellschaft auf eine Kooperationsgesellschaft ist zu beachten, dass die Zweckverbände und Beteiligungsgesellschaften, auch wenn sie die Aufgabenerfüllung weitgehend oder vollständig übertragen haben, gemäß den Bestimmungen des Kommunal- und Gesellschaftsrechtes sowie denen der Satzung und des Gesellschaftsvertrages geführt werden müssen. Dies umfasst u. a. die jeweils eigenständige Haushalts- und Wirtschaftsführung, die ordnungsgemäße Tätigkeit der Organe sowie die Wahrnehmung von Steuerungs- und Kontrollaufgaben. Der dadurch bedingte Aufwand sollte angemessen berücksichtigt werden.

3.5 Fallen die Gründung einer kommunalen Beteiligungsgesellschaft oder die Veräußerung von Anteilen an Dritte, z. B. an eine Kooperationsgesellschaft, zeitlich mit der Vergabe eines Auftrages an den Dritten zusammen, dann ist darin regelmäßig ein nach vergaberechtlichen Kriterien ausschreibungspflichtiger Vorgang zu sehen. Die Suche nach einem Gesellschafter ist dann ein vom Vergaberecht umfasster und mithin ausschreibungspflichtiger Vorgang gem. §§ 97 ff. GWB.

3.6 Satzungen bzw. Gesellschaftsverträge sollten Aufsichtsräte zur Überwachung der Geschäftsführung vorschreiben. Sie haben ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen und können diese nicht auf andere übertragen.

3.7 Die Einhaltung der gesetzlich oder vertraglich bestimmten Fristen zur Aufstellung der Wirtschaftspläne und zur Feststellung der Jahresabschlüsse zählt zu den Grunderfordernissen einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung sowohl bei den Zweckverbänden als auch bei deren Gesellschaften und ist deshalb im Rahmen der Beteiligungsverwaltung nachdrücklich zu fordern.

Die kommunalen Auftraggeber verstießen in vielen Fällen gravierend gegen die Vergabebestimmungen und gegen die Wirtschaftlichkeit.

Einige Kommunen verwendeten Zuwendungen für nicht genehmigte Maßnahmen.

1 Prüfungsgegenstand

Die StRPrÄ führten im Jahr 2003 bei 48 kommunalen Aufgabenträgern Prüfungen der Bauausgaben durch. Sie prüften dabei 99 Baumaßnahmen mit einem Wertumfang von rd. 280,8 Mio. €.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Die Stadt Schkeuditz überzahlte infolge mangelhafter Rechnungsprüfung ein Ingenieurbüro in Höhe von rd. 69 T€ und nutzte Skonti in Höhe von rd. 53 T€ nicht.

2.2 Der Stadt Görlitz entstand ein finanzieller Schaden in Höhe von rd. 38 T€, weil sich die Stadt vor Auszahlung von Vorauszahlungen für Material nicht davon überzeugte, ob entsprechende Sicherheiten gegeben waren.

Ein weiterer Schaden in Höhe von rd. 17 T€ entstand durch den versäumten Einbehalt einer vertraglich vereinbarten Sicherheit für die Vertragserfüllung. Darüber hinaus überzahlte die Stadt eine ausführende Firma mit rd. 132 T€ - zwischenzeitlich sogar mit 175 T€ -, weil sie die Abrechnung überhöhter Einheitspreise in Abschlagsrechnungen nicht feststellte. Die Überzahlung ist zwischenzeitlich bis auf rd. 41 T€ (ohne Zinsen) zurückgezahlt.

2.3 Die Stadt Rothenburg schrieb die überwiegende Anzahl der Bauleistungen beschränkt aus. Eine Begründung gem. § 3 Nr. 3 VOB/A fehlte. Die Auswahl der Bewerber erfolgte dabei vor allem aus dem Kreis regional ansässiger Firmen. Außerdem veranlasste sie für die Errichtung des Feuerwehrgebäudes Planungsleistungen, obwohl der notwendige Grundstückserwerb nicht gesichert war.

Im September 2001 wurde der Gemeinde Belgershain für den Bau eines Sportplatzes eine Zuwendung in Höhe von rd. 73 T€ bewilligt.

Für die Baumaßnahme erbrachte die Gemeinde keine Nachweise über die Durchführung eines formellen Vergabeverfahrens. Die Gemeinde legte lediglich vier Angebote vor, von denen nur eines (das der später beauftragten Firma) an die Gemeinde adressiert war.

Ein anderes Angebot war an den örtlichen Sportverein zu Händen des Vereinsvorsitzenden, der Mitinhaber der o. g. Firma war, ein weiteres direkt an die genannte Firma gerichtet. Das vierte Angebot war schließlich an den Sportverein zu Händen des ehemaligen Bürgermeisters adressiert.

Allen Angeboten lag ein Leistungsverzeichnis zugrunde, das eine Gartenbaufirma zwei Jahre zuvor als „Kosteneinschätzung“ für die Gemeinde erstellt hatte. Das Angebot der schließlich beauftragten Firma entsprach preislich je Position exakt dieser „Kosteneinschätzung“. Nachweise über eine fachliche Eignung der Firma, einem Finanz- und Wirtschaftsberatungsunternehmen, konnten nicht vorgelegt werden.

Die Ausführung der Baumaßnahme wies erhebliche Mängel auf. Die von der Gemeinde bezahlten Abschlagsrechnungen waren nicht prüfbar. Die beauftragte Firma meldete vor Abschluss der Baumaßnahme Insolvenz an. Eine Abnahme des Spielfeldes durch den zuständigen Fußballverband des Kreises war noch nicht erfolgt.

2.4 Die Stadt Wittichenau nahm nach Bewilligung einer Zuwendung für Straßenbau eine Erweiterung des vorgesehenen Projektes mit einem Wertumfang von rd. 28 T€ vor. Eine schriftliche Zustimmung des Zuwendungsgebers lag hierzu nicht vor.

Für die Deckenerneuerung der Gemeindeverbindungsstraße Mörtitz-Gruna im Jahr 1999 gewährte die Bewilligungsbehörde der Gemeinde Doberschütz eine Zuwendung in Höhe von 75 % der Bauausgaben von rd. 214 T€.

Nach den vorgelegten Protokollen erfolgten im Rahmen des Bauvorhabens auch Arbeiten an zwei innerörtlichen Straßen im Ortsteil Mörtitz. Diese Arbeiten standen in keinem Zusammenhang mit der Gemeindeverbindungsstraße. Auch die Asphaltierung einer Zufahrt zu einem Feuerwehrgebäude im Ortsteil Doberschütz führte die Gemeinde unter dieser Baumaßnahme mit durch.

Darüber hinaus bezahlte die Gemeinde gemäß einem Protokoll mit der Schlussrechnung weitere Zusatzleistungen in Höhe von rd. 10 T€, die z. T. nicht die Gemeindeverbindungsstraße betrafen. Nach der Erklärung des Bürgermeisters wurde u. a. eine Straßenbeleuchtung für eine innerörtliche Straße installiert. Die Zusatzleistungen konnten in ihrem Umfang nicht nachgewiesen werden. Sie waren lt. dem Protokoll über andere Positionen der Schlussrechnung abgerechnet worden.

2.5 Der Trink- und Abwasserzweckverband Hoyerswerda übertrug alle Aufgaben an einen Geschäftsbesorger. In dem entsprechenden Vertrag waren Kontroll- und Einflussrechte des Zweckverbandes ungenügend gesichert. Der Zweckverband verfügte über kein eigenes Personal, welches die Bauherrenpflichten hätte erfüllen oder die Erfüllung durch den Geschäftsbesorger hätte überprüfen können.

2.6 Die Abrechnungen der Stadt Ostritz über Bauleistungen im Wert von rd. 988 T€ waren überwiegend nicht prüfbar.

2.7 Die Kreisfreie Stadt Zwickau beauftragte ein Bauplanungsbüro mit der Leistung der Projektsteuerung an der Neugestaltung einer Straße, obwohl sie selbst über ausgebildetes Fachpersonal verfügte. Weiterhin war mit der Realisierung des Objektes bereits ein Sanierungsträger beauftragt, der die gesamten Planungsleistungen inkl. Bauoberleitung entsprechend § 55 HOAI sowie die örtliche Bauüberwachung nach § 57 HOAI teilweise an dasselbe Bauplanungsbüro sowie an ein weiteres Ingenieurbüro vergeben hatte. Der Projektsteuerer sollte die Bauleistungen der am Objekt Beteiligten koordinieren. Neben der Stadtverwaltung betraf dies sämtliche Versorgungsträger sowie die Städtischen Verkehrsbetriebe. Für die Projektsteuerung wurde ein Pauschalhonorar in Höhe von rd. 153 T€ vereinbart. Grundlage der Honorarberechnung waren völlig überhöhte anrechenbare Kosten aus einer ersten Kostenschätzung in Höhe von 6,65 Mio. €. Die tatsächlichen Gesamtkosten des Objektes betragen rd. 4,50 Mio. €. In diesen anre-

chenbaren Kosten waren auch die Baukosten sämtlicher Versorgungsträger bzw. der Städtischen Verkehrsbetriebe enthalten.

Insgesamt zahlte die Stadt dem Planungsbüro ausschließlich aufgrund von pauschalen Abschlagsrechnungen und ohne einen Nachweis über die erbrachten Leistungen ein Honorar in Höhe von rd. 153 T€. Lediglich die Städtischen Verkehrsbetriebe beteiligten sich mit rd. 50 T€ an den Kosten der Projektsteuerung.

3 Folgerungen

3.1 Künftig sind die Rechnungen beauftragter Architekten, Ingenieure und Baufirmen sorgfältiger zu prüfen bzw. die Rechnungsprüfung durch freiberuflich Tätige entsprechend zu kontrollieren.

Angebote Skonti sind konsequent zu nutzen. Wenn notwendig, ist die Bearbeitung der Rechnungen zu beschleunigen. Beteiligte Architekten und Ingenieure sind entsprechend anzuleiten und zu überwachen.

3.2 Vorauszahlungen sind grundsätzlich nur gegen ausreichende Sicherheit (Vorauszahlungsbürgschaft) zu leisten. Der SRH weist darauf hin, dass Vorauszahlungen, die erst nach Vertragsabschluss vereinbart wurden, mit 3 % über dem Basiszinssatz des § 247 BGB zu verzinsen sind (vgl. § 16 Nr. 2 Abs. 1 Satz 2 VOB/B).

Grundsätzlich sind vereinbarte Sicherheiten einzubehalten bzw. im Fall von Bürgschaften einzufordern, um die Kommunen vor finanziellen Schäden zu schützen.

3.3 Gemäß § 2 Nr. 1 Satz 1 und 2 VOB/A sind Bauleistungen an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer zu angemessenen Preisen zu vergeben. Der Wettbewerb soll die Regel sein. Ausnahmen sind nur nach § 3 Nr. 3 und 4 VOB/A zulässig. Auf den Schwellenwert entsprechend § 1 Abs. 2 Satz 3 SächsVergabedVO¹⁾ wird hingewiesen.

Nach § 8 Nr. 1 VOB/A sind alle Bewerber oder Bieter gleich zu behandeln. Der Wettbewerb darf insbesondere nicht auf Bewerber beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. Die Bevorzugung ortsansässiger Bieter ist demzufolge unzulässig.

Konkrete Planungsleistungen sind erst dann auszulösen, wenn definitiv feststeht, dass am geplanten Standort gebaut werden kann.

Entsprechend § 8 Nr. 4 VOB/A ist bei Beschränkter Ausschreibung und Freihändiger Vergabe vor Aufforderung zur Angebotsabgabe die Eignung der Bieter zu prüfen. Dabei sind die Bewerber auszuwählen, deren Eignung die für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen notwendige Sicherheit bietet; dies bedeutet, dass sie die erforderliche Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit besitzen und über ausreichende technische und wirtschaftliche Mittel verfügen. Fachfremde Unternehmen sind künftig nicht mehr mit Baumaßnahmen zu betreuen.

¹⁾ Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Durchführung der Sächsischen Vergabegesetze (Sächsische Vergabedurchführungsverordnung).

3.4 Bevor bewilligte Zuwendungen für andere Maßnahmen umgewidmet werden, ist das Einverständnis der Bewilligungsbehörde einzuholen. Bei eigenmächtiger Umwidmung werden die Mittel nicht zweckentsprechend verwendet. In diesen Fällen kann die Bewilligungsbehörde die unsachgemäß eingesetzten Mittel zurückfordern.

3.5 Bei Übertragung der Geschäftsbesorgung sind die Kontroll- und Einflussrechte ausreichend abzusichern. In genehmigungspflichtigen Fällen haben die Rechtsaufsichtsbehörden im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht auf ausreichende Kontroll- und Einflussmöglichkeiten zu achten. Bei anzeigepflichtigen Verträgen empfiehlt der SRH vor Abschluss den Kontakt mit der zuständigen Kommunalaufsicht.

3.6 Die Kommunen haben dafür zu sorgen, dass ausgeführte Bauleistungen prüfbar abgerechnet werden. Auf §§ 14 und 16 Nr. 1 Abs. 1 VOB/A sowie §§ 34 Abs. 1 und 35 Abs. 1 KomHVO wird hingewiesen.

3.7 Aufgaben, die durch eigenes Personal erledigt werden können, sind nicht an Dritte zu vergeben. Bei notwendiger Vergabe von Planungs- und Überwachungsleistungen an Architekten und Ingenieure sind Doppelbeauftragungen auszuschließen.

Bei gemeinsamen Aufträgen mehrerer öffentlicher Träger hat der federführende Auftraggeber die anteiligen Kosten von allen Beteiligten konsequent einzufordern.

Die kommunalen Auftraggeber versäumten überwiegend Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen.

Eine sorgfältige Kostenkontrolle war häufig nicht gewährleistet.

1 Prüfungsgegenstand

Das StRPrA Löbau prüfte schwerpunktmäßig die Erledigung der Bauherrenleistungen durch kommunale Auftraggeber in 24 Kommunen, davon 9 in Landkreisen, Kreisfreien Städten und Städten mit mehr als 10.000 EW (große Kommunen), 10 in Städten und Gemeinden bis 10.000 EW (kleine Kommunen) und 5 in Zweckverbänden (insgesamt 51 Baumaßnahmen). Bauherrenleistungen beinhalten die gesamten Führungs- und Managementaufgaben bei einem Bauvorhaben. Die kommunalen Auftraggeber tragen damit die Verantwortung für die sachgerechte Planung und den wirtschaftlichen Einsatz der finanziellen Mittel. Die Bauherrenleistungen werden in nicht delegierbare Leistungen wie Zielvorgaben, Bereitstellung der Mittel oder Vorgaben für Qualitätsstandards sowie in delegierbare Leistungen wie Planungsleistungen, Bauüberwachung oder Termin- und Kostenkontrolle unterschieden.

Die Prüfer stellten teilweise erhebliche Unterschiede in der Wahrnehmung der Bauherrenleistungen zwischen großen Kommunen, kleinen Kommunen und Zweckverbänden fest.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Wirtschaftlichkeitsberechnungen lagen überwiegend nicht vor (nur bei 4 von 16 Baumaßnahmen großer Kommunen und 3 von 23 Baumaßnahmen kleiner Kommunen, keine bei den Zweckverbänden).

Grundlegend verschiedene Varianten zur Problemlösung (z. B. Neubau, Ausbau, Erweiterung vorhandener Bausubstanz, Umnutzung vorhandener Gebäude oder Miete) untersuchten die Kommunen bei den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen regelmäßig nicht. Variantenvergleiche betrafen lediglich einzelne technische Details (z. B. Heizung).

Folgekosten betrachteten die Kommunen hinsichtlich Personal, Energieverbrauch, Wartungs- und Unterhaltungskosten. Teilweise berücksichtigten sie diese Kriterien bei der Vergabe von Leistungen einzelner Lose (z. B. Wartung).

2.2 Projektsteuerer beauftragten die Kommunen in Einzelfällen (bei 5 von 16 Baumaßnahmen großer Kommunen und 2 von 12 Baumaßnahmen der Zweckverbände, kleine Kommunen nicht). Dabei war der Projektsteuerer nicht gleichzeitig mit anderen Architekten- oder Ingenieurleistungen beauftragt. Meistens erfolgte die Beauftragung erst mit Beginn der Bauausführung bzw. bei den Zweckverbänden zu Beginn der Planung. Teilweise wurden die Projektsteuerer nur mit Teilaufgaben (z. B. Kostenkontrolle) beauftragt.

2.3 Aufgrund der geringen Personalausstattung haben die Kommunen Planung und Bauabwicklung regelmäßig freiberuflichen Architekten und Ingenieuren übertragen.

Teilweise wurden die Leistungsphasen 1 (Grundlagenermittlung), 2 (Vorplanung) und 9 (Objektbetreuung und Dokumentation) von den kommunalen Auftraggebern selbst erbracht, z. T. jedoch nur ungenügend.

2.4 Vervielfältigung und Versand der Verdingungsunterlagen nahmen überwiegend die beauftragten Freiberufler wahr (bei 13 von 16 Baumaßnahmen großer Kommunen und alle bei kleinen Kommunen und Zweckverbänden). Die kommunalen Auftraggeber begründeten dies mit dem erheblichen Zeit- und Arbeitsaufwand, der für diese Leistungen erforderlich sei.

Die Architekten oder Ingenieure nahmen bei Versand der Unterlagen in den überwiegenden Fällen auch die Entschädigung für die Verdingungsunterlagen ein. Teilweise waren die Kosten dafür jedoch mit den Nebenkosten abgegolten.

2.5 Die Ausführung der Baumaßnahmen erfolgte nach den vorgegebenen Standards. Teilweise gab es jedoch Probleme bei der Sicherstellung der Qualität der Bauwerke (Mängelfreiheit), insbesondere bei Beton- bzw. Stahlbeton-, Stahlbau- und Estricharbeiten.

2.6 Die Finanzierung war in den großen Kommunen und den Zweckverbänden in allen Fällen rechtzeitig sichergestellt. Entsprechendes gilt für 20 von 23 Baumaßnahmen kleiner Kommunen. In den restlichen 3 Fällen war eine Nachbeantragung von Zuwendungen notwendig (Gemeinde Schleife, Sanierung Mehrzweckhalle), Ingenieurleistungen waren ohne Haushaltsansatz beauftragt (Gemeinde Schleife, Ortsdurchfahrt) bzw. die Finanzierung der Sanierung eines Drei-Seiten-Bauernhofes war von Beginn an nicht gesichert (Gemeinde Eibau).

2.7 Die Kostenkontrolle nahmen die Kommunen anhand der Bauausgabebücher bzw. der Haushaltsüberwachungslisten vor. Teilweise wurden Kostenfortschreibungen durch Vergleich der Kostenberechnung mit den Auftrags- und Abrechnungssummen erstellt (große Kommunen). Bei kleinen Kommunen war die Kostenkontrolle durch den Auftraggeber teilweise nicht nachvollziehbar. Die Zweckverbände ließen die Kostenkontrolle im Wesentlichen durch Architekten und Ingenieure vornehmen. Die Kostenkontrolle zählte regelmäßig auch zu den Leistungen, die durch beauftragte Projektsteuerer zu erbringen waren.

Im Rahmen der Prüfungen konnte nicht eindeutig festgestellt werden, dass Maßnahmen der Kostenkontrolle die Einhaltung der geplanten Baukosten nachhaltig beeinflusst haben. Häufig wurde lediglich die Kostenentwicklung „beobachtet“.

2.8 Nachträge ergaben sich aus zusätzlichen Leistungen oder Mengenmehrungen. Der Umfang schwankte bei Baumaßnahmen der großen Kommunen zwischen 1 und 2 % der ursprünglichen Auftragssumme. In einem Extremfall machten die Nachträge über 100 % der ursprünglichen Auftragssumme aus (Kreisfreie Stadt Görlitz, Modernisierung Jägerkaserne). Der Wertumfang der Nachträge bei Maßnahmen der kleinen Kommunen betrug zwischen 1 und 15 % und bei Zweckverbänden zwischen 3 und 19 % der ursprünglichen Auftragssumme.

Ursache für die Nachträge waren häufig verspätete Nutzerwünsche (nach der Ausschreibung der Leistungen) oder die Ausschreibung der Leistung, bevor die Planung abgeschlossen und Mengen und Leistungen genau beschrieben waren.

2.9 Die Kommunen führten grundsätzlich Beratungen mit den Planern in regelmäßigen Abständen durch. Teilweise nahmen sie Prüfungen der Leistungsverzeichnisse, Kostenkontrollen oder eigene Baustellenkontrollen als Überwachungsleistungen gegenüber den freiberuflich Tätigen vor.

Insgesamt werden aber die Leistungen der freiberuflich Tätigen, hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit ihrer Planungen und ihrer Wirksamkeit bei der Rechnungsprüfung, zu wenig kritisch betrachtet oder kontrolliert. Teilweise prüfen die Kommunen die Rechnungen der Architekten und Ingenieure nur ungenügend. Beim Trink- und Abwasserzweckverband Hoyerswerda waren die diesbezüglichen Aufgaben auf den Geschäftsbesorger übertragen worden. Überwachungen oder Kontrollen des Geschäftsbesorgers durch den Zweckverband konnten nicht nachvollzogen werden.

2.10 Die großen Kommunen akzeptierten in einigen Fällen (bei 4 von 16 Baumaßnahmen) pauschale Abschlagsrechnungen für Bau- sowie für Architekten- und Ingenieurleistungen. Häufig handelte es sich dabei um die ersten Abschlagsrechnungen eines Auftragnehmers. Entsprechendes gilt für die Zweckverbände. Alle kleinen Kommunen akzeptierten pauschale Abschlagsrechnungen.

Die Rechnungen der Auftragnehmer zu den Bauleistungen waren nicht immer prüfbar. Insbesondere bei den Fachlosen Heizung, Lüftung, Sanitär und Elektro fehlten in den Aufmaßen häufig Ortsangaben. In vielen Fällen fehlten auch Abrechnungszeichnungen oder -skizzen. Erheblicher Zeitaufwand bei der Prüfung der Abrechnungen entstand durch fehlende Mengenzusammenstellungen (positionsweise kumulative Aufmaßzusammenstellungen).

Die Rechnungen der Architekten und Ingenieure waren ebenfalls teilweise nicht ohne weiteres prüfbar, weil die Ermittlung der anrechenbaren Kosten nicht nachvollziehbar dargestellt oder den Rechnungen gar nicht beigelegt war.

2.11 Die Archivierung der Planungs- und Abrechnungsunterlagen wies erhebliche Mängel auf. Bei den Baumaßnahmen, bei denen noch Gewährleistungsfristen liefen, war noch keine Archivierung erfolgt. Die Akten befanden sich z. T. in verschiedenen Ämtern der Verwaltung. Die Prüfer stellten bei fast allen Kommunen eine unzureichende Systematik der Ablage und Archivierung fest. Die räumlichen Kapazitäten für die Archivierung sind in den meisten Fällen unzureichend.

2.12 Mängel in der Rechnungsprüfung führten bei großen Kommunen zu Schäden durch Überzahlungen an Baufirmen, Architekten und Ingenieure, versäumte Skontonutzung, ungesicherte Vorauszahlungen und ungenügende Vertragserfüllungssicherheit in Höhe von mindestens 428 T€ Entsprechende Schäden in Höhe von mindestens 50 T€ waren bei den kleinen Kommunen und mindestens 71 T€ bei den Zweckverbänden zu verzeichnen.

Schäden, die durch Mängel in der Vorbereitung von Baumaßnahmen (z. B. durch fehlende Wirtschaftlichkeitsvergleiche oder Variantenuntersuchungen) entstanden sind, können nicht konkret belegt oder zahlenmäßig ausgedrückt werden. Nach den Erfahrungen des SRH sind jedoch auch in diesem Bereich Schäden aufgrund der Wahl unwirtschaftlicher Varianten oder Alternativen bei Betrachtung des Lebenszyklus eines Gebäudes entstanden.

3 Folgerungen

3.1 Nach § 10 Abs. 2 KomHVO soll, bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

Die kommunalen Aufgabenträger müssen, noch mehr als bisher, die möglichen Varianten einer Bauinvestition untersuchen. Der Variantenvergleich darf nicht auf einzelne Gewerke beschränkt werden.

3.2 Die Leistungen der Projektsteuerung sind in § 31 HOAI beschrieben. Viele dieser Aufgaben können durch das eigene Personal der Kommunen selbst erledigt werden. Der SRH erachtet zumindest die Durchführung der Kostenkontrolle durch Mitarbeiter der Kommune als sinnvoll. In den Fällen, in denen die Beauftragung eines Projektsteuerers angemessen erscheint, ist dieser vor Beauftragung der Architekten und Ingenieure einzuschalten.

3.3 Auch an Leistungen, die durch die Mitarbeiter der Kommunen erbracht werden, ist ein hoher Standard anzulegen. Diese Leistungen sind z. B. im Rahmen des Controlling auf ihre Qualität zu überprüfen.

3.4 Gemäß § 20 Nr. 1 Abs. 1 VOB/A darf der Auftraggeber bei Öffentlicher Ausschreibung für die Leistungsbeschreibung und die anderen Unterlagen ein Entgelt fordern. Dieses Entgelt darf nicht höher sein als die Selbstkosten des Auftraggebers für die Vervielfältigung der Leistungsbeschreibung und der anderen Unterlagen sowie der Kosten der postalischen Versendung an die betreffenden Bieter.

Dieses Entgelt steht regelmäßig dem kommunalen Auftraggeber zu. Beauftragte Architekten und Ingenieure werden für ihren Aufwand durch die vereinbarten Nebenkosten entlohnt. Soll im Einzelfall die Entschädigung beim Architekten oder Ingenieur verbleiben, muss dies ausdrücklich vertraglich vereinbart werden. Die Nebenkosten sind in diesem Fall angemessen zu reduzieren.

Der SRH empfiehlt jedoch den Kommunen, die Vervielfältigung und den Versand der Leistungsbeschreibung selbst vorzunehmen und dementsprechend auch die Entschädigung selbst zu vereinnahmen. Bei Vereinnahmung durch den Architekten oder Ingenieure sind bei mangelnder vertraglicher Vereinbarung die Entschädigungen konsequent einzufordern.

3.5 Die Qualitätsüberwachung im Zuge der Baumaßnahmen ist zu verstärken. Die Architekten und Ingenieure sind entsprechend anzuleiten.

3.6 Auch kleinere Kommunen müssen vor Beginn von Baumaßnahmen die Finanzierung sicherstellen.

3.7 Die Kostenkontrolle ist grundsätzlich zu verstärken. Eine reine Beobachtung der Kostenentwicklung reicht nicht aus. Es sind Maßnahmen zu ergreifen, die Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen. Erkannten Fehlentwicklungen ist durch geeignete Steuerungen in der Bauabwicklung entgegenzuwirken.

3.8 Nach § 16 Nr. 1 VOB/A soll der Auftraggeber erst dann ausschreiben, wenn alle Verdingungsunterlagen fertig gestellt sind und wenn innerhalb der angegebenen Fristen mit der Ausführung begonnen werden kann.

Zur Reduzierung von Nachträgen sind Bauleistungen erst nach sorgfältiger Planung und Erstellung eines ausführlichen und die Baumaßnahme sachgerecht beschreibenden Leistungsverzeichnisses auszuschreiben. Der Qualitätsstandard oder andere Anforderungen an das Bauwerk sind vom zuständigen Gremium vorher eindeutig zu definieren.

3.9 Die Kommunen haben die freiberuflich Tätigen sorgfältiger zu kontrollieren. Insbesondere sind die Rechnungen auf ihre Richtigkeit genauer zu prüfen.

3.10 Entsprechend § 16 Nr. 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 VOB/B sind Abschlagszahlungen auf Antrag in Höhe der jeweils nachgewiesenen vertragsgemäßen Leistung einschließlich des ausgewiesenen, darauf entfallenden Umsatzsteuerbetrages in möglichst kurzen Zeitabständen zu gewähren. Die Leistungen sind durch eine prüfbare Aufstellung nachzuweisen, die eine rasche und sichere Beurteilung der Leistungen ermöglichen muss.

Gemäß § 8 Abs. 2 HOAI können Abschlagszahlungen in angemessenen zeitlichen Abständen für nachgewiesene Leistungen gefordert werden.

Bei pauschalen Abschlagsrechnungen ohne Nachweis besteht das Risiko einer zumindest vorübergehenden Überzahlung. Bei Insolvenz des Vertragspartners kann in diesen Fällen ein finanzieller Schaden für den Auftraggeber entstehen. Pauschale Abschlagsrechnungen ohne Nachweis der erbrachten Leistungen bzw. nicht prüfbare Rechnungen sind sowohl bei Bau- als auch bei Planungsleistungen grundsätzlich zurückzuweisen. Von den Auftragnehmern sind prüffähige, den Leistungsstand entsprechende Rechnungen zu fordern.

3.11 Die Planungs- und Abrechnungsunterlagen sind begründende Unterlagen im Sinne von § 34 Abs. 1 GemKVO und entsprechend § 35 Abs. 1 GemKVO sicher aufzubewahren. Dementsprechend haben die Kommunen die Archivierung der begründenden Unterlagen zu verbessern.

3.12 Durch sorgfältige Planung, konsequente Beachtung der Vergabebestimmungen, aufmerksame Bauleitung und genaue Rechnungsprüfung sind mögliche finanzielle Schäden bei der Abwicklung von Baumaßnahmen zu vermeiden.

Die Rückforderungen gegen Unterhaltspflichtige sind konsequent durchzusetzen.

Der Landesdurchschnitt der Rückholquoten lag im Jahre 2003 bei rd. 21,5 % - bei einer Schwankungsbreite zwischen 13 und 45 %.

1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Nach § 1 Abs. 1 und 2a Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern allein stehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz - UVG)¹⁾ erhalten Alleinerziehende bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen. Die Unterhaltsleistung wird auf Antrag längstens für 72 Monate gezahlt (§ 3 UVG).

Im Freistaat Sachsen sind die Landkreise und Kreisfreien Städte nach § 1 Sächsisches Aufgabenübertragungsgesetz zum Unterhaltsvorschussgesetz (SächsAÜGUVG) sachlich zuständig für die Durchführung des UVG. Die Erfüllung dieser Aufgabe erfolgt in den Kommunalverwaltungen durch die UVG-Stellen bei den Jugendämtern.

Hat der Berechtigte für die Zeit, für die ihm die Unterhaltsleistung nach dem UVG gezahlt wird, einen Unterhaltsanspruch gegen den Elternteil, bei dem er nicht lebt, oder einen Anspruch auf eine sonstige Leistung, die bei rechtzeitiger Gewährung als Einkommen anzurechnen wäre, so geht gem. § 7 UVG dieser Anspruch in Höhe der gewährten Unterhaltsleistung zusammen mit dem unterhaltsrechtlichen Auskunftsanspruch auf das Land über.

2 Kostenverteilung zwischen Bund, Land und Kommunen

Bis einschließlich 1999 trugen Bund und Länder die Mittel für die Leistungen nach dem UVG jeweils zur Hälfte. Seit 01.01.2000 sind die Geldleistungen, die nach dem UVG zu zahlen sind, nach § 8 UVG zu einem Drittel vom Bund, im Übrigen von den Ländern zu tragen. Die Länder sind jedoch befugt, die nicht vom Bund zu zahlenden Geldleistungen auf Länder und Gemeinden angemessen aufzuteilen. Von dieser Möglichkeit hat der Freistaat Sachsen Gebrauch gemacht. Nach § 2 Abs. 1 SächsAÜGUVG haben die Landkreise und Kreisfreien Städte ein Drittel der nach dem UVG zu zahlenden Geldleistungen zu tragen.

Bis 31.12.2003 hatten die Landkreise und Kreisfreien Städte nach § 3 SächsAÜGUVG die nach § 7 UVG eingezogenen Beiträge (Rückernehmungen) zu zwei Dritteln an das Land abzuführen. Ein Drittel verblieb den Landkreisen und Kreisfreien Städten.

Mit Wirkung vom 01.01.2004 wurde der an den Freistaat Sachsen abzuführende Anteil an den Rückernehmungen auf 41 % der eingezogenen Beiträge abgesenkt, der bei den

¹⁾ Vgl. UVG vom 23.07.1979 in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I, S. 2 ber. BGBl. I, S. 615), geändert durch Gesetz vom 30.07.2004 (BGBl. I, S. 1950).

Landkreisen und Kreisfreien Städten verbleibende Anteil stieg somit auf 59 %. Damit soll der zu erwartende Mehraufwand für die gerichtliche Durchsetzung der auf den Freistaat Sachsen übergegangenen Ansprüche ausgeglichen werden. Diese Aufgabe wurde den Landkreisen und Kreisfreien Städten zu diesem Zeitpunkt gem. § 1 Abs. 2 SächsAüGUVG erstmalig übertragen. Mit der Kommunalisierung der Beitreibung soll das Verfahren effizienter gestaltet werden. Bis 31.12.2003 war in Sachsen das LfF beauftragt, die auf den Freistaat Sachsen übergegangenen Ansprüche aus § 7 UVG gerichtlich geltend zu machen.

3 Personelle Voraussetzungen

Für die Personalausstattung der Unterhaltsvorschussstellen führte dies hinsichtlich der Anzahl und Qualifikation der Bearbeiter zu erheblichen Konsequenzen. Die übertragenen Aufgaben setzen eine durchgehend hohe fachliche Kompetenz, eine erhebliche Sorgfalt und ein hohes Verantwortungsbewusstsein der Mitarbeiter der Verwaltung voraus.

Der um die gerichtliche Geltendmachung privatrechtlicher Forderungen erweiterte Aufgabenrahmen umfasst neben der Titelbeschaffung im vereinfachten Verfahren die Leistungsklage, die Abänderungsklage und die Betreuung der Zwangsvollstreckung. Die Bearbeiter benötigen dafür umfassende und anwendungsbereite Kenntnisse zum Prozess- und Vollstreckungsrecht. Zusätzlich müssen sie sich im Insolvenzrecht (insbesondere im Verbraucherinsolvenzverfahren) auskennen. Derartige Aufgaben sind nur von einem Bediensteten mit der Befähigung des gehobenen oder höheren Verwaltungsdienstes zu leisten.

Es ist zu befürchten, dass die Übertragung der Zuständigkeit für die gerichtliche Geltendmachung privatrechtlicher Forderungen vom LfF auf die Landkreise und Kreisfreien Städte wegen mangelnder Erfahrung zunächst zu einem Rückgang der tatsächlichen Einnahmen führen wird. Dem kann nur durch fachliche und ggf. auch zahlenmäßige Stärkung der Unterhaltsvorschussstellen entgegengetreten werden.

Erforderlich erscheinen Empfehlungen seitens des SMS zu Ausstattungs- und Personalstandards, die den eigenständigen Aufgabenvollzug gewährleisten könnten. Hierzu erarbeitete das SMS Hinweise zur Umsetzung für die ab dem 01.01.2004 in Kraft getretenen Änderungen des SächsAüGUVG. Diese sollten den Kommunen bekannt gemacht werden. In den jeweiligen LRÄ und Stadtverwaltungen sollten Personal- und Ausstattungsstandards in den betroffenen Verwaltungsbereichen auf ihre Notwendigkeit hin überprüft und in eigener kommunaler Entscheidung an die örtlichen Bedingungen angepasst werden.

4 Fallzahlen, Ausgaben und Einnahmen sowie Entwicklung der Rückholquote im Freistaat Sachsen

4.1 Prüfungen durch den Sächsischen Rechnungshof und statistische Angaben

Der Vollzug des UVG wird durch den SRH und die kommunalen StRPrÄ geprüft. Bis Ende Juni 2004 wurden - bezogen auf das Jahr 2001 - sechs Landkreise und Kreisfreie Städte gem. § 109 SächsGemO überörtlich geprüft.

Unterhaltsleistungen wurden wie folgt gezahlt:

Jahr 2001	Stadt Plauen	Landkreis Stollberg	Stadt Görlitz	Landkreis Chemnitzer Land	Mittlerer Erzgebirgs-kreis	Stadt Dresden
Einwohner ²⁾	72.695	93.495	61.025	140.591	94.127	478.022
Fälle	458	554	471	720	358	3.236

Zahl der Fälle, in denen - nach Entziehung der Leistung, unabhängig davon, in welchem Jahr diese erfolgt ist - der nach § 7 UVG übergegangene Anspruch verfolgt worden ist (Rückgriffsfälle):

Jahr 2001	Stadt Plauen	Landkreis Stollberg	Stadt Görlitz	Landkreis Chemnitzer Land	Mittlerer Erzgebirgs-kreis	Stadt Dresden
Fälle	676	100	595	319	754	3.050

Die Ausgaben und Einnahmen nach dem UVG stellten sich wie folgt dar (Angaben der Sollergebnisse der Jahresrechnungen in €):

Jahr 2001	Stadt Plauen	Landkreis Stollberg	Stadt Görlitz ³⁾	Landkreis Chemnitzer Land	Mittlerer Erzgebirgs-kreis	Stadt Dresden
Ausgaben gesamt	763.687	578.244	680.239	1.055.527	556.611	4.432.361
./. Einnahmen nach § 5 UVG	9.690	5.615	14.256	20.423	13.645	61.818
Ausgaben (bereinigt)	753.997	572.629	665.983	1.035.104	542.966	4.370.543
Einnahmen nach § 7 UVG	145.565	76.710	209.657	245.298	84.411	781.488
Rückholquote in %	19,31	13,40	31,48	23,70	15,55	17,88

4.2 Rückholquote

Die Rückholquote wird ermittelt aus dem Verhältnis der Einnahmen, die von den Unterhaltsschuldnern eingezogen werden (§ 7 UVG), und der Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss. Dabei werden die Ausgaben um die Einnahmen aus zu viel geleisteten, von Unterhaltsberechtigten zurückerstatteten Ausgaben (§ 5 UVG) bereinigt.

Im Jahr 2003 belief sich der Landesdurchschnitt der Rückholquoten auf rd. 21,5 %, wobei eine Schwankungsbreite zwischen 13 und 45 % zu verzeichnen war.

²⁾ EW-Stand jeweils 30.06.

³⁾ In Abweichung zu den anderen geprüften Kommunen handelt es sich hier um die Angaben der Istergebnisse lt. Meldung an das Sächsische Landesamt für Familie und Soziales.

Vergleich der Rückholquoten⁴⁾ der Jahre 2001 bis 2003 (in %):

	2001	2002	2003
Landkreis Annaberg	18,87	39,06	44,79
Landkreis Aue-Schwarzenberg	25,48	32,74	28,21
Landkreis Bautzen	28,44	31,65	25,71
Stadt Chemnitz	21,01	20,24	18,11
Landkreis Chemnitzer Land	24,22	23,82	21,15
Landkreis Delitzsch	12,54	15,17	16,89
Landkreis Döbeln	21,83	21,95	16,86
Stadt Dresden	18,13	23,41	21,65
Landkreis Freiberg	17,09	20,79	20,16
Stadt Görlitz	29,96	32,34	28,60
Stadt Hoyerswerda	27,94	30,74	24,55
Landkreis Kamenz	29,79	33,50	30,16
Stadt Leipzig	9,37	13,78	14,92
Landkreis Leipziger Land	18,75	24,93	25,80
Landkreis Löbau-Zittau	21,51	30,00	21,47
Landkreis Meißen	26,73	38,93	36,62
Mittlerer Erzgebirgskreis	14,61	21,92	19,83
Landkreis Mittweida	17,12	24,90	20,81
Landkreis Muldentalkreis	13,50	4,57	21,34
Niederschlesischer Oberlausitzkreis	14,66	39,48	40,38
Stadt Plauen	19,71	26,01	26,49
Landkreis Riesa-Großenhain	18,77	16,24	13,29
Landkreis Sächsische Schweiz	13,88	18,93	17,71
Landkreis Stollberg	15,29	16,69	16,70
Landkreis Torgau-Oschatz	18,33	17,01	14,09
Vogtlandkreis	23,30	29,44	25,26
Weißeritzkreis	14,51	15,36	17,21
Stadt Zwickau	35,44	33,62	34,83
Landkreis Zwickauer Land	15,20	19,17	15,88
Landesdurchschnitt:	18,61	22,48	21,49

Die Rückholquote wird durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Häufig sind Unterhaltsschuldner leistungsunfähig. In diesem Falle scheidet jeglicher Rückgriff aus. Hinzu kommen die bundesgesetzlich vorgegebenen Vollstreckungsgrenzen, hier: Pfändungsfreigrenzen und Inanspruchnahme von Verbraucherinsolvenzverfahren.
- Benachteiligt sind die Kommunen, in deren Wirkungskreis viele anspruchsberechtigte Alleinerziehende leben.
- Eine hohe Anzahl von Anträgen auf UVG-Leistungen führt zu einem Anstieg der Ausgaben. Folglich müssen zunächst die Anträge bewältigt werden. Das heißt auch, dass weniger Arbeitskraft in den Rückgriff investiert wird.

⁴⁾ Die Quoten aus der amtlichen Statistik, die auf Istwerten beruhen, weichen von den im Pkt. 4.1 aus den Sollergebnissen der Jahresrechnungen ermittelten Quoten ab.

5 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Die folgenden Feststellungen wurden im Rahmen der überörtlichen Prüfungen getroffen. Auf die Angabe von Klarnamen wird hierbei verzichtet, da es sich um Prüfungsfeststellungen handelt, die häufig aufgetreten sind und somit allgemeingültigen Charakter besitzen.

5.1 Rückforderung nach § 7 UVG

Bei der Festsetzung der Rückforderungshöhe wurden zwei verschiedene Verfahrensweisen in den Fällen, in denen die Höhe der Unterhaltsverpflichtung in einer Urkunde des Jugendamtes festgelegt worden war und sich die Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners zwischenzeitlich verschlechtert hat, festgestellt. Ein Teil der Kommunen machte die Rückforderung in Höhe des Titels geltend, unabhängig von der tatsächlichen Leistungsfähigkeit. Ein anderer Teil bemmaß die Rückforderung trotz vorhandenem Titel an der tatsächlichen geringeren Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners.

Gegen eine Berücksichtigung der tatsächlich geringeren Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners von Amts wegen spricht, dass der Unterhaltsschuldner, der weniger zahlen möchte oder kann, sich grundsätzlich um eine Titeländerung wegen verminderter Leistungsfähigkeit bemühen muss. Dabei ist eine Änderung zugunsten des Schuldners für die Vergangenheit immer nur im beschränkten Umfang möglich.

Das LfF teilte auf Anfrage des SRH zu dieser Problematik mit, dass die Rückforderung der UVG-Leistungen grundsätzlich in Höhe des Titels erfolgt. Im Einzelfall würden die Forderungen bei nachgewiesener geringerer Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens reduziert.

Das SMS sollte darauf hinwirken, dass in die Richtlinien zum UVG (RLUVG) Empfehlungen zur Bestimmung der Höhe der Rückforderung bei tatsächlich geringerer Leistungsfähigkeit außerhalb des Vollstreckungsverfahrens aufgenommen werden.

5.2 Stundung von Rückforderungsansprüchen

Bei den Kommunen bestand Unklarheit darüber, ob die Unterhaltsvorschussstelle durch eine entsprechende Formulierung in einer Ratenzahlungsvereinbarung dafür sorgen kann, dass die Möglichkeit der Aufrechnung mit der vollen Unterhaltsforderung gegenüber dem Unterhaltsschuldner besteht, z. B. im Falle eines Vermögenszuflusses durch Steuerrückerstattung. Zusätzlich stellte sich die Frage, inwieweit eine vorbeugend erklärte und später fehlgeschlagene Aufrechnung gegen be- oder entstehende Forderungen des Unterhaltsschuldners gegen den Fiskus die Verjährung von Rückforderungsansprüchen hemmen kann.

Eine Aufrechnung der gesamten Rückforderung nach § 387 BGB kann bei gleichzeitigem Vorliegen einer Ratenzahlungsvereinbarung grundsätzlich nicht erfolgen. Voraussetzung einer Aufrechnung ist, dass der Gegenanspruch, mit dem aufgerechnet wird, fällig und durchsetzbar ist. Bei Vereinbarung einer Ratenzahlung tritt die Fälligkeit „stufenweise“ für die einzelnen Raten entsprechend der Vereinbarung und nicht auf einmal für die Gesamtforderung ein. Die Aufrechnung wäre somit nur in der Höhe der jeweils fälligen Rate möglich. Eine in der Ratenzahlungsvereinbarung enthaltene Klausel, nach der im Fall eines Vermögenszuflusses beim Schuldner, z. B. durch eine Steuerrückerstattung oder Erbschaft, der Gesamtbetrag der Rückforderung oder ein Teilbetrag in entsprechender Höhe sofort fällig wird, könnte dem abhelfen. Gegen die Zulässigkeit

einer solchen Klausel bestehen keine grundsätzlichen Bedenken, Voraussetzung ihrer Wirksamkeit ist allerdings, dass die Klausel dem Bestimmtheitsgebot genügt.

Nach § 204 BGB wird die Verjährung durch die Geltendmachung eines Anspruchs im Prozess gehemmt. Die Aufrechnung wird im Prozess geltend gemacht, wenn eine Partei die Aufrechnung erklärt oder vorträgt, dass sie bereits außerhalb des Prozesses aufgerechnet hat.⁵⁾ Auch wenn diese Vorschrift grundsätzlich Aufrechnungen erfasst, die nicht durchgreifen, sieht es der SRH als unwahrscheinlich an, dass eine Aufrechnung „ins Blaue hinein“ gegen eine möglicherweise bestehende Forderung des Unterhaltsschuldners gegen das FA in einem späteren Prozess als verjährungshemmend akzeptiert wird.

5.3 Sollstellung der gegen die Väter gerichteten Ansprüche

Die Kommunen wendeten unterschiedliche Methoden zur Einstellung der gegen die Väter gerichteten Ansprüche in den Haushalt an. Einige Kommunen stellten die Forderungen sofort ins Soll, andere Kommunen stellten die Forderung erst ins Soll, wenn die Einnahmen realisiert wurden. Teilweise erfolgte die Erfassung der offenen Forderungen im Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge, teilweise auf völlig separaten Listen, teilweise im Haushalt, wobei jedoch die offenen Forderungen vor Erstellung der Jahresrechnung ausgebucht und nach dem Rechnungslauf wieder eingebucht wurden.

Die sofortige Sollstellung der gegen die Väter gerichteten Ansprüche führt zu erheblichen und kaum realisierbaren Einnahmeresten, die das Rechnungsergebnis verfälschen und damit dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit widersprechen. Eine Sollstellung dieser Forderung erst mit der Istbuchung erscheint demnach sinnvoll. Diese Verfahrensweise widerspricht jedoch § 28 GemKVO. Zusätzlich wären alle Automatisierungseffekte des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesenverfahrens hinfällig.

Seit dem Hj. 2003 sind die Zahlungen im Vollzug des UVG gem. Anlage 20 zur VwV Gliederung und Gruppierung, - Buchungsplan für den Einzelplan 4 - Soziale Sicherung - zu veranschlagen und zu buchen. In der Anlage 20 zur VwV Gliederung und Gruppierung ist zur Haushaltsstelle 4810.2430 vermerkt, dass Sollbuchungen nur in Höhe der Zahlungseingänge erfolgen und die Verfolgung der Unterhaltsansprüche in geeigneter Weise sicherzustellen und nachzuweisen ist.

Es fehlen Hinweise zur Erfassung nicht zum Soll gestellter Forderungen sowie Empfehlungen zur effizienten Beitreibung dieser Forderungen an die Kommunen. Außerdem sollte durch das SMI aufgrund der Normenhierarchie die Aufnahme einer Ausnahmeregelung zur Sollstellung übergegangener Unterhaltsansprüche in § 28 GemKVO geprüft werden.

5.4 Verzinsung der auf den Freistaat übergegangenen Unterhaltsansprüche

Der SRH hat festgestellt, dass nicht alle Jugendämter in Fällen des Verzugs des Unterhaltsschuldners (§ 286 BGB, bis 31.12.2001 § 284 BGB) Verzugszinsen gem. § 288 BGB erhoben haben. Auch bei Ratenzahlungsvereinbarungen haben einige Jugendämter keine Zinsvereinbarungen getroffen. Die Gründe für das Absehen von einer Verzinsung waren regelmäßig nicht in den Akten vermerkt.

⁵⁾ Vgl. Heinrichs in Palandt, BGB, 63. Auflage 2004, C. H. Beck München, § 204 Rdnr. 20.

Der SRH weist darauf hin, dass bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen bei der Geltendmachung von Ansprüchen nach § 7 UVG Verzugszinsen zu erheben sind (vgl. Nr. 8.3 Abs. 2 der RLUVG und Nr. 1.1 der Anlage zu den Vorl. VwV zu § 34 SÄHO). Insbesondere in den Fällen, in denen die Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners zwischenzeitlich eingetreten ist, bietet es sich an, den Unterhaltsschuldner durch Erhebung von Verzugszinsen zur Zahlung anzuhalten. Auch bei Ratenzahlungs- oder Stundungsvereinbarungen ist grundsätzlich die Frage der Verzinsung zu prüfen (vgl. Nr. 8.3 Abs. 1 der RLUVG). Von einer Verzinsung kann im Einzelfall bei Vorliegen bestimmter Umstände abgesehen werden, die Gründe hierfür sind in den Akten zu vermerken.

5.5 Anforderungen an die Erwerbsobliegenheit

Eltern haben gegenüber ihren minderjährigen Kindern eine gesteigerte Unterhaltspflicht. Bei Unterlassung zumutbarer Arbeitsleistungen kann sich der Unterhaltsschuldner nicht auf Leistungsunfähigkeit berufen. Für den Unterhaltsanspruch ist dann auf die fiktiven erzielbaren Einkünfte abzustellen⁶⁾.

Der SRH stellte fest, dass seitens der Kommunen Ungewissheit darüber bestand, wie sich die Anforderungen an die Anstrengungen des Unterhaltsschuldners zur Suche nach einer Erwerbsmöglichkeit definieren lassen.

An die Erwerbsobliegenheit sind hohe Anforderungen zu stellen. Dem Unterhaltsschuldner ist im Grundsatz jede Tätigkeit, die seine körperlichen und geistigen Fähigkeiten nicht übersteigt, zumutbar. Zu den zumutbaren Tätigkeiten zählen regelmäßig auch Aushilfstätigkeiten, Urlaubsvertretungen und Gelegenheitsarbeiten jeglicher Art⁷⁾. Der gesteigerten Erwerbsobliegenheit nach § 1603 Abs. 2 BGB wird nur durch den Nachweis von durchschnittlich 20 ernsthaften Erwerbsbemühungen im Monat genüge getan.⁸⁾ Die Leistungsfähigkeit des barunterhaltspflichtigen Elternteils ist nach Nr. 7.2.2 der RLUVG zu prüfen.

5.6 Inanspruchnahme für die Vergangenheit nach § 7 Abs. 2 UVG

Unterhaltsvorschussstellen verzichteten in einigen Fällen, in denen kein vollstreckbarer Unterhaltstitel vorlag bzw. bekannt war, dass der familienferne Elternteil in keinem Erwerbsverhältnis stand, auf die Mitteilung über die Antragstellung auf Leistungen nach dem UVG einschließlich der Belehrung über eine mögliche Inanspruchnahme und deren Zustellung durch Postzustellungsurkunde an den barunterhaltspflichtigen Elternteil. In diesen Fällen wurde die rückwirkende Leistungsbewilligung verbunden mit dem Auskunftersuchen hinsichtlich der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Barunterhaltspflichtigen und der Mitteilung des Forderungsübergangs mittels Postzustellungsurkunde dem Elternteil zugesandt, bei dem das Kind lebt. Eine Weiterleitung an den barunterhaltspflichtigen Elternteil und damit dessen Kenntnisnahme war bei dieser Verfahrensweise nicht sichergestellt.

Für die Vergangenheit kann der familienferne Elternteil für die nach § 7 UVG übergebenen Forderungen, sofern die Voraussetzungen des § 1613 BGB nicht vorliegen (§ 7 Abs. 1 UVG), gem. § 7 Abs. 2 Nr. 2 UVG nur von dem Zeitpunkt an in Anspruch genommen werden, ab dem er von dem Antrag auf Unterhaltsleistung Kenntnis erhal-

⁶⁾ Vgl. BGH, XII ZR 57/99, Urteil vom 14. März 2001.

⁷⁾ Vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 29.08.1990, a. a. O., S. 418.

⁸⁾ Vgl. Thüringer Oberlandesgericht, Senat für Familiensachen, Beschluss vom 15. Dezember 1998, Az: WF 87/98.

ten hat und darüber belehrt worden ist, dass er für den geleisteten Unterhalt nach diesem Gesetz in Anspruch genommen werden kann. Bei späterer Feststellung der Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners kann der Kommune ein Eigenschaden aus erbrachten Unterhaltsvorschussleistungen entstehen, wenn eine rechtzeitige Kenntniserhebung und Belehrung des Unterhaltsschuldners nicht nachgewiesen werden kann und deshalb eine Rückforderung ausgeschlossen ist.

Vor diesem Hintergrund bestimmt Nr. 7.4.1 Abs. 4 der RLUVG, dass dann, wenn bei Antragstellung kein vollstreckbarer Unterhaltstitel vorliegt und der unterhaltspflichtige andere Elternteil weder in Verzug gesetzt noch zur Auskunft über seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse aufgefordert wurde (§ 1613 BGB), die Mitteilung über die Antragstellung mit der Belehrung über die mögliche Inanspruchnahme sowie das Auskunftersuchen über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse an den Barunterhaltspflichtigen zu übersenden sind.

5.7 Bemühungen zur Veranlassung von Unterhaltszahlungen

In einigen Fällen wurden die Leistungen nach dem UVG beschränkt rückwirkend gewährt, obwohl es an zumutbaren Bemühungen des Berechtigten, den familienfernen Elternteil zu Unterhaltszahlung zu veranlassen, gefehlt hat.

Mit Antragstellung ist durch die Unterhaltsvorschussstelle zu prüfen, ob die Voraussetzungen einer rückwirkenden Gewährung der Unterhaltsleistung für längstens den letzten Monat vor dem Monat der Antragsstellung gem. § 4 UVG vorliegen. Als Voraussetzung einer rückwirkenden Bewilligung muss der Berechtigte nachweisen, dass er zumutbare Bemühungen, den kindsfernen Elternteil zu Unterhaltszahlungen zu veranlassen, unternommen hat.

6 Empfehlungen

6.1 Die Kommunen müssen verstärkte Anstrengungen unternehmen, die nach § 7 UVG übergegangenen Unterhaltsansprüche zu realisieren. Ein konsequenter Vollzug der Rückforderung hat nicht nur erhebliche haushaltswirtschaftliche Bedeutung, sondern verhindert auch, dass sich der Unterhaltspflichtige erfolgreich seiner Zahlungsverpflichtung entziehen kann.

Folgende Möglichkeiten zur Verbesserung der Rückholquote werden von Seiten des SRH gesehen:

- Einsatz einer leistungsfähigen Software zur Beschleunigung des Verwaltungsablaufs,
- Zentralisierung der Bearbeitung des Rückgriffs innerhalb der Kommunen,
- fachliche Stärkung der Unterhaltsvorschussstellen.

6.2 Aufgrund der übergegangenen Pflichtaufgaben zur gerichtlichen Beitreibung der nach § 7 UVG übergegangenen Ansprüche sollten seitens des SMS die erarbeiteten Hinweise zur Umsetzung der ab dem 01.01.2004 in Kraft getretenen Änderungen des SächsAÜGUVG bekannt gemacht werden.

6.3 Der SRH regt u. a. klarstellende Hinweise oder Empfehlungen zu folgenden Sachverhalten an:

- Verfahrensweise bei der Bestimmung der Höhe der Rückforderung der UVG-Leistungen bei tatsächlich geringerer Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners,

- Verfahrensweise bei der haushaltstechnischen Erfassung und Überwachung der gegen die Väter gerichteten Ansprüche.

6.4 Das SMI sollte die Aufnahme einer Ausnahmeregelung zur Sollstellung übergegangener Unterhaltsansprüche in § 28 GemKVO prüfen.

7 Stellungnahmen der Ministerien

7.1 Das SMI teilte mit, dass es eine Ausnahmeregelung zur Sollstellung übergegangener Unterhaltsansprüche in § 28 GemKVO aufnehmen werde.

7.2 Das SMS teilte mit, dass die Richtlinien zum UVG (RLUVG) eine Zusammenfassung der bislang bundesweit aufgetretenen und für regelungsbedürftig gehaltenen Fragen beinhalteten. Die RLUVG seien stets an die Festlegungen der Richtlinien des Bundes gebunden. Dabei werde wegen der Verantwortung der Kommunen keine Möglichkeit gesehen, Ausstattungs- und Personalstandards festzulegen. Eingegriffen werden könne nur im Rahmen der Fach- und Rechtsaufsicht.

Das Klinikum ließ Wirtschaftlichkeitsreserven in erheblichem Umfang ungenutzt.

Durch die Ausgliederung bzw. Fremdvergabe von Leistungen lassen sich die Aufwendungen im Bereich Wirtschaft und Versorgung reduzieren.

Bei tarifgerechter Vergütung/Entlohnung der Mitarbeiter in den beanstandeten Fällen und durch Konzentration von Leitungsaufgaben könnten Personalaufwendungen in Höhe von jährlich rd. 200 T€ eingespart werden.

1 Prüfungsgegenstand

Das Klinikum Bautzen-Bischofswerda, Eigenbetrieb des Landkreises Bautzen, wurde zum 01.06.1998 durch den Zusammenschluss der Kreiskrankenhäuser Bautzen und Bischofswerda unter Beibehaltung beider Betriebsstandorte gegründet. Ziel dieser Maßnahme war es, eine wirtschaftliche Wahrnehmung der Daseinsvorsorge auf dem Gebiet der stationären Krankenversorgung im Landkreis zu erreichen.

Die in den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Jahresfehlbeträge stiegen von rd. 498,6 T€ zum 31.12.1999 auf rd. 790,8 T€ zum 31.12.2000 und rd. 800,4 T€ zum 31.12.2001.

Der SRH untersuchte die Organisationsstruktur sowie die Wahrnehmung der Aufgaben in ausgewählten Bereichen. Unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit betrachtet wurden darüber hinaus Leistungen, die das Klinikum für Dritte erbringt.

Wegen der Bedeutung der Personalaufwendungen, rd. 70 % der betrieblichen Aufwendungen, erstreckte sich die Prüfung auch auf die tarifgerechte Vergütung/Entlohnung der Angestellten und Arbeiter des Klinikums.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschafts- und Versorgungsleistungen wie die Speiserversorgung der Patienten und Mitarbeiter, die Gebäudereinigung einschließlich Bettendesinfektion, der Transport von Wirtschafts- und Versorgungsgütern innerhalb und außerhalb des Klinikgeländes sowie der Informationsdienst/Pforte erbrachte das Klinikum weitgehend mit eigenem Personal, das nach den Tarifbestimmungen des öffentlichen Dienstes vergütet/entlohnt wurde. Die Personalaufwendungen für diese Leistungen betragen im Jahr 2001 rd. 3,34 Mio. €.

Die Wirtschaftlichkeit der Eigenleistungen hatte die Verwaltung des Klinikums nicht zeitnah geprüft.

Nach den Prüfungserfahrungen des SRH erzielen andere Krankenhäuser durch die Ausgliederung bzw. Fremdvergabe solcher Leistungen dauerhafte Kostenvorteile.

2.2 Wäschereileistungen erbrachte seit mehreren Jahren eine Fremdfirma. Die Aufwendungen des Klinikums betragen im Jahr 2001 rd. 912,6 T€.

2002 hatte das Klinikum drei Firmen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert, welches Mietwäsche, Auftragswäsche und OP-Einmalwäsche umfassen sollte. Für die OP-Einmalwäsche wurden die Produkte einer bestimmten Firma vorgegeben.

Diese Vorgabe führte dazu, dass nur der bisherige Vertragspartner ein Angebot abgab. Damit war eine Vergabe der Leistung im Wettbewerb gem. § 2 Nr. 1 Abs. 1 VOL/A nicht gegeben.

Gemäß Angebot des Vertragspartners sollten die Kosten der Reinigung von Miet- und Auftragswäsche ab November 2002 durch Preisreduzierungen ausgewählter Artikel bei gleichem Leistungsvolumen um rd. 3,5 %, d. h. insgesamt 27,5 T€ p. a. gesenkt werden.

Auf dieser Grundlage vergab das Klinikum den Auftrag, ohne zuvor eine Prüfung aller Artikelpreise durchgeführt zu haben.

Die Prüfung der Angebots- und Vertragsunterlagen durch den SRH ergab, dass Preisreduzierungen im angegebenen Umfang nicht realisiert wurden, u. a. weil gleichzeitig Preiserhöhungen bei anderen Artikeln in Kraft traten.

2.3 In der Klinik für Frauenheilkunde und Geburtshilfe des Krankenhauses Bischofswerda waren drei nicht angestellte Kinderärzte tätig. Die in 2001 gezahlten Honorare für konsiliarische Leistungen betragen rd. 29,6 T€.

Nach den Feststellungen des SRH verursachen die Erst- und Zweituntersuchungen der Neugeborenen einen wesentlichen Teil der liquidierten Leistungen. Diese routinemäßigen Untersuchungen werden im Krankenhaus Bautzen durch eigene Ärzte erbracht.

2.4 Für histologische Untersuchungen nahm das Klinikum drei Institute in Anspruch, die ihre Leistungen zu unterschiedlichen Konditionen anboten.

Ein Vergleich der in Rechnung gestellten Untersuchungspauschalen ergab ein Einsparpotenzial in Höhe von jährlich rd. 27,6 T€.

2.5 Die für den Betrieb einer Transfusionseinrichtung im Krankenhaus Bautzen für das Jahr 2002 vorgelegte Kostenrechnung wies einen Überschuss der Erlöse über die Aufwendungen in Höhe von rd. 16,5 T€ aus.

Nach Prüfung der Kostenrechnung durch den SRH musste das Ergebnis infolge nicht berücksichtigter Sachaufwendungen für das Spenderfrühstück und Differenzen bei der Verrechnung der Kosten für Labordiagnostik auf einen Fehlbetrag in Höhe von rd. 31,6 T€ berichtigt werden.

Eine Gegenüberstellung der Aufwendungen für die Eigenherstellung im Vergleich zum Fremdbezug der in 2002 im Klinikum verbrauchten Blutprodukte ergab eine mögliche Einsparung von rd. 30,3 T€.

2.6 Die Apotheke des Klinikums beliefert ein anderes Krankenhaus und niedergelassene Ärzte mit Arzneimitteln und betreibt einen Barverkauf für Mitarbeiter. Die Ergebnisrechnung der Lieferapotheke einschließlich Barverkauf und Eigenherstellung

ergab für das Jahr 2001 nach Angaben des Klinikums einen Fehlbetrag in Höhe von rd. 21,2 T€.

Das Defizit resultiert nach den Feststellungen des SRH aus dem Abschluss eines unwirtschaftlichen Apothekenlieferungsvertrages, der rd. 95 % der Lieferleistungen betrifft. Seit dem Jahr 2002 wurde für die Belieferung mit Arzneimitteln anstelle einer umsatzabhängigen Vergütung eine Jahrespauschale vereinbart. Dadurch sanken die Erlöse um rd. 13,3 T€.

Darüber hinaus war der Zuschlag für den Barverkauf an Mitarbeiter nicht kostendeckend.

2.7 Als schwerwiegenden Mangel in der Personalverwaltung hat der SRH das Fehlen aussagefähiger Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen für die Angestellten und Arbeiter des Klinikums festgestellt.

In rd. 30 % der geprüften Zahlfälle hat der SRH die fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts beanstandet. Aus der tarifwidrig zu hohen Eingruppierung von Mitarbeitern in mindestens 28 Fällen entstanden dem Klinikum Mehraufwendungen in Höhe von jährlich rd. 65 T€ und aus der vorzeitigen Gewährung von Aufstiegen in mindestens 9 Fällen insgesamt rd. 45 T€.

Das Klinikum hat es bisher versäumt, Stellen mit gleichem Aufgabenprofil an beiden Standorten einheitlich zu bewerten. Aus der unterschiedlichen Bezahlung der Mitarbeiter resultieren z. T. erhebliche Mehraufwendungen, z. B. in der Zentralsterilisation im Krankenhaus Bautzen jährlich rd. 39 T€ bzw. in der Information des Krankenhauses Bischofswerda jährlich rd. 4 T€.

Für die Zahlung von Vorarbeiter- und Fachvorarbeiterzulagen in Höhe von jährlich rd. 9,8 T€ war die Anspruchsvoraussetzung, die ständige Unterstellung einer entsprechenden Anzahl von Arbeitern, nicht belegt. Anhand der Organisationsstruktur der betroffenen Bereiche war auch die Notwendigkeit der Bestellung von Vor- und Fachvorarbeitern nicht erkennbar.

Durch die Konzentration von Leitungsaufgaben sind nach Auffassung des SRH zwei Stellen in der Leitung des Pflegedienstes und die Stelle eines Technischen Leiters entbehrlich. Bei einer entsprechenden Reduzierung der Stellen könnte das Klinikum Personalaufwendungen von jährlich rd. 93 T€ einsparen.

3 Folgerungen

3.1 Das Klinikum hat die Wirtschaftlichkeit der Eigenleistungen im Bereich Wirtschaft und Versorgung zu prüfen. Nach Auffassung des SRH können die Kosten bei Ausgliederung bzw. Fremdvergabe der Leistungen erheblich reduziert werden.

3.2 Aufträge für Dienstleistungen hat das Klinikum künftig im Wettbewerb zu vergeben. Der SRH empfiehlt, die Leistung ggf. in Losen auszuschreiben.

Die Auswertung von Angeboten ist künftig sorgfältiger durchzuführen. Grundsätzlich sind alle Positionen eines Angebotes zu prüfen.

3.3 Das Klinikum hat die Möglichkeiten des Austausches kinderärztlicher Leistungen zwischen den Standorten mit dem Ziel der Reduzierung von Aufwendungen für konsilia-

rische Leistungen im Krankenhaus Bischofswerda zu prüfen.

3.4 Der SRH empfiehlt dem Klinikum, künftig nur das kostengünstigste Institut mit der Durchführung von Fremduntersuchungen zu beauftragen.

3.5 Die Wirtschaftlichkeit der Eigenherstellung von Blutprodukten im Klinikum ist zu analysieren. Nach Auffassung des SRH sollte die Einrichtung für Transfusionsmedizin nur weiter betrieben werden, wenn eine dauerhafte Kostendeckung erzielt werden kann.

3.6 Das Klinikum muss alle Möglichkeiten ausschöpfen, die Lieferapotheke wirtschaftlich zu betreiben. Dabei sind insbesondere kostendeckende Vergütungen bzw. Zuschläge für die Lieferleistungen und den Barverkauf zu vereinbaren.

3.7 Als anspruchsbegründende Unterlage für die Eingruppierung und Vergütung/Entlohnung der Mitarbeiter des Klinikums ist für jede Stelle eine Tätigkeitsdarstellung und -bewertung nach den tariflichen Vorschriften des § 22 Abs. 2 BAT-O bzw. § 2 Abs. 3 TV Lohngruppenverzeichnis zu § 20 Abs. 1 BMT-G-O zu erarbeiten.

Die Tätigkeiten der übertariflich vergüteten bzw. entlohten Mitarbeiter sind neu zu bewerten und tarifgerechte Eingruppierungen ggf. im Wege der korrigierenden Rückgruppierung vorzunehmen. Künftig ist auszuschließen, dass gleiche Tätigkeiten unterschiedlich vergütet/entlohnt werden.

Die Ansprüche auf Zahlung von Vor- und Fachvorarbeiterzulagen sind unter dem Aspekt der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

Die Leitungen des Pflegedienstes und der Technik sind personell zu straffen.

4 Stellungnahmen

4.1 Gemäß Stellungnahme des Landkreises Bautzen, seit 01.01.2003 Träger der durch Ausgliederung aus dem Vermögen des Eigenbetriebes Klinikum Bautzen-Bischofswerda gegründeten Oberlausitz-Kliniken gGmbH (OLK), sei beabsichtigt, die Wirtschafts- und Versorgungsleistungen zukünftig durch eine eigene Servicegesellschaft erbringen zu lassen. Gegenüber der Vergabe an Fremdunternehmen biete dies den Vorteil, Belastungen durch die Mehrwertsteuer zu vermeiden.

4.2 Die Geschäftsführung der OLK nimmt die Beanstandungen zum Anlass, die Leistungen der Wäschereiversorgung unter Beachtung der Hinweise des SRH neu auszusprechen.

4.3 Nach Aussage des Trägers seien rd. 90 % der Konsiliaruntersuchungen für Neugeborene nach einer Kaiserschnittentbindung notwendig und daher grundsätzlich nicht planbar. Die Inanspruchnahme eines niedergelassenen Kinderarztes vor Ort sei für die OLK wirtschaftlicher als eine zusätzliche Planstelle vorzuhalten.

4.4 Die Geschäftsführung der OLK folge den Ausführungen des SRH und teilt mit, dass infolge von Verhandlungen mit einem Institut in Bautzen Kostensenkungen in Höhe von jährlich rd. 40 T€ erzielt werden könnten.

4.5 Die Wirtschaftlichkeit des Bereiches Transfusionsmedizin werde durch die OLK derzeit geprüft. Es würden Vergleiche mit anderen Blutspendediensten der Region durchgeführt.

4.6 Nach Aussage des Trägers habe das Klinikum den Apothekenliefervertrag aufgrund der Kündigung des Vertragspartners neu vereinbaren müssen. Ein Verzicht auf den Neuabschluss des Liefervertrages hätte für das Klinikum u. a. durch eine Verschlechterung der Einkaufskonditionen infolge reduzierter Einkaufsmengen einen weit aus größeren finanziellen Nachteil bedeutet.

4.7 Die Geschäftsführung der OLK hat zugesichert, alle Personalakten bezüglich der Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen nach den Hinweisen des SRH zu überarbeiten.

Im Rahmen der Neuordnung der beiden Zentralsterilisationsbereiche würden die Forderungen des SRH berücksichtigt.

Für die Angestellten und Arbeiter in den Wirtschafts- und Versorgungsdiensten würden die Eingruppierungen kurzfristig überprüft.

Durch Konzentration der Leitungsaufgaben in den Bereichen Pflegedienst und Technik sollen die Strukturen gestrafft werden.

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.

2 Stand der Prüfungsverfahren

2.1 Das Verfahren der Prüfung „Öffentlichkeitsarbeit und Marketing des MDR“ unter der Federführung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt ist abgeschlossen. Der Ministerpräsident unterrichtete den Landtag über die wesentlichen Ergebnisse (s. LT-DS 3/9410).

2.2 Die zweite gemeinsame Prüfung der Rechnungshöfe im Beteiligungsbereich des MDR unter der Federführung des SRH dauert noch an. Die Rechnungshöfe prüfen auf der Grundlage der Vereinbarung zwischen dem MDR und den Rechnungshöfen der MDR-Staatsvertragsländer vom 05.02.2002 (s. LT-DS 3/6102) einzelne ausgewählte mittelbare Beteiligungen des MDR. Schwerpunkte der Prüfung sind die Haushalts- und Wirtschaftsführung und die wirtschaftliche Entwicklung seit der Gründung der Gesellschaften.

Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens werden die Ergebnisse der Prüfung dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, der den Landtag hierüber unterrichtet.

2.3 Zwischenzeitlich wurde eine weitere Prüfung im Beteiligungsbereich des MDR eröffnet, die unter der Federführung des Thüringer Rechnungshofs durchgeführt wird. Gegenstand dieser Prüfung sind Dienstleistungsgesellschaften.

Über die Ergebnisse wird zu gegebener Zeit berichtet.

*Stand der Prüfung der Kommunen und besondere Prüfungsergebnisse
(Jahresbericht 2003 - Beitrag Nr. 42, Pkt. 2.1)*

Einem leitenden Angestellten des Landkreises Weißeritzkreis wurde im Jahr 2002 aufgrund eines Aufhebungsvertrages „mit Ausscheiden aus dem Arbeitsprozess“ eine Abfindung in Höhe von 25.000 € gezahlt, obwohl der betreffende Angestellte bereits vor Abschluss des Aufhebungsvertrages in einer anderen Gebietskörperschaft in ein kommunales Wahlamt gewählt wurde. Das Wahlamt brachte für den ehemaligen Angestellten nicht nur eine höhere Stellung, sondern auch eine erhebliche finanzielle Verbesserung mit sich. Dies war im Landkreis Weißeritzkreis bei Abschluss des Aufhebungsvertrages bekannt. Grundlage des Aufhebungsvertrages sollte eine kreisinterne Abfindungsregelung zum sozialverträglichen Personalabbau sein, über die der Kreisausschuss beschlossen hatte und die mit einem von dem ausgeschiedenen Angestellten unterzeichneten Schreiben in ihrer Geltungsdauer verlängert wurde. Ein tariflicher Abfindungsanspruch des Angestellten bestand nicht.

Mit Schreiben vom 15.01.2004 teilte der Landkreis Weißeritzkreis dem SRH mit, dass der ehemalige Angestellte den ausgezahlten Abfindungsbetrag in voller Höhe zurückgezahlt habe und dieser Betrag am 07.11.2003 der Kreiskasse gut geschrieben worden sei. Der Kreistag habe im Übrigen eine neue Richtlinie zur Gewährung von Abfindungszahlungen bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses verabschiedet, in der auf die Bestimmungen des Tarifvertrages zur sozialen Absicherung Bezug genommen werde.

*Wesentliche Ergebnisse der Beratenden Äußerung Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 8.000 Einwohnern
(Jahresbericht 1997 - Beitrag Nr. 33)*

Im Rahmen der Beratungstätigkeit forderte der SRH zu den angeführten Themen Folgendes:

1. Organisationsstrukturen

In Gemeinden mit einer vier- bzw. fünfgliedrigen Ämterstruktur sollte eine Verringerung auf drei Ämter erfolgen: zwölf Kommunen hatten vier Ämter, neun Kommunen hatten fünf Ämter.

Im Jahr 2003 hatten noch acht Kommunen vier Ämter eingerichtet. Eine fünfgliedrige Organisationsstruktur war in keiner Kommune mehr vorhanden. Die Anzahl der Ämter wurde maßgeblich reduziert (vgl. Jahresbericht 2004: Organisationsstrukturen in kleineren Gemeinden).

2. Abbau des Personalbestandes

Das Organisationsmodell 1997 empfahl einen Personalbestand von 2,8 VK pro 1.000 EW. Rund 60 % der Kommunen hatten damals einen Personalbestand von mehr als vier Mitarbeitern pro 1.000 EW.

Im Jahr 2003 lag bei rd. 60 % der Kommunen der Personalbestand unter dem Richtwert von 2,8 VK pro 1.000 EW. Der durchschnittliche Personalbestand betrug rd. 2,71 VK pro 1.000 EW. Das Personal in der Kernverwaltung ist deutlich reduziert worden (vgl. Jahresbericht 2004: Organisationsstrukturen in kleineren Gemeinden).

3. Begriffsbestimmung Kernverwaltung durch das SMI

Der Begriff Kernverwaltung dient bei Organisationsuntersuchungen zur Abgrenzung eines vergleichbaren Bereiches (Kernbereich) innerhalb der Kommunalverwaltung. Eine bundeseinheitliche Definition gibt es jedoch nicht. Die Begriffsbestimmung in Sachsen war bisher allgemeiner Art und führte zu ständigen Diskussionen. Eine Definition des Begriffs Kernverwaltung anhand der festgelegten Haushaltspositionen in der VwV Gliederung und Gruppierung wurde gefordert.

Das SMI hat in der KomHVO den Begriff Kernverwaltung anhand der VwV Gliederung und Gruppierung bestimmt.

Leipzig, den 26. August 2004

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Heigl
Präsident

Theobald
Vizepräsident

Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

Binus
Rechnungshofdirektor

Kämper
Rechnungshofdirektor

Dr. Krebs
Rechnungshofdirektor